



Д.В. ПРИЙМАЧЕНКО

**МИТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ
ТА ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЯ
МИТНИМИ ОРГАНАМИ**

МОНОГРАФІЯ

Державна митна служба України
Академія митної служби України



Д.В. ПРИЙМАЧЕНКО

**МИТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ
ТА ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЯ
МИТНИМИ ОРГАНАМИ**

МОНОГРАФІЯ

**Дніпропетровськ
2006**

ББК 67.404.21
П 75
УДК 342.951:339.543

Рекомендовано до друку
вченою радою Академії митної
служби України
(протокол № 12 від 6 липня 2006 р.)

Рецензенти:

Р.А. Калюжний, доктор юридичних наук, професор;
Є.В. Курінний, доктор юридичних наук, доцент;
С.М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор

Приймаченко Д.В.

П 75 Митна політика держави та її реалізація митними органами:
Монографія. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2006. –
332 с.

Монографію присвячено дослідженню теоретико-методологічних засад формування митної політики держави та її реалізації митними органами. Автор з нових позицій досліджує соціальну роль та зміст діяльності митних органів у сучасних умовах. Цьому сприяє принципово новий погляд на адміністративну діяльність митних органів, її значення для утвердження державності та засад громадянського суспільства. Розкриття змісту адміністративної діяльності митних органів провадиться через дослідження мети, завдань, функцій митних органів, форм і методів їх діяльності. Особливу увагу автор приділяє аналізу міжнародного досвіду реалізації митної політики митними органами та проблемам і перспективам модернізації адміністративної діяльності митних органів.

Для науковців, викладачів, студентів, слухачів вищих навчальних закладів, суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності, практичних працівників митних органів, а також усіх, хто цікавиться проблемами митно-правового регулювання суспільних відносин.

ISBN 966-328-020-4

© Д.В. Приймаченко, 2006
© Академія митної служби України, 2006

**Світлій пам'яті першого ректора
Академії митної служби України
Петра Панфіловича Падуна
присвячується**

ВСТУП

*Пока будут государства друг от друга
отдельными, с независимыми своими целями,
средствами и правительствами –
до тех пор будет надобность и в таможенных.*

Д.И. Менделеев

Запропоноване в епіграфі висловлювання відомого російського науковця Д.І. Менделєєва сформульовано понад сто років тому, але й тепер, на початку ХХІ сторіччя, воно не втратило свого глибокого змісту та актуальності. За будь-яких історичних умов існування держав, відмінностей у їхній формі правління, устрої, режимі митниці завжди буде обов'язковим атрибутом, якому належить суттєва роль у механізмі формування та реалізації нею власної митної політики. Невід'ємною складовою функціонування суверенної незалежної держави є формування та здійснення нею державної політики у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Українська Держава зіткнулася з потребою переосмислення на методологічному рівні загальних проблем формування та реалізації митної політики як складової державної політики в цілому. Попри те, що проблеми, пов'язані зі з'ясуванням сутності, мети та пріоритетних напрямків митної політики, а звідси й розвитком митної служби України, є предметом аналізу та обговорення в наукових колах, а також на державному рівні, на жаль, цілісного уявлення щодо цих проблем та напрямків діяльності митних органів, визначальних для країни, поки що не склалося. Це обумовлено тим, що при формуванні митної політики переважно враховувались нагальні потреби максимального наповнення державного бюджету. Ці процеси відбувалися без урахування довгострокових перспектив розвитку митної політики, що, безумовно, не йде на користь економіці країни. Сучасний стан дослідженості основних інститутів і рівень її практичної реалізації не забезпечує формування стабільної та достатньо визначеної митної політики.

Здійснювана митна політика у такому вигляді, як вона зараз інтерпретована в політико-правових актах, виявляється неадекватною реаліям, такою, що не сприяє формуванню оптимальної структури

національної економіки, не визначає напрямки модернізації митних органів України. Відсутній системний підхід до визначення змісту, процесу формування та реалізації митної політики, розвитку митної служби не тільки в стратегічному, але й у тактичному планах. Не створено науково обгрунтованої моделі реалізації митної політики, її адаптації до мінливих умов як усередині країни, так і за її межами, відповідні організаційно-правові механізми не діють на належному рівні. Якщо розглядати ці питання крізь призму організації та діяльності митних органів України, то можна зазначити, що ці фактори знижують ефективність та результативність їх діяльності, ускладнюють процес входження митної служби України до європейської митної системи. Усе це негативно впливає на вирішення завдань соціально-економічного розвитку країни, налагодженню стабільних зовнішньоторговельних зв'язків та суспільних відносин у сфері митно-правового регулювання.

Історія розвитку багатьох цивілізованих країн свідчить, що перехід до ринкових відносин вимагає суттєвих змін у характері діяльності митних органів, їх перетворення в реально діючий елемент механізму державного регулювання в сфері зовнішньоекономічної діяльності. Митна служба України має стати таким інструментом практичної реалізації митної політики в умовах лібералізації зовнішньої торгівлі, відмови держави від державної монополії та виходу на зовнішній ринок значної кількості суб'єктів господарювання, який би відігравав суттєву роль у процесах, пов'язаних із захистом національної безпеки, економічних інтересів держави, побудови ринкової економіки, її інтеграції у світову економіку, активізації зовнішньоекономічних зв'язків, забезпеченні прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання.

Ефективність виконуваних митними органами завдань та функцій багато в чому залежить від тих різноманітних за характером, формами і методами засобів та способів впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, якими вони користуються. Використання таких адміністративно-правових засобів можливе лише в межах діяльності, яка отримала назву адміністративної. Безперечно, виконання митними органами своїх завдань передбачає здійснення, крім адміністративної, ще й інших видів діяльності, наприклад кримінально-процесуальної. Разом з тим за обсягом та багатоманітністю здійснюваних завдань, адміністративній діяльності належить одне з найважливіших місць у процесі функціонування митних органів. Адміністративна діяльність – це різновид виконавчо-розпорядчої, управлінської діяльності, що охоплює широке коло суспільних відносин, які складаються усередині самої системи митних органів і за її межами. Результативність адміністративної діяльності митних органів у нинішніх умовах необхідно оцінювати, з одного боку, з позицій пріоритетності прав та законних інтересів громадян, які відповідно до Конституції України визначають зміст та спрямованість цієї діяльності, а з іншого – відповідно до міжнародних вимог, пов'язаних

із забезпеченням належного рівня безпеки світової торгівлі. Означені фактори потребують модернізації митних органів, удосконалення вже існуючих форм та методів діяльності, опрацювання нових, більш ефективних і дієвих: Здійснювані реформи митної служби України обумовлюють актуальність у відповідних наукових дослідженнях.

Досвід багатьох країн світу показує, що формування митної політики та стратегія модернізації митних служб – взаємообумовлені та взаємопов'язані процеси. Їх ефективна реалізація можлива лише з урахуванням світового досвіду та тенденцій розвитку міжнародних відносин і зв'язків, а недостатнє міжнародне співробітництво в цій сфері істотно знизить очікуваний ефект і не буде корисним ні для конкретної держави, ні для світової спільноти. Більше того, слід очікувати, що невідповідність організації та функціонування системи митних органів загальносвітовим стандартам і вимогам може негативно вплинути на ефективність реалізації вітчизняної митної політики.

Саме тому комплексне дослідження інституціонального механізму формування та реалізації митної політики, проблем адміністративної діяльності митних органів, їх модернізації набуває нині виняткової гостроти й актуальності.

Визначення теоретико-методологічних засад формування та реалізації митної політики, з'ясування соціальної ролі й значення діяльності митних органів для державотворчих процесів, аналіз їх адміністративної діяльності, форм та методів її здійснення, опрацювання міжнародного досвіду в царині реалізації митної політики, розробка аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення митного законодавства і практики його застосування, модернізації митних органів мають не тільки теоретичне, а й суттєве практичне значення.

У зв'язку з цим автор поставив перед собою мету комплексно підійти до проблем митної політики держави та її реалізації митними органами. Відповідно до цього здійснено спробу вирішити такі завдання: визначити теоретико-методологічні засади формування та реалізації митної політики держави; з'ясувати роль і зміст діяльності митних органів; проаналізувати адміністративну діяльність митних органів у контексті реалізації ними митної політики; дослідити форми й методи адміністративної діяльності митних органів; визначити проблеми та перспективи модернізації митних органів; розробити рекомендації, спрямовані на удосконалення митного законодавства, яке регулює організаційно-правові засади діяльності митних органів.

Розвиток уявлень про митну політику висвітлено в наукових працях С.В. Барамзіна, І.Г. Бережнюка, М.М. Блінова, П.Г. Гончарова, П.В. Дзюбенка, Є.В. Додіна, О.Д. Єршова, С.В. Ківалова, Ю.Г. Кисловського, О.М. Козиріна, Б.А. Кормича, В.Б. Кухаренка, Л.М. Маркова, П.В. Пашка, К.К. Сандровського, В.Г. Храбскова, С.І. Чернишова, М.Г. Шульги та ін. Наведені в їхніх працях узагальнення,

визначення, дефініції дали можливість з'ясувати питання щодо місця митної політики в системі єдиної загальнодержавної політики, а також роль та значення митних органів в інституціональному механізмі формування та реалізації митної політики.

Науково-теоретичною базою для дослідження адміністративної діяльності послуговували праці таких вітчизняних і зарубіжних учених у галузі теорії державного управління, теорії держави та права, й адміністративного права, а саме: В.Б. Авер'янова, М.Г. Александрова, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, М.І. Байтіна, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, Б.М. Габричидзе, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Ю.М. Грошевого, В.М. Карташова, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, О.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.В. Лазарева, А.Є. Луньова, Л.Л. Попова, І.С. Самощенко, Ю.М. Старилова, В.Д. Сорокіна, Є. Старосьцяка, В.В. Тертички, Ю.О. Тихомирова, В.В. Цветкова, В.А. Юсупова, Ц.А. Ямпольської.

Окремими аспектами діяльності митних органів цікавилися О.Ю. Бакаєва, О.М. Бондаренко, О.П. Гребельник, Ю.М. Дьомін, Т.О. Коломоєць, О.В. Константа, О.В. Константиї, Т.В. Корнева, О.О. Крестьянінов, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, В.П. Науменко, О.Ф. Ноздрачов, А.П. Павлов, В.В. Прокопенко, С.С. Терещенко, І.В. Тимошенко, О.В. Тодощак, В.К. Шкарупа, які створили передумови для висвітлення характеру, змісту та особливостей форм і методів адміністративної діяльності митних органів. Разом з тим зміни у чинному національному законодавстві, що відбулися останнім часом, трансформація ролі державних органів у процесі побудови демократичної, соціальної, правової держави висвітлили коло проблем у діяльності, що потребують свого нагального розв'язання. Особливої гостроти набула проблема, пов'язана з модернізацією та подальшим розвитком митних органів.

Наукові праці вітчизняних і зарубіжних фахівців утворили теоретичну базу для нового погляду на соціальну роль та зміст адміністративної діяльності митних органів. Вони дозволили авторові довести, що ефективність реалізації митної політики держави безпосередньо залежить від стану розвитку митних органів, характеру та набору тих форм і методів, які вони використовують у процесі своєї діяльності. Обґрунтовано потребу в модернізації митних органів з огляду на трансформацію української економіки на шляху її ринкової, соціально-орієнтованої інтеграції до світової економіки, визнання людини, її прав і законних інтересів пріоритетними для держави.

Усвідомлюючи, що не всі погляди щодо місця митної політики в системі державної політики, адміністративної діяльності митних органів як засобу її реалізації та надання пропозиції щодо модернізації митних органів є беззаперечними, їх існування – це підстава для можливої дискусії щодо шляхів розв'язання існуючих проблем у цій царині.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, студентів, слухачів вищих навчальних закладів, суб'єктів господарювання у сфері зовнішньоекономічної діяльності, практичних працівників митних органів, а також усіх, хто цікавиться проблемами митно-правового регулювання суспільних відносин.

Автор вдячний колективу Академії митної служби України, рецензентам – доктору юридичних наук, професору Калюжному Ростиславу Андрійовичу, доктору юридичних наук, доценту Курінному Євгену Володимировичу, доктору наук з державного управління, професору Серьогіну Сергію Михайловичу, науковому консультанту, заслуженому юристу України, доктору юридичних наук, професору Шкарупі Віктору Костянтиновичу, а також усім колегам, які об'єктивно оцінили роботу автора, своїми порадами, відгуками та зауваженнями сприяли підготовці та виданню цієї монографії.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

1.1. Митна політика: проблеми визначення та законодавчого закріплення

Глибокі та всеохоплюючі за своєю сутністю політичні, економічні й соціальні процеси, що відбуваються в сучасній Україні, обумовлюють серйозні зміни в усвідомленні ролі та значення багатьох галузей і сфер діяльності держави, що слугують підґрунтям життя українського суспільства. До таких сфер, значення яких в останні роки постійно зростає, належить і сфера суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням зовнішньоекономічної діяльності. Монополія держави на здійснення зовнішньоекономічної діяльності, що існувала тривалий час, з набуттям Україною статусу суверенної та незалежної відійшла в минуле. Лібералізація економіки суттєво розширила коло суб'єктів господарювання, які отримали право безпосередньої участі у здійсненні різного роду операцій на міжнародних ринках. Швидко збільшення обсягів економічних відносин, що обумовлено процесами глобалізації світової економіки, приводить до зростання обсягів переміщення товарів, послуг, інформації, технологій, об'єктів інтелектуальної власності, капіталів, робочої сили між країнами. Ці процеси, безумовно, стосуються й України, як однієї з держав, що має досить вигідне географічне розташування.

За цих умов надзвичайно зростає роль держави у регулюванні зазначених процесів у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Держава в особі уповноважених органів повинна здійснювати це регулювання, урахувавши питання, пов'язані зі стимулюванням розвитку і структурної перебудови національної економіки та її захистом. Одним з основних важелів, який використовується для регулювання зовнішньої торгівлі та захисту національних інтересів у цій сфері, є митна політика держави.

Проблеми сучасної митної політики визначають стратегію розвитку митної діяльності як сьогодні, так і майбутнього. Це пов'язано з цілим комплексом факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру. Так, формування й реалізація митної політики держави об'єктивно спричинені закономірностями і тенденціями розвитку міжнародних зв'язків та відносин, з одного боку, умовами, закономірностями і тенденціями соціально-економічного розвитку світової спільноти – з другого. Разом з тим існування суб'єктивних факторів може суттєво вплинути на хід та результат цього процесу. До таких суб'єктивних факторів, перш за все, можемо зараховувати політику конкретної держави в конкретний історичний період її існування та фактори, що діють у конкретній митній службі держави. Для України такі фактори спричиняються умовами переходу держави до ринкових відносин.

Митна політика як невід'ємна складова частина державної політики мала яскраво виражений фіскальний характер, що стримувало розвиток міжнародних торговельних зв'язків та підвищення конкурентоспроможності вітчизняних товаровиробників. Головним завданням митних органів, які реалізують митну політику, є збільшення надходжень до державного бюджету. Таке визначення пріоритетів викликано проблемою гострого дефіциту бюджетних коштів, що ускладнюється проблемами ухилення від сплати податкових платежів, значним зовнішнім боргом та станом забезпечення соціальних гарантій населення держави. Фіскальна спрямованість митної політики домінує дотепер. Як свідчать підсумки роботи митних органів України за останні роки, ними до державного бюджету було спрямовано надходжень податків і зборів (обов'язкових платежів) на суму, що становить третину доходів державного бюджету [306, с. 17; 307, с. 28].

Ще однією проблемою у сфері митної політики є ряд недоліків, пов'язаних безпосередньо з діяльністю митної служби України, основними з яких можна вважати: недостатній розвиток матеріально-технічної бази, недосконалість системи інформаційного, аналітичного забезпечення оперативної-службової діяльності, неефективність процесів управління, неналежна уніфікація митних процедур, недостатній рівень співпраці з суб'єктами господарювання тощо.

Світовий досвід формування та реалізації митної політики свідчить про складність цього процесу та потребу у використанні широкого кола стратегій і технологій, що ґрунтуються на науково обґрунтованих позиціях. Питома вага, місце і характер поєднання цих стратегій формування та реалізації митної політики має визначитися станом національної митної служби, політичними, соціально-економічними можливостями держави, політичною волею його керівництва.

У процесі створення стратегії формування та реалізації митної політики перед Українською Державою виникла потреба, у першу чергу, щодо методологічного та методичного опрацювання загальних проблем митної політики як складової загальної державної політики. Незважаючи на те, що методологічні проблеми, пов'язані зі з'ясуванням сутності, мети та пріоритетних напрямків митної політики, а звідси і розвитком митної служби України, є предметом дослідження та обговорення в наукових колах, а також на державному рівні, на жаль, цілісного уявлення щодо цих проблем та напрямків діяльності, які є одними з пріоритетних для країни, поки що не склалося. Це обумовлено тим, що у ході формування митної політики враховувались переважно сьогочасні потреби максимального наповнення державного бюджету. Ці процеси відбувалися без урахування довгострокових перспектив митної політики, що, безумовно, не йде на користь економіці держави. Сучасний стан дослідженості її основних інститутів і рівень її практичної реалізації не забезпечує формування стабільної та досить визначеної митної політики.

Здійснювана митна політики у такому вигляді, як вона зараз викладена та інтерпретована в політико-правових актах, виявляється неадекватною сучасним потребам окремо взятих громадян чи суб'єктів господарювання і суспільства та держави в цілому і є такою, що не сприяє формуванню оптимальної структури національної економіки та входженню її в світову економіку, не визначає напрямки модернізації митних органів України. Бракує системного підходу до визначення змісту, формування та реалізації митної політики і розвитку митної служби не тільки в стратегічному, але й у тактичному планах. Немає науково обґрунтованої моделі реалізації митної політики, її адаптації до мінливих умов як усередині країни, так і за її межами (ще й досі в державі не створено концепцію митної політики держави), відповідні організаційні механізми. Якщо розглядати ці питання крізь призму організації та діяльності митних органів України, то можна зазначити, що ці фактори знижують ефективність та результативність їх діяльності, ускладнюють процес входження митної служби України до європейської митної системи. Усе це негативно впливає на вирішення завдань соціально-економічного розвитку країни, налагодженню стабільних зовнішньоторговельних зв'язків та правовідносин у сфері митної діяльності. Окрім того, як свідчить аналіз практики діяльності митних органів, відсутність досить чітко визначеної митної політики держави не найкращим чином відбивається на правовому регулюванні суспільних відносин за участю митних органів та громадян і суб'єктів господарювання у митно-правовій сфері.

Досвід багатьох розвинутих країн свідчить: перехід до ринкових відносин вимагає докорінних змін у характері діяльності митних органів, перетворення її в реально діючий засіб державного регулювання в сфері зовнішньоекономічної діяльності. Митна служба має стати інструментом практичної реалізації митної політики в умовах лібералізації зовнішньої торгівлі, відмови держави від державної монополії та виходу на зовнішній ринок значної кількості суб'єктів господарювання.

Зростання ролі й значення митної політики та інструментів її регулювання обумовлює важливість наукового дослідження її в цілому. У науковій літературі відсутня єдність поглядів щодо поняття митної політики, її змісту, сутності, функцій та ряду інших пов'язаних з цим питань, що свідчить про недостатній ступінь дослідження цієї теми і разом з тим про її актуальність. Цілком доречним є аналіз питання еволюції розуміння терміна "митна політика" як в науковій сфері, так і в національному законодавстві, у контексті місця митної політики в структурі державної політики та в порівнянні із застосуванням цього терміна в законодавстві інших держав.

Науково обґрунтоване визначення поняття "митна політика", адекватне відображення в ньому відповідного явища дійсності має не тільки теоретичне, а й практичне значення і пов'язане з певними труднощами. Від чіткості та повноти формулювання цього терміна, мети,

завдань, соціального призначення, механізму її формування і реалізації залежить усвідомлення характеру й змісту діяльності системи митних органів.

Митна політика як складова загальної державної політики є досить складною та багатогранною категорією, її аналіз – не новий предмет дослідження вчених різних галузей науки: політології, соціології, історії, економіки, у тому числі, безсумнівно, юридичної науки. Розглянемо основні відомі нам визначення, інтерпретації та тлумачення митної політики, які містяться в науковій літературі, й спробуємо з'ясувати їх сутність та зміст. Не заглиблюючись в історіографію досліджень, пов'язаних терміном “митна політика”, наведемо лише найбільш поширені точки зору минулого та сучасності.

З кінця XIX й до 20-х рр. XX ст. домінуючою була думка щодо недоцільності виділення митної політики як самостійної складової політики держави. Так, відомі дослідники політологічної науки – Б.М. Чичерін, П.В. Струве, М.Н. Соболев, М.М. Шапошников та інші – опрацювали наукові підходи, відповідно до яких торговельна та митна політика були складовими зовнішньої і внутрішньої політики держави. А тому дослідження торговельної та митної політики мало здійснюватись у контексті внутрішньої і зовнішньої політики держави [287, с. 6 – 7]. Один з дослідників-фахівців у сфері радянської зовнішньої торгівлі С.В. Сигрист писав: “Сукупність урядових заходів, що здійснюють прямий чи опосередкований вплив на зовнішню торгівлю, мають назву зовнішньої торгової політики”, а інший автор того ж часу М.Г. Петров зазначав: “Коли йдеться про торгівлю політику, то, в першу чергу, мають на увазі митну політику”. Отже, у літературі того часу митна політика розглядалась в основному як рівноцінна поняттю зовнішньоторгової політики [459, с. 48]. На нашу думку, ототожнення митної політики з торговою політикою є не виправданим, хоча б на тій підставі, що митна політика – це завжди політика, здійснювана з боку держави, а торгова політика може бути політикою окремих суб'єктів господарювання, їх об'єднань, асоціацій, інших учасників ринкових відносин. Разом з тим слід зазначити, що існували й інші думки. Так, у довідковій юридичній літературі тих часів під митною політикою розуміли сукупність заходів держави в галузі обкладення митом, спрямованих на регулювання товарообміну даної держави з іноземними державами. Митна політика є частиною торговельної політики в буржуазних державах, мало не найбільшою частиною, оскільки в умовах вільної торгівлі висота обкладення митом – це серйозний чинник, що стимулює або гальмує ввезення і вивезення товарів у дану країну і з даної країни [220, с. 12].

Не погоджуючись з позицією ототожнення зовнішньоторгової політики з митною, відомий вітчизняний фахівець митного права К.К. Сандровський зазначав, якщо перша має самостійне значення, то

остання за певних умов може відігравати лише службову, допоміжну роль [459 с. 48].

Ситуацію ототожнення митної політики з суміжними політико-правовими категоріями можна пояснити такими факторами: по-перше, існування державної монополії на зовнішню торгівлю, за умови якої здійснення митного контролю пов'язано з її охороною та захистом. В основному діяльність митних органів мала охоронний характер, оскільки метою здійснення митного огляду та інших форм митного контролю було встановлення законності переміщення товарів через кордон. Лише у разі визнання факту порушення монопольного права держави на зовнішню торгівлю застосовувались заходи захисту монополії через застосування до порушників санкцій; по-друге, інтереси зовнішньої торгівлі мали пріоритетне значення стосовно інших видів зовнішньої діяльності; по-третє, діяльність митних органів традиційно розглядалася через призму здійснення торговельних операцій і як наслідок – відсутність самостійності у спеціалізованого державного органу у сфері митної справи, який завжди знаходився в чиемусь підпорядкуванні, що обмежувало вплив на формування і реалізацію загальнодержавної політики.

Проте саме К.К. Сандровський був одним із перших, хто сформулював науково обгрунтоване поняття митної політики як системи заходів, спрямованих на забезпечення охорони державних кордонів і виконання зовнішньоекономічної програми держави в міжнародному спілкуванні через засоби митного регулювання, тобто державного впливу на сферу митних відносин [459, с. 47].

Прийняття в березні 1991 р. Верховною Радою СРСР Митного кодексу [498] та Закону “Про митний тариф” було обумовлено радикальними змінами в економіці держави, пов'язаними з переходом від планової, адміністративно-командної моделі управління народним господарством до ринкової, лібералізацією торгівлі й зовнішньої торгівлі. Усе це спонукало до формування нової ідеології формування та реалізації митної політики, яка б відповідала умовам того часу.

Розробка Митного кодексу України (далі – МК України), а фактично адаптація до нових реалій життя Митного кодексу СРСР 1991 р., означала новий етап у дослідженнях, присвячених проблемам державного регулювання в митній сфері. Прийняття МК України у 1991 р. [252] та подальша робота над його удосконаленням привернуло увагу та визначило як один з пріоритетів дослідження поняття “митна політика”. Це питання стало предметом неодноразового обговорення вченими та практиками, які представляли митну службу майже на всіх науково-практичних конференціях, присвячених проблемам митно-правового регулювання суспільних відносин. Активну участь у цих дискусіях у різний час брали І.Г. Бережнюк, Є.В. Додін, І.М. Карамбович, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, А.В. Мазур, В.Я. Настюк, П.В. Пашко, Й.Л. Рісич, М.Г. Шульга та інші науковці. Однак особливої гостроти та дискусійності ця проблема набула в

Російській Федерації, де тривав аналогічний процес. У роботах С.В. Барамзіна, М.М. Блінова, Б.М. Габричидзе, П.В. Дзюбенка, О.Д. Єршова, О.М. Козиріна, В.Б. Кухаренка, О.Ф. Ноздрачова, С.І. Чернишова досліджувалися питання, пов'язані з визначенням поняття митної політики, її сутності та змісту, аналізувалися принципи й функції митної політики тощо.

Серед визначень поняття митної політики, сформульованих вітчизняними науковцями останнім часом, особливої уваги заслуговує визначення, що міститься в навчальному посібнику К.К. Сандровського "Митне право в Україні" [458, с. 3]. Учений визначав поняття митної політики через поняття митної справи, а саме: митна справа – це сукупність різноманітних засобів запровадження в життя митної політики будь-якої держави, що забезпечують економічну (перш за все) охорону її кордонів. Митна політика являє собою систему заходів, що регулюють ввезення, вивезення та транзит переміщуваних через кордони даної держави товарів й інших предметів, їх митне обкладення, оформлення і контроль. Запропоноване визначення фактично ототожнює поняття митної політики і митної справи. Але, крім того, К.К. Сандровський зазначає: "Митна політика не зводиться лише до техніки митної справи, до власне митних заходів на кордоні чи в зв'язку з його перетином (огляд і випуск вантажів, нарахування мита тощо). Це поняття ширше, воно охоплює різні сторони діяльності держави у сфері зовнішньоекономічних зв'язків [458, с. 4].

Подібну позицію підтримує О.М. Козирін. На його думку, митна політика є цілеспрямованою діяльністю держави щодо регулювання зовнішньоторговельного обміну (обсягу, структури й умов експорту та імпорту) через установаження відповідного митного режиму переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон [196, с. 24]. Окремо О.М. Козирін акцентує увагу на взаємозв'язку митної політики та митної справи, підкреслюючи, що разом різні напрями діяльності митних органів становлять зміст митної політики, яка реалізується в державі. При цьому він зазначає, що поняття митної справи за своїм змістом ширше від поняття "митна політика" [182, с. 34].

Концептуально нового підходу дотримується інший російський дослідник Б.М. Габричидзе. Очевидність того, що митна політика виходить за межі митної справи, він обґрунтовує метою митної політики, досягнення якої не можливе лише за допомогою здійснення митної справи [489, с. 9]. Учений ставить під сумнів і рівнозначність таких категорій, як митна політика та засоби її реалізації. Ураховуючи зазначений підхід, він пропонує таке визначення митної політики: митна політика – це система політико-правових, економічних, організаційних та інших широко-масштабних заходів у сфері митної справи, направлених на реалізацію та захист внутрішньо- і зовнішньоекономічних інтересів з метою динамічного здійснення політичних та соціально-економічних перетворень в умовах формування ринкових відносин [489, с. 10]. У подальших формулю-

ваннях цієї дефініції Б.М. Габричидзе вже не акцентує увагу на ролі митної політики в процесі розвитку та функціонування держави [87, с. 89 – 90].

Вважаємо, що запропоноване Б.М. Габричидзе визначення потребує певних уточнень. По-перше, будь-яка політика спрямована у майбутнє, а тому повинна містити не тільки систему заходів, але й концептуальних положень. Тому митна політика охоплює процес визначення мети та стратегічних напрямків її досягнення. По-друге, дане поняття не містить указівку на суб'єктів її формування та реалізації. Утім митна політика формується органами держави за участю інших зацікавлених суб'єктів, у тому числі й недержавними інституціями, а реалізується виключно органами держави. По-третє, хибним вважається прив'язка митної політики виключно до митної справи.

Підтримуючи позицію Б.М. Габричидзе, І.В. Тимошенко уточнює, що в поняття митної справи має входити не митна політика, а засоби її реалізації: порядок і умови переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, стягнення мита, митне оформлення тощо [597, с. 19].

Серед вітчизняних науковців суттєвих розбіжностей у поглядах щодо співвідношення цих понять не виникало, що не в останню чергу було обумовлено відсутністю на той момент законодавчо визначеного поняття митної політики. Наприклад, С.В. Ківалов і Б.А. Кормич у підручнику “Митна політика України” зазначають, що митна політика – це складова внутрішньої і зовнішньої політики, яка визначає зміст діяльності держави та її компетентних органів у сфері регулювання зовнішньоекономічних відносин та організації митної системи і має на меті захист національних інтересів, національної безпеки й економічного суверенітету держави [167, с. 9]. Таку позицію підтримує більшість вітчизняних дослідників [259, с. 50; 450, с. 135].

Значний внесок у дослідження поняття митної політики зробили представники політичної та економічної науки. Проте вони пропонують розглядати це поняття дещо з інших позицій. Так, П.К. Гончаров вважає, що митну політику слід розглядати не як частину державної політики, а як сферу громадського життя, і пропонує вирізняти широке і вузьке її значення [97, с. 91]. У широкому методологічному смислі слова митна політика – це частина політичної сфери життєдіяльності суспільства, пов'язана з діяльністю різних соціальних і політичних суб'єктів і, насамперед, держави щодо використання методів митного впливу для вирішення економічних, правоохоронних, соціальних та інших завдань. У вузькому, функціональному значенні слова митна політика – це сукупність цілей, завдань, принципів, форм і методів діяльності митних органів, закріплених у правових актах і нормативних документах. На думку дослідника, більш широкий погляд на сутність і зміст митної політики, зокрема на коло її суб'єктів і її соціальне призначення, не тільки ускладнює, але й, що набагато важливіше, дає можливість підвищити ефективність діяльності щодо її розробки і реалізації [97, с. 91].

У цьому аспекті важливу думку висловлює Є. Курасова, яка вказує на факт ускладнення характеру і призначення митної політики, набуття нею чітко вираженого соціального характеру в умовах становлення демократичного суспільства [220, с. 14]. На її думку, суть полягає в тому, що митна політика об'єктивно пов'язує державу, політичні інститути і структури, учасників зовнішньоекономічної діяльності, створює між ними відносини взаємодії та взаємозалежності. Характер цих відносин залежить від погодженості й досягнутого компромісу інтересів сторін, соціальних груп. Вона зазначає, що митна політика обумовлюється досягненням соціального партнерства держави, політичних інститутів суспільства, соціальних груп, учасників зовнішньоекономічної діяльності тощо. Таку позицію підтримує П.І. Дьомін, який вважає що розуміння митної політики не повинно обмежуватись тільки сферою діяльності держави, оскільки реальний вплив на формування митної політики мають суб'єкти господарювання, комерційні організації, підприємці, групи за інтересами, політичні партії та рухи [113, с. 13]. З урахуванням цього Є. Курасова визначає митну політику як діяльність політичних інститутів суспільства щодо виявлення, узгодження і координації політичних, економічних, правоохоронних, соціальних та інших інтересів за допомогою митної справи [220, с. 14].

У цілому погоджуючись з таким формулюванням, необхідно уточнити, що досягнення бажаного результату суб'єктами митної політики, визначальну роль серед яких відіграють саме державні інституції, можливе лише завдяки використанню інструментів реалізації митної політики, і митна справа – це лише один з них.

Усі відомі інтерпретації митної політики, як пропонують науковці [142, с. 33], залежно від підходу до цього поняття можна об'єднати в чотири основні групи: владно-правовий, організаційно-інституціональний, економічний та психоетичний.

Владно-правовий підхід тлумачення митної політики орієнтується на висвітлення її основних положень через дії, спрямовані на здобуття, утримання та використання державної влади в сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності. У межах цього підходу митна політика трактується як система або комплекс заходів, правил регулювання зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД), перш за все адміністративно-владного характеру або ж як упорядкованість та регулятивність у цій сфері – за допомогою нормативно-правової бази.

Відповідно до організаційно-інституціонального підходу митна політика формується через державні організації та інститути, в яких вона розробляється, визначається й реалізується. До таких державних інституцій, в першу чергу, належить Верховна Рада України (далі – ВР України), Кабінет Міністрів України (далі – КМ України) та інші органи виконавчої влади.

Економічний підхід до митної політики пов'язаний в основному з запровадженням у життя внутрішньої та зовнішньої економічної політики держави, заснованої на протекціонізмі, вільній торгівлі чи гармонійному поєднанні цих двох напрямів.

Психоетичний підхід до митної політики визначається, насамперед, тим, що політика – це своєрідна характеристика відносин, які складаються в процесі її розробки, прийняття й реалізації. Митна політика з психоетичних позицій – це сфера продуманих конфліктно-консensusних кроків, маневрів, лавірувань, вимушених компромісів, погоджень, тиску та бар'єрів. Усі чотири складові митної політики взаємопов'язані та взаємозалежні, тому важливі й мають бути рівнозначним [142, с. 34 – 35].

О.П. Гребельник теж пропонує розглядати проблеми дослідження поняття митної політики з системних позицій [106, с. 25]. Проте, характеризуючи митну політику переважно як економічну категорію, він неодноразово використовує підміну понять. Так, визначаючи поняття митної політики, її мету, принципи, суб'єкт, об'єкт, процес її формування та реалізації, він використовує також і такі категорії, як зовнішньоекономічна політика, економічна політика в митній системі, митно-тарифна політика та тарифна політика. З чого стає зрозуміло, що використовує він ці поняття як тотожні. Але, якщо дослідник висловлює своє ставлення до співвідношення понять зовнішньоекономічної та митно-тарифної політики [106, с. 17] або визнає тарифну політику як одну з головних складових митної політики [106, с. 33] – це свідчить про розбіжність цих понять. У випадках з іншими термінами, як впливає зі змісту роботи, він уживає їх в одному й тому ж значенні. Ототожнення термінів “митна політика”, “митно-тарифна політика” та “економічна політика” в митній системі, на нашу думку, є невиправданим.

Категорія митної політики – поняття ширше в порівнянні з поняттям митно-тарифної політики, адже в своєму змісті вона охоплює не тільки митно-тарифне регулювання, а й нетарифне регулювання та використання інших інструментів її реалізації.

Аналізуючи поняття економічної політики в митній системі, слід зазначити, що об'єднання в одному словосполученні двох несумісних понять є безпідставним. Митну систему можна розглядати як сукупність митних органів, яка може й не визначатися економічною політикою.

Узагальнюючи визначення митної (митно-тарифної) політики, О.П. Гребельник констатує, що це комплексна система заходів, спрямованих на забезпечення економічного суверенітету країни, охорону державних кордонів, реалізацію зовнішньоекономічної стратегії через сферу митних відносин [106, с. 29]. Запропоноване визначення не є повним, оскільки реалізація митної політики спрямована на забезпечення національної безпеки, об'єктом якої є, у тому числі, й економічний

суверенітет країни, та на реалізацію не тільки зовнішньоекономічної стратегії, а й загальнодержавної.

Частина науковців виносить дію митної політики за межі економічних відносин, надаючи їй суб'єктивного характеру. Так, І.Г. Бережнюк зазначає, що митна політика – це система поглядів, ідей та переконань, що формує основні правові та економіко-організаційні принципи митної справи [64, с. 11]. На наш погляд, спірне твердження про те, що сукупність суб'єктивних факторів може бути підґрунтям формування загальних теоретичних та методологічних засад, які повинні мати об'єктивний характер. Якщо ж погодитись з автором і уявити, що митна політика за своєю природою є системою певних поглядів, ідей та переконань, то в такому випадку її важко буде відрізнити від ідеології, що і являє собою комплекс таких ідей.

Вважаємо, що в кожній з наведених вище позицій є раціональне зерно, яке може бути використано в інтересах формулювання загального підходу при вирішенні проблеми. Саме поняття, на нашу думку, має відображати такі важливі моменти:

- митна політика є важливою, невід'ємною складовою державної політики;

- митна політика охоплює як процес свого формування, так і процес практичного втілення в життя;

- митна політика формується державними інституціями з урахуванням думки всіх зацікавлених сторін, а реалізується виключно державними органами;

- митна політика спрямована на забезпечення та захист прав і законних інтересів окремих громадян, суб'єктів господарювання, у цілому держави;

- митна політика розвивається в напрямку гармонізації та уніфікації із загальноприйнятими міжнародними стандартами.

Такий підхід до визначення поняття митної політики вважаємо найбільш конструктивним, адже він дозволяє не тільки відобразити пріоритетні, визначальні ознаки досліджуваного поняття, а й сформувати підґрунтя для формування загального підходу.

Отже, здійснене дослідження дає підстави для формулювання такого поняття митної політики: митна політика – це відносно стабільна, організована діяльність державних інституцій, скерована на визначення мети та напрямків загальнодержавної політики в конкретній сфері та їх реалізація за допомогою політико-правових, економічних, організаційних заходів, спрямованих на захист національних інтересів і безпеки.

Усі вищезгадувані визначення поняття митної політики характеризують і пояснюють окремі її сторони, вони взаємопов'язані та взаємообумовлені й саме тому однаковою мірою важливі та необхідні. Це ще раз підтверджує багатоаспектність митної

політики, її вплив на різноманітні сфери суспільного життя. Вони лише збагачують наше уявлення про митну політику як комплексне явище, що об'єктивно існує в системі суспільних відносин.

Підтвердженням цього є аналіз законодавчих актів, що містить поняття митної політики, яке дає нам можливість зробити припущення, що законодавець використовує комбінований підхід до формулювання цього поняття в законодавчих актах. Це обумовлено метою, завданнями та функціями, які стоять перед державою на різних етапах її історичного розвитку.

Проте домінуючим був саме владно-правовий підхід до тлумачення митної політики, який трактує її як систему або комплекс різноманітних заходів, спрямованих на реалізацію та захист внутрішніх і зовнішніх інтересів держави.

З огляду на вищезазначене вважаємо доречним проаналізувати еволюцію тлумачення поняття “митна політика” в національному законодавстві, а також порівняти його з формулюванням цього поняття у законодавстві інших держав.

У перших законодавчих актах СРСР у сфері митної діяльності поняття митної політики закріплено не було. Так, Митний статут Союзу РСР 1924 р. [501] не містить навіть згадки про митну політику. Однак використання організаційно-інституціонального підходу дозволяє нам говорити про те, що реалізація державної митної політики покладалася на Головне митне управління, яке входило до складу Народного Комісаріату Зовнішньої Торгівлі. У Митному кодексі Союзу РСР 1928 р. [499] уже згадується термін “митна політика” у контексті того, що на Головне митне управління у складі Народного Комісаріату Внутрішньої і Зовнішньої Торгівлі Союзу РСР було покладено завдання щодо “розробки питань митної політики” і її реалізації. Митний кодекс Союзу РСР 1964 р. [497] таким же чином урегулював цю проблему: Головне митне управління, що входило до складу Міністерства зовнішньої торгівлі Союзу РСР, “розробляло питання митної політики” і здійснювало діяльність, спрямовану на її реалізацію.

Вважаємо, що пояснення відсутності у законодавчих актах того часу поняття “митна політика” слід шукати, насамперед, у площині ідеології. Сутність митної політики радянської держави початку 20-х і до середини 80-х рр. минулого століття полягала у запровадженні в життя єдиної системи узгоджених політичних, організаційних, правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення державної монополії зовнішньої торгівлі. Відсутність будь-яких ознак конкуренції та засад ринкової економіки не вимагала узгодження інтересів громадян та окремих підприємств і врахування їхньої думки. Відповідно: навіщо нормативно закріплювати те, що заздалегідь уже визначено і не потребує роз'яснення?

У період зовнішньоекономічної реформи (1986 – 1991 рр.) у СРСР починається новий етап розвитку митної системи держави, особливості

якого пов'язані зі спробою трансформації старої моделі політики держави-монополіста в політику, орієнтовану на економічну модель регулювання зовнішньої торгівлі в умовах вільного ринку. Переорієнтація державної політики, безумовно, викликала і зміну митної політики як однієї з її складових. Логічним результатом здійснення цієї реформи стало прийняття в березні 1991 р. нового Митного кодексу Союзу РСР (далі – Кодекс), який набрав чинності з 1 липня того ж року [498].

Однією з новел цього Кодексу була спроба законодавчого закріплення поняття “митна політика”. Митна політика визначалась досить лаконічно – як складова частина зовнішньої та внутрішньої політики СРСР. Хоча все ж таки не йшлося про існування дефініції митної політики, проте ця спроба була позитивним здобутком з боку законодавця. Характер визначення, яке міститься в Кодексі, окреслює більшою мірою місце митної політики в діяльності держави, ніж її зміст.

Крім того, у Кодексі уперше поняття митної політики поєднувалося з поняттям митної справи, що в подальшому викликало чималі дискусії науковців з приводу співвідношення цих понять. У ст. 1 цього Кодексу поняттям “митна справа” охоплювався порядок переміщення через митний кордон СРСР товарів та інших предметів, митне обкладення, оформлення, контроль та інші засоби запровадження в життя митної політики. Зауважимо, що відповідно до цієї норми-дефініції митна справа визнавалася складовою частиною зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності держави.

З цього визначення випливає, що поняття “митна політика” є більш широким поняттям, ніж митна справа. Аргументи такі:

- митна справа є складовою діяльності держави в особі її компетентних органів у відповідних сферах – внутрішній та зовнішній, а митна політика повинна визначати напрямки цієї діяльності;
- митна політика визначає зміст діяльності держави у цій сфері, способи її організації, тобто фактично визначає зміст і способи організації митної справи;
- митна справа виступає лише одним з багатьох засобів реалізації митної політики.

До того ж використання самого терміна “митна справа” є дискусійним, про що слушно зазначав Б.А. Кормич у своїй монографії “Державно-правовий механізм митної політики України” [209, с. 10 – 12]. Варто погодитись з позицією науковців щодо штучності терміна “митна справа” та доцільності використання в науковому обігу поняття “митна діяльність” [167, 10 – 11; 134, с. 12 – 13.]. Наразі вважаємо, що митна діяльність – це виняткова прерогатива митних органів та їх посадових осіб. І здійснюється ця діяльність у зв'язку зі здійсненням митного контролю, митного оформлення товарів, предметів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, застосуванням заходів тарифного та нетарифного регулювання, створенням сприятливих умов для прискорення

товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України. Інакше кажучи, митна діяльність – це діяльність митних органів, пов'язана з організацією і здійсненням контролю за дотриманням громадянами та суб'єктами господарювання правил переміщенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон.

Крім того, цікавим є факт, що в жодному митному законодавстві, крім радянського та пострадянського, поняття “митна справа” відсутнє. Воно не використовується ні в законодавстві США, ні в законодавстві країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

З набуттям незалежності Україна почала активно формувати власну митну політику, створювати свою митну систему та самостійно здійснювати митне регулювання. Усе це знайшло своє відображення та закріплення в перших же законодавчих актах незалежної держави.

Позитивним є те, що при формуванні національного митного законодавства законодавець, в основному, правильно визначився у співвідношенні понять “митна політика” та “митна справа”.

Перший національний законодавчий акт у сфері митних відносин Закон України “Про митну справу в Україні” [408] не містив поняття митної політики. Але це зовсім не означало, що термін “митна політика” не має права на існування. У цьому Законі митна політика держави, як і в Митному кодексі Союзу РСР 1991 р., пов'язувалась з митною справою, а саме: митна справа визначалась як сукупність заходів щодо реалізації митної політики в Україні.

Відповідно до преамбули Митного кодексу України 1991 р. [252] цей нормативно-правовий акт визначав принципи організації митної справи в Україні та був спрямований на забезпечення митними й іншими державними органами, суб'єктами зовнішньоекономічної і господарської діяльності, а також громадянами прав і обов'язків у галузі митної справи. У ньому збережено те ж співвідношення понять митної політики та митної справи.

На цьому акцентовано увагу саме тому, що в Основах митних законодавств держав – учасниць СНД, прийнятих Міжпарламентською асамблеєю СНД [276], що в подальшому стали нормативним підґрунтям створення митного союзу СНД (Україна до цього союзу не приєдналася), митна політика визначається як складова частина митної справи. У ч. 1 ст. 1 Основ установлюється, що митну справу складають митна політика держав, а також порядок та умови переміщення через митний кордон товарів та транспортних засобів, стягнення митних платежів, митного оформлення, митний контроль та інші засоби запровадження митної політики в життя. Ураховуючи, що зазначений нормативно-правовий акт було створено з урахуванням основних засад та принципів чинного на той час Митного кодексу Російської Федерації [495], у його зміст були вкладені й деякі хитрі ідеї та погляди.

Більшість науковців цілком обґрунтовано не погодилась зі включенням митної політики в поняття “митної справи”. Наявність у визначенні митної справи “на рівних” такої категорії, як митна політика і одночасно відносно окремих, хоча й важливих за сутністю митних інструментів та важелів (порядок та умови переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, стягнення митних платежів, митного оформлення, митний контроль та інші засоби запровадження митної політики в життя), викликає сумнів в обґрунтованості подібного об’єднання у визначенні різнопланових і різномасштабних явищ та інструментів. У цьому полягає суперечливість аналізованого визначення, що свідчить про його недосконалість [489, с. 9].

У новій редакції Митного кодексу Російської Федерації [496], спостерігається відмова від такого підходу. У ньому немає поняття митної політики, а поняття митної справи прямо не визначається як засіб запровадження митної політики в життя. Крім того, законодавчо закріплюється поняття митного регулювання, що є новим для митного законодавства країн СНД.

Отже, вважаємо поняття “митна політика” – політико-правовою категорією, яка формалізується в конкретних правових нормах і реалізується в процесі діяльності органів державної влади та інших суб’єктів. Поняття “митна справа” є організаційно-правовою категорією, оскільки вона відображає правове регулювання суспільних відносин, пов’язаних з переміщенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон.

Слід зауважити, що дискусія щодо співвідношення понять “митна політика” та “митна справа” торкнулася митного законодавства переважної більшості країн СНД. Його аналіз свідчить про те, що в нових редакціях галузевих кодексів митна політика визначається як складова внутрішньої та зовнішньої політики держави, а митна справа – як засіб реалізації митної політики. Хоча є держави, де збереглися традиційні підходи. Так, у Митному кодексі Республіки Білорусь [493] закріплено, що митна політика разом з порядком та умовами переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів, стягненням митних платежів, митним оформленням, митним контролем є складовою митної справи.

З 1 січня 2004 р. набрала чинності нова редакція МК України [253]. Цей кодекс підготовлено з урахуванням норм міжнародного митного права та тих змін, що відбулися в соціально-економічному житті держави останнім часом. Його розробники намагалися використати позитивний досвід реалізації норм кодексу попередньої редакції та не допустити повторення тих недоліків, які були йому притаманні. І хоча чинний МК України не позбавлений деяких недоліків, можна визнати, що його прийняття – це крок уперед до підвищення ефективності та покращання якості правового регулювання у сфері митної діяльності.

У МК України використано новий підхід до визначення поняття митної політики. У ст. 2 зазначається, що митна політика – це система принципів і напрямків діяльності держави в сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних і нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі.

Законодавець пропонує сприймати митну політику як сукупність принципів, тобто основних засад, вихідних ідей, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю і відображають суттєві положення явища [552, с. 110] та напрямків діяльності держави.

На наш погляд, поєднання в одній системі таких двох різнопланових елементів убачається не зовсім коректним. Якщо МК України визначає митну політику через систему принципів, то цілком логічним було б закріпити і ці принципи. Натомість ст. 4 кодексу законодавчо закріплює принципи митного регулювання, які не тотожні принципам митної політики.

Якщо митна політика – це напрямок діяльності в сфері зовнішньоекономічних відносин, то тоді цілком доречно окреслювати напрямки через визначення мети, адже людська діяльність має цілеспрямований характер. З іншого боку, в законах доцільніше визначати не мету політики в тій чи іншій сфері, а мету правового регулювання. Політика мінлива, бо відображає різні інтереси, що панують у суспільстві в певний проміжок часу. Закон же як виразник загальних інтересів повинен бути стабільним. Мета митної політики знаходить своє відображення в меті правового регулювання здійснення митної діяльності, і в кодексі має бути закріплена саме вона.

Крім того, викликає сумнів позиція законодавця щодо забезпечення економічних інтересів та безпеки, яке досягається лише за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі. Зазначимо, що забезпечення економічних інтересів та безпеки досягається також через здійснення митного контролю й митного оформлення, боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, а також шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства (про що, зокрема, йдеться в ст. 18 Конституції України [204]).

Зауваження викликає і обмеження митної політики лише сферою зовнішньої торгівлі. Адже митна політика як складова внутрішньої та зовнішньої політики держави поширюється на всю сферу зовнішньоекономічної діяльності.

Досліджуючи майже столітню історію законодавства у галузі митної діяльності, можна дійти висновку щодо відсутності одностайності законодавчого закріплення поняття “митна політика” та його тлумачення. Констатуємо, що зміни в уявленнях про митну політику в сучасних умовах сформували тенденції до розширення місця, ролі та змісту митної політики.

Багатогранність аспектів митної політики обумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. За своєю спрямованістю та домінуванням економічних засобів її реалізації митна політика має економічний характер. Як сфера діяльності політичних інститутів суспільства і держави митна політика має політичний характер, як інструмент адміністративно-правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності – правовий. Беззаперечно, митна політика належить до найважливіших проявів суверенітету держави, що передбачає особливу увагу до неї з боку державної влади при формуванні міжнародної позиції та вирішенні внутрішніх проблем.

Закріплення характеристик митної політики в МК України не має безпосереднього регулятивного значення. Тому, на нашу думку, треба відмовитись від законодавчого закріплення терміна “митна політика” принаймні в цьому нормативно-правовому акті. Ця відмова спричинена невідповідністю статусу такого явища, як митна політика, рівню галузевого кодексу. Вважаємо, що поняття “митна політика”, принципи формування та реалізації, стратегічні напрямки розвитку, зміст та інші не менш важливі її аспекти мають бути закріплені в такому нормативному акті програмного характеру, як концепція.

1.2. Митна політика як невід’ємна складова державної політики

Формування України як незалежної демократичної соціальної держави відбувається в період суттєвих політичних і економічних трансформацій українського суспільства. Історичні зміни в системі міжнародних відносин, які характеризуються виникненням нових незалежних держав, появою нових регіональних центрів сили в міжнародних відносинах, переходом від ери конфронтації до ери відкритості й співробітництва, зникненням військово-політичного та ідеологічного протистояння в світі, спонукають до активізації міжнародної співпраці в різноманітних сферах, у тому числі й у галузі зовнішньої торгівлі. Це означає, що процес державотворення, побудови вільного громадянського суспільства в Україні, формування засад ринкової економіки збігається з її поступовим входженням до світового співтовариства і пошуками свого місця на сучасній політичній карті світу.

З огляду на своє геополітичне становище, історичний досвід, культурні традиції, багаті природні ресурси, потужний економічний, науково-технічний та інтелектуальний потенціал Україна може і, головне, повинна стати впливовою світовою державою, здатною виконувати значну роль у забезпеченні політико-економічної стабільності в Європі та світі.

Обов'язковою умовою успішної реалізації Україною своїх потенціальних можливостей є її активне і повномасштабне входження до світового політичного, економічного та правового простору. Долаючи кризові явища в суспільстві й намагаючись посісти гідне місце в світовій

спільності, Україна має спиратись на свої фундаментальні загальнонаціональні інтереси, відповідно до яких і визначаються засади, напрями, пріоритети та функції її державної політики.

Так уже історично склалося, що митна політика України є невід'ємною складовою державної політики, адже поява державних утворень ще в давні часи вимагала організації інститутів, що регулювали б суспільні відносини, у тому числі й у сфері транскордонного переміщення і, в першу чергу, товарів. Майже вся історія торгівлі та митної діяльності пов'язана з історією держави. Зважаючи на це, можна припустити, що митній політиці як елементу цілого притаманні всі основні ознаки, які характеризують ціле – державну політику – складне та багатогранне явище. Без з'ясування найпринциповіших та найбільш суттєвих рис державної політики досить важко скласти цілісне та глибоке уявлення про митну політику України.

У сучасній науковій літературі як в Україні, так і на теренах пострадянських країн проблема державної політики поки що не знайшла свого адекватного висвітлення. Але це аж ніяк не означає можливості недооцінки ролі державної політики, а, навпаки, потребує від науковців якнайшвидшого ретельного дослідження й аналізу цієї політико-правової категорії. Це обумовлюється, крім усього, тим, що державній політиці належить центральне місце в теорії та практиці державної діяльності. Аналіз державної політики необхідний для того, щоб зрозуміти її джерела, процеси, за якими вона розвивається і реалізується, її функції та механізми взаємодії з суспільством. У свою чергу, це дозволить визначити нам місце митної політики в системі загальнополітичної діяльності держави, її роль у системі реалізації функцій держави, механізм формування та форми й методи її реалізації. Тому зрозумілим є досить велике практичне значення дослідження даної проблематики, і розпочати його слід з розкриття концептуальних засад державної політики, з'ясування її сутнісного змісту.

Насамперед, слід звернути увагу на те, що характеристика державної політики передбачає з'ясування сутності головного елементу цього поняття, тобто розкриття змісту самого поняття “політика”.

З'ясовуючи зміст і роль політики як суспільного явища, слід виходити з ролі людини, особистості з її інтересами і потребами. Саме це є підґрунтям, джерелом політичного життя, фактором впливу на нього. Усе це сприяє формуванню складної системи суспільних відносин, які спрямовані на регулювання політико-владних проблем і процесів, що дають змогу певним групам людей реалізувати свої цілі.

Політика в будь-якому суспільстві, на будь-яких історичних етапах його розвитку є засобом забезпечення перш за все власних інтересів індивіда чи великих груп людей: територіальних громад, громадських організацій, політичних партій, націй.

Метою політики як усвідомленої форми діяльності є націленість на забезпечення оптимально можливого в даному суспільстві й конкретних

умовах здійснення суспільних процесів, вивчення їх та регулювання і розвитку у тому напрямі, якого бажає домінуюча чи опозиційна група.

У працях сучасних політологів як вітчизняних, так і зарубіжних можна зустріти багато визначень політики. Даючи визначення політики, вчені-політологи використовують переважно два основні підходи, що характеризують її як сферу людської діяльності (загальнонауковий підхід) та як спрямування або спосіб діяльності (буденно-публіцистичний підхід). Політику розглядають як:

- систему дій, що ієрархічно вибудовує відносини між різними соціальними групами заради завоювання домінуючої ролі в суспільстві;

- відносини між класами, націями та іншими соціальними групами, ядром яких є проблема завоювання, утримання і використання державної влади (Р. Доуз);

- дію політичних інституцій, ланок політичного організму щодо організації найоптимальніших умов і норм свободи особи;

- причинно зумовлену, ситуативну змінну за формою й орієнтацією діяльність, яка служить практичній організації суспільства; і саме така політика задає суспільству відповідні його сутнісним основам структури і форми, створює інститути, закони і правила, змінює ситуацію і дає змогу людині адаптуватися в умовах, які змінюються в часі та просторі (З. Фройд) [309, с. 16].

Зазначені варіанти інтерпретації політики не вичерпують багатоманітності її визначень, а лише відображають найважливіші з них. З урахуванням потреб дослідження більш прийнятним, на нашу думку, буде визначення політики як сукупності специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства та їх узгодження з метою встановлення і збереження політичного громадського порядку, досягнення злагоди і політичної інтегрованості суспільства [116, с. 11]. Зважаючи на те, що в будь-якому разі політика являє собою діяльність, слід говорити про те, що вона виникає і реалізується не сама по собі, а як діяльність певних політичних суб'єктів. Не піддаючи сумніву те, що саме держава є основним елементом політичної системи суспільства та головною рушійною силою політики, визначимо її як найважливіший суб'єкт останньої. Отже, і державну політику можна визначити як діяльність цього суб'єкта, здійснювану у сфері політики, тобто політичну діяльність держави та її органів. Проте таке тлумачення державної політики досить широке і потребує уточнення. Розуміння державної політики вимагає більш конкретних дефініцій, хоча й тут не можна не звернути увагу на відсутність серед науковців одностайності.

Синтез дефініційних визначень державної політики відомих закордонних учених можна звести до такого:

– курс дій чи пасивність, обрані державними органами для вирішення даної проблеми або ряду взаємопов'язаних проблем (Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління);

– цілеспрямований курс дій уряду для вирішення певної проблеми чи сукупності взаємопов'язаних проблем (Дж. Андерсон);

– порада щодо державних рішень, орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях (Д. Веймер, Е. Вайнінг);

– діяльність зі створення проблем, що піддаються вирішенню, яка не має фіксованої програми (А. Вілдавський);

– прийняття взаємопов'язаних рішень, що стосуються вибору цілей і засобів їх досягнення (В. Дженікс);

– запланована програма цілей, цінностей та дій (Г. Ласвел, А. Каплан);

– напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем (Л. Пал);

– політика як: наслідок впливу зовнішнього середовища; розподіл влади; набір панівних цілей; інституціональні структури; процес прийняття рішень (Р. Симеон);

– спосіб синтезу (умовний або реальний) наявної інформації і результатів конкретних досліджень з метою створення підстав для прийняття рішень (через зіставлення можливих альтернатив) і визначення подальших потреб в інформації щодо майбутньої політики (В. Вільямс);

– обраний державними органами напрям дій, спрямований на певне середовище, що допомагає реалізувати їх можливості чи подолати перешкоди і завдяки якому вони досягають бажаних цілей (К. Фридрих) [506, с. 81 – 82].

Серед наявних у вітчизняній науковій літературі визначень державної політики можна виокремити такі:

– специфічна форма політико-управлінської діяльності держави, яка має свої закономірності, складну внутрішню структуру і відіграє важливу роль у формуванні та розвитку суспільних відносин [538, с. 7];

– особливий вид людської діяльності, що покликаний здійснювати довготривалі або поточні інтереси різних соціальних груп за допомогою планування, втілення в життя, контролю за процесом і результатом відповідної практичної діяльності [311, с. 14];

– відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства [451, с. 5 – 6];

– свідомо діяльність владних структур та органів державного управління різних рівнів, спрямована на регулювання суспільних відносин, забезпечення стабільності й розвитку відповідно до визначених цілей [310, с. 503].

На нашу думку, ураховуючи мету та завдання цього дослідження, найбільш удалим визначенням поняття державної політики треба вважати те, що міститься в роботі В. Тертички “Державна політика” [506, с. 82 – 83].

Він вважає, що державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства.

Звичайно, є й інші, не менш удачі визначення, які під різним кутом зору, з використанням різних методологічних підходів аналізують одне й те ж саме явище: діяльнісний аспект цієї важливої сфери і умови суспільного життя.

Найбільш важливими рисами, що характеризують державну політику як політичну діяльність, є такі:

- це не безсистемна поведінка суб'єктів політичного процесу, а цілеспрямована дія чи бездіяльність, що формується для досягнення поставленої мети як у цілому, так і щодо конкретно визначеної сфери суспільних відносин, наприклад у сфері митної діяльності;

- охоплює не окремі абстрактні рішення, а цілеспрямовані напрями чи моделі поведінки державних інституцій і містить як розробку політики, так і її запровадження, що формулюються у вигляді концепцій чи стратегій розвитку окремих галузей;

- формується, переважно, державними інституціями, але з урахуванням різноманітних інтересів і потреб усього суспільства й окремих груп. Прикладом є діяльність Ради з питань зовнішньоекономічної діяльності КМ України;

- запроваджується в повсякденному житті не тільки державними інституціями, а й з використанням можливостей окремих організацій чи осіб та суб'єктів, діяльність яких опосередковано пов'язана з реалізацією митної політики – діяльність митних посередників;

- з'являється у відповідь на політичні вимоги або вимоги діяльності, що надходять від інших суб'єктів політики: політичних партій, груп інтересів, галузевих асоціацій суб'єктів господарювання, окремих громадян;

- державні інституції дійсно працюють, а не мають намір чи тільки планують працювати, саме це аналізується та оцінюється;

- може бути або негативною за умови, що діяльність не досягла поставленої мети, або позитивною, якщо розв'язано певну проблему;

- потребує законодавчого забезпечення, прийняття правових актів, за допомогою яких стає нормою суспільного життя, наприклад регулятивні, фіскальні та охоронні функції митної політики сприймаються як легітимні, хоча ця легітимність – це необхідна, але недостатня умова ефективності;

- ґрунтується, на відміну від політики інших суб'єктів, на можливості застосування засобів державного примусу, тобто ті ж самі митні органи наділені правом застосування адміністративно-примусових заходів з метою попередження, припинення митних правопорушень чи покарання осіб, винних у їх вчиненні;

– слід розрізняти просто рішення та політику, наприклад, рішення уряду щодо підвищення митних тарифів на окремі групи товарів не є свідченням політики протекціонізму, скоріше за все його можна вважати реакцією на економічні умови, що склалися в певній сфері господарської діяльності.

Державна політика покликана регулювати суспільні відносини у різних сферах, розв'язувати нагальні потреби суспільства. Саме державна політика визначає напрямки і засади суспільного розвитку, формує відповідну політико-правову базу, мобілізує ресурси. В умовах демократії державна політика спрямована на реалізацію та узгодження інтересів різних впливових політичних сил, досягнення компромісу між ними, тобто на задоволення вимог різних соціальних груп та забезпечення стабільності всього суспільства.

Характеризуючи державну політику, слід мати на увазі, що саме держава залишається найбільш універсальною формою політичної організації суспільства, що й обумовлює її вирішальну роль у забезпеченні його поступового розвитку. У цьому і полягає значення державної політики як рушійної сили. Водночас не менш важливим є те, що державна політика повинна забезпечувати стабільність, усталеність суспільних відносин, без чого не можливо досягти впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Можна сказати, що державна політика виступає як засіб гармонізації процесу суспільного розвитку, у чому й полягає її головний зміст. Для України, країни, де зараз здійснюються масштабні перетворення з метою побудови суверенної незалежної, правової, соціальної держави, поступовість, послідовність, логічна узгодженість і завершеність державної політики є обов'язковою її умовою. На підтвердження цього необхідно навести слова Президента України, який у своїй промові “Послання про стратегію економічного і соціального розвитку нашої країни” перед депутатами Верховної Ради поставив на перше місце саме проблему державної політики і дієздатності влади. “Нам, – на думку глави держави, – слід серйозно домовитися про принципи, на яких має будуватися державна політика. Вона повинна бути, перш за все, українською, єдиною і узгодженою, ефективною і відповідати особливостям моменту, часу, доби. Для цього потрібно, щоб кожна з гілок державної влади керувалася єдиними базовими цінностями, законами та ефективно діяла чітко у межах своїх повноважень. Сьогодні ми багато втрачаємо саме через те, що державна політика є фрагментарною, розбалансованою, а іноді й різновекторною, з внутрішніми суперечностями” [226, с. 2].

З урахуванням цього потрібно усвідомлювати, що державна політика може бути ефективною лише за умови чіткого визначення її мети. Інакше кажучи, державна політика є відображенням мети політичної системи і засобів, за допомогою яких вона досягається. Тобто призначення і завдання державної політики полягає, насамперед, у тому, щоб знайти,

визначити і відповідним чином сформулювати таку мету, яка була б здатна об'єднати суспільство, знайти засоби і розробити механізм її досягнення. Ось чому зміст державної політики, характеристика політичної діяльності держави визначаються також її метою. Власне для досягнення певної мети і реалізується державна політика. Безцільні перетворення завжди беззмістовні. Тому дуже важливо встановити, у чому полягає та мета, якої прагне суспільство, чи відповідає вона закономірностям суспільного розвитку. Мета – це кінцевий стан або результат, що державні органи прагнуть досягти і саме вони характеризують наміри та спрямованість політики.

Варто погодитись з науковцями, які пропонують звернути увагу на те, що зміст державної політики, тобто політики, яка розробляється і проводиться державою та її органами і являє собою основні напрями діяльності та саму діяльність, курс держави всередині країни й на міжнародній арені багато в чому залежить від багатьох факторів: природи і характеру самої держави, політичного устрою, типу політичного режиму, об'єктивних внутрішніх і зовнішніх умов існування даної країни, розстановки соціально-політичних сил у даному суспільстві. Нарешті, не менш важливим фактором, який впливає на зміст державної політики, є необхідність координувати її в рамках союзів і регіональних об'єднань, а також необхідність урахування принципів і норм міжнародного права, рекомендації ООН та інших міжнародних організацій [116, с. 17 – 18].

Ефективність державної політики забезпечується динамізмом, чутливістю до змін, що відбуваються в суспільстві, у розстановці політичних сил, у внутрішніх і зовнішніх обставинах, здатністю до об'єднання більшості населення країни навколо конструктивної ідеї, що закладається в політичні програми та курси. Ефективна політика створює сприятливі умови для діяльності всіх суб'єктів політики, як тих, що належать до державних інституцій, так і тих, що працюють на громадських засадах, максимально використовуючи їх потенціальні можливості в реалізації державних програм. Пропонуючи різним конкурентним групам інтересів свої політичні ініціативи, держава створює умови для досягнення компромісу. Реалізуючи політичні курси, вона спирається на закони, силу і авторитет усіх гілок влади, домагаючись чіткого функціонування системи державного управління.

Таким чином, державна політика має складний та багатоаспектний характер. Участь у формуванні та реалізації державної політики бере не одна чи дві державні інституції, а декілька, які знаходяться, як правило, на різних організаційно-правових рівнях і з урахуванням впливу інших суб'єктів політичного процесу. Державна політика (як вплив на повсякденне життя суспільства) є підсумковим результатом тісної взаємодії великої кількості детермінант економічного, інституціонального, соціально-психологічного, нормативного характеру тощо.

Визначаючи політику і державну політику зокрема як універсальне, багатомірне соціальне явище, що взаємодіє з іншими сферами суспільства, ми не можемо заперечувати існування такої властивості державної політики, як здатність до глибокого проникнення в інші сфери суспільства, здійснення впливу на них чи поєднання з іншими регуляторами людських відносин. Наявність цього феномена державної політики дозволяє нам розмірковувати про її формування й реалізацію в цих сферах суспільства. Відповідно до таких впливів та взаємодій державну політику можна класифікувати на внутрішню й зовнішню (за об'єктом впливу); економічну, національну, соціальну, екологічну, військову, науково-технічну, культурну (за сферами суспільного життя). Використання сукупності різних критеріїв дає можливість виокремлювати в межах єдиної державної політики такі її напрями (складові): фінансовий, податковий, митний, регуляторний, ціновий, промисловий, грошово-кредитний, аграрний, демографічний, сімейний тощо.

Визначаючи місце митної політики в системі діяльності держави слід виходити з тих позицій, що державною політикою можна визнавати будь-яку політичну діяльність держави та її органів у відповідних сферах. У межах єдиної державної політики митна політика має багатоцільовий характер, задовольняє різноманітні інтереси та потреби як держави в цілому, так і певних соціальних груп та окремих громадян. Ось чому вона заслуговує на детальний аналіз та потребує визначення її місця в системі державної політики, взаємозв'язку з іншими складовими останньої, її суб'єктами, об'єктами, методами, формами та засобами реалізації.

Митна політика є складовою внутрішньої та зовнішньої політики. З цим твердженням погоджується більшість дослідників [87, с. 90; 507, с. 28], а частина акцентує на цьому окрему увагу [167, с. 9]. П.В. Дзюбенко наголошує, що точніше буде вважати митну політику похідною внутрішньої та зовнішньої політики [124, с. 28]. Вважаємо, що це суттєво не впливає на усвідомлення місця митної політики, адже загалом усі визнають, що митна політика спрямована на захист національних інтересів, який реалізується через внутрішню і через зовнішню політику. Отже, зовнішня політика не може розглядатися окремо від внутрішньої, а це означає, що митна політика є їх невід'ємною складовою.

Пріоритетними напрямками митної політики у внутрішньополітичній сфері є: забезпечення неухильного дотримання прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та окремих громадян, захисту інтересів держави; модернізація системи митної служби України; забезпечення прозорості в діяльності органів митної служби, прийнятті управлінських рішень, інформованості населення України з питань митного регулювання, зміцнення на цій основі його довіри до посадових осіб митних органів; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів, протидія митним правопорушенням.

Основними напрямками митної політики у зовнішньополітичній сфері є проведення активної міжнародної політики України з метою: створення сприятливих умов для прогресивного економічного та соціального розвитку України; забезпечення повноправної участі України в діяльності ВМО та інших міжнародних організацій; участі у заходах, пов'язаних з протидією розповсюдження зброї, засобів її доставки, військового спорядження; поглиблення транскордонного співробітництва; адаптації законодавства України у митній сфері до законодавства Європейського Союзу.

Аналізуючи співвідношення митної та економічної політики держави, слід погодитись з позицією вчених [158, с. 16], які пропонують дослідити ці поняття на рівні сутності головного причинно-наслідкового зв'язку, що поєднує закономірне і суттєве у відносну цілісність. Ідеться про поширене у методології наукового дослідження відношення мети і засобів її реалізації. За такого припущення економічну політику можна розглядати як загальне, внутрішню та зовнішню економічну політику – як особливе, а митну – як одиничне. Тоді можна стверджувати, що економічна політика взагалі як мета (загальне) реалізується за допомогою здійснення внутрішньоекономічної та зовнішньоекономічної політики як її засобів. Відповідно рівень одиничного є засіб реалізації рівня особливого, що являє собою мету. Отже, митна політика як мета нижчого порядку є одночасно засобом реалізації мети вищого порядку – економічної політики. Тобто митна політика – це відображення здійснюваної в державі економічної політики. Більше того, від результатів здійснюваної митної політики значною мірою залежить і те, які корективи змушена вносити держава в свою економічну політику і навпаки.

Виступаючи засобом вирішення внутрішньоекономічних завдань, що стоять перед кожною державою, митна політика відіграє суттєву роль у реалізації державної політики у галузі економіки. Особливого значення в Україні це набуло за умови вирішення завдань щодо стимулювання розвитку та структурної перебудови національної економіки, підвищення її конкурентоспроможності та захисту вітчизняного ринку. Крім того, митна політика у цій сфері має бути орієнтована на забезпечення продовольчої безпеки, захист внутрішнього ринку від неякісного імпорту – поставок продукції, яка може завдавати шкоди національним виробникам, здоров'ю людей та навколишньому природному середовищу (наприклад, у 2003 р. митними органами було виявлено й перекрито канали незаконного надходження на внутрішній ринок цукру під час операцій з давальницькою сировиною (несплачені платежі становили 27 млн. грн. та товарів народного споживання з Туреччини (вартість затриманого становить понад 8,7 млн. грн.; порушено 72 кримінальні справи за фактом незаконного переміщення через митний кордон наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [305, с. 44 – 45]). Також додамо і про потребу збільшення надходжень до державного бюджету для задоволення

внутрішніх потреб держави, у тому числі й соціального характеру, що забезпечується за рахунок фіскальної спрямованості митної політики. Від митної політики багато в чому залежить досягнення фінансової стабільності в державі (так, завдяки проведеній роботі митними органами у 2005 р. до державного бюджету перераховано податків та зборів на суму 31 млрд. 1,1 млн. грн. [307, с. 13]), стимулювання залучення іноземних інвестицій у національне виробництво, звільнення українського товаровиробника від непосильного податкового тягаря, наведення порядку при вивезенні з країни сировини (за пропозицією Держмитслужби України урядом у 2004 р. було обмежено вивезення з України залізної руди неагломерованої [306, с. 24]), забезпечення валютних надходжень від експорту товарів та послуг, посилення контролю за вивезенням капіталів з держави.

Митна політика сприяє забезпеченню й реалізації зовнішньоекономічних завдань та інтересів держави. Поміrkована та урівноважена, а головне, стабільна митна політика має створити умови для виходу національної економіки з кризи, а в подальшому і для її зміцнення, сприяти розвитку експортного потенціалу вітчизняної продукції, прискорення та поглиблення інтеграції у європейську і світову економічну систему та активізації участі в міжнародних економічних та фінансових організаціях.

Разом з тим у сучасній науковій літературі можна віднайти твердження щодо службової, підпорядкованої ролі митної політики відносно зовнішньоекономічної політики [200, с. 89]. Відповідно автор робить висновок, що митна політика – поняття вужче, ніж зовнішньоекономічна політика. І якщо з останнім твердженням О.В. Константи можна погодитись, то питання підпорядкованості є спірним. Митна політика – самодостатнє політико-правове явище, яке є невід’ємною складовою загальнодержавної політики.

Досить дискусійною в науковій літературі вважається точка зору щодо співвідношення понять зовнішньоторговельної та митної політики. Так, К.К. Сандровський зазначав, що митна політика є частиною зовнішньоторговельної політики [459, с. 48]. Окремі ж дослідники практично поєднують їх. Зокрема, С.В. Барамзін [45, с. 105] визначає державну митну політику як загальні принципи зовнішньої торгівлі на відповідний період часу, що відображають відношення до: національної безпеки; забезпечення економічної незалежності; національного виробника товарів та послуг; іноземних інвестицій у національне виробництво; захисту фізичного і морального здоров’я населення як прямого, так і опосередкованого споживача товарів і послуг; захисту навколишнього природного середовища; формування доходної частини бюджету. А деякі, взагалі, ототожнюють ці поняття [457, с. 9].

Звичайно ж, між цими поняттями існує відповідне співвідношення і зв’язок, адже поєднує ці терміни те, що вони ґрунтуються на таких формах

їх реалізації, як протекціонізм та фритредерство. Але це не є підставою для їх ототожнення. Аргументами на користь того, що це різні за своїм змістом та сутністю поняття, є існування різних самостійних державних органів з чітко визначеними функціями та компетенцією, діяльність яких спрямована на виконання власних конкретних мети і завдань, що поставлені перед ними.

Таким чином, можемо зробити висновок, що місце і роль митної політики в системі загальнодержавної політики визначається багатьма факторами, що мають місце за рахунок впливу інших політик. Вона тісно взаємопов'язана з ними і знаходиться в прямій чи опосередкованій залежності від них, але й сама суттєво впливає на них.

Митна політика, виступаючи складовою внутрішньої та зовнішньої державної політики, формується і запроваджується, спираючись на об'єктивний аналіз та з урахуванням внутрішньоекономічних і зовнішньоекономічних факторів. У цьому сенсі митна політика фокусує в собі інтереси держави у внутрішньоекономічній, зовнішньоекономічній, фінансовій, податковій, валютній, кредитній сферах. У такій якості митна політика не тільки є каталізатором політики держави, але й свого роду заручником її прорахунків. Приклад цього – невиважена митна політика України, пов'язана зі зменшенням квот на окремі групи товарів російських товаровиробників, що викликало зворотну реакцію щодо окремих груп товарів вітчизняних товаровиробників. Установлення необґрунтованих квот з боку двох держав погіршило у 2005 – 2006 рр. політичні стосунки між ними та завдало економічних збитків як державам, так і суб'єктам ЗЕД.

З іншого боку, митна політика має і суб'єктивний характер, бо її принципи, мета, функції визначаються умовами розвитку конкретної держави в певний історичний період її існування, станом світової загальної та економічної ситуації. Крім того, на неї суттєво впливає поведінка окремих політичних сил, які мають реальну владу в державі, державні, громадські та бізнесові інституції як всередині держави, так і за її межами, одні з яких є суб'єктами, а інші об'єктами митної політики.

1.3. Механізм формування та реалізації митної політики: інституціональний аспект

Інституціональний підхід до аналізу соціальних процесів і явищ можна вважати одним із традиційних методологічних підходів наукового пізнання. Його прихильники основну увагу приділяють дослідженню досить важливих їх аспектів – інститутів.

Для вирішення завдань, що визначені для досягнення мети дослідження, пропонується розглянути механізм формування та реалізації митної політики саме через використання інституційного підходу.

Процес формування та реалізації митної політики має бути забезпечений ефективним механізмом, який би був здатний втілити її в

реальне життя. Державне регулювання митної діяльності повинно являти собою не ізольовані та епізодично діючі державні інституції, громадські організації, а комплекс об'єднаних єдиною метою, методологією та організаційною структурою державних установ, об'єднань громадян та інших інституцій, координованих з єдиного центру, що працюватимуть на постійній основі, з метою формування та практичної реалізації митної політики. Держава повинна мати систему інститутів і організацій з відпрацьованими та ефективними технологіями й механізмами регулювання митно-правової діяльності. З урахуванням курсу на приєднання України до СОТ такий інституційний механізм повинен ґрунтуватись на чіткому виконанні процедурних правил СОТ, що стосуються не тільки законів, але й відомчих нормативних актів та дій посадових осіб.

Основними організаційно-правовими формами державного впливу на митну діяльність є створення нормативно-правової бази для її регламентації (контролю і корегування) та організація й функціонування системи державних органів, що беруть участь у її реалізації, суворій відповідності до вимог закону. У сукупності ці інститути забезпечують легітимність суспільних відносин у митній сфері, захист національних інтересів держави, прав і законних інтересів учасників митно-правової діяльності, їх відповідальність за невиконання чи неналежне виконання норм законодавства.

Діючий наразі в країні інституціональний механізм формування та реалізації митної політики держави в цілому визначений основними положеннями, що сформульовані в Конституції України, МК України, законах та підзаконних нормативних актах, але він не позбавлений певних недоліків, що породжують деякі складнощі, у першу чергу щодо визначення суб'єктного складу його учасників, розмежування їхніх повноважень у цій сфері, відповідальності за прийняті рішення. За цієї ситуації суттєво знижується ефективність їх діяльності, спрямованої на реалізацію своїх завдань та функцій.

Визнання митної політики як складного комплексного соціального явища спонукає нас до думки про недоцільність обмеження кола суб'єктів формування митної політики тільки державними органами. Це коло є набагато ширшим, адже до нього, крім органів державної влади, належать і різноманітні громадсько-політичні інституції, фінансово-економічні групи тиску та інші суб'єкти, які репрезентують інтереси окремих верств суспільства, діяльність яких має важливе значення для прийняття рішень, пов'язаних з формуванням митної політики. З цієї причини виникають певні складнощі стосовно чіткого визначення суб'єктного складу механізму формування політики. Отже, формування досліджуваного інституціонального механізму здійснюється за умов суттєвого впливу політичних, економічних і організаційних факторів та залежить від характеру економіко-політичних взаємозв'язків у державі.

Досліджуючи цей інституціональний механізм, пропонуємо виокремлювати суб'єкти митної політики – ті інституції, які беруть безпосередню чи опосередковану участь у формуванні або реалізації митної політики, та об'єкти митної політики – ті, на кого розповсюджується чи впливає митна політика. До першої групи ми пропонуємо зараховувати державні органи (ВР України, Президента України, КМ України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Державну митну службу України тощо), постійні й тимчасові робочі органи та консультативно-дорадчі органи при центральних органах виконавчої влади (Митно-тарифна рада при КМ України, Рада з питань ЗЕД при КМ України, Громадська колегія при Держмитслужбі України), галузеві асоціації, об'єднання підприємств, різного роду групи інтересів та політичні групи, пов'язані із зовнішньоекономічною сферою діяльності (Торгово-промислова палата України, Асоціація митних брокерів України, Асоціація митних автоперевізників України тощо), а до другої – суб'єктів господарювання, різноманітні соціальні групи та окремих громадян.

Інституціональний механізм формування та реалізації митної політики втілюється насамперед в організації системи інституцій, об'єднаних спорідненою метою – участі у формуванні або реалізації митної політики. Таким чином, інституціональний механізм формування та реалізації митної політики – це певна система взаємопов'язаних суб'єктів (інститутів), які, взаємодіючи, забезпечують цілісність, безперервність процесу регулювання суспільних відносин у митній галузі, а також створюють необхідні умови для задоволення постійно виникаючих і найбільш значущих потреб об'єктів митної політики.

Характеризуючи суб'єктів митної політики, можна побачити, що їх місце в цьому інституціональному механізмі визначається перш за все виконуваними функціями – функцією формування або функцією реалізації державної політики у митній галузі.

Функція формування митної політики включає діяльність інституцій щодо усвідомлення проблеми (з'ясування потреби), пошуку варіантів вирішення проблеми, прийняття політичного рішення, забезпечення умов для його практичного втілення, що знаходить своє зовнішнє відображення у нормативно-правовому закріпленні стратегічних цілей, завдань, принципів та напрямів діяльності в цій сфері у формі концепцій, програм розвитку, законодавчих актів тощо. Усвідомлення важливості та надзвичайної значущості для держави і суспільства в цілому діяльності, пов'язаної з формуванням державної митної політики, вимагає особливого аналізу складу суб'єктів цієї діяльності та їх компетенції. Зважаючи на це, потрібно акцентувати увагу на тому, що безпосередньо участь у формуванні митної політики беруть лише державні органи, до того ж не всі, а лише окремі з них, наприклад парламент, Президент України, Уряд та окремі міністерства, що прямо визначено як їх завдання. Інші ж суб'єкти митної політики беруть участь у формуванні митної політики лише опосередковано, в межах своїх повноважень у цій сфері.

Функція реалізації митної політики охоплює діяльність щодо впровадження її в життя, досягнення запланованого результату (чи на досягнення), аналіз та формулювання пропозицій щодо її корегування. Виконання цієї функції спрямовано на досягнення тактичних і оперативних цілей, забезпечення вирішення конкретних завдань, що знаходять свій зовнішній вираз у комплексі організаційно-правових форм і методів їх діяльності. Варто звернути увагу на те, що окремі суб'єкти митної політики одночасно виконують обидві ці функції, наприклад КМ України або Міністерство фінансів України.

Саме комплексний характер цих функцій і визначає багатовекторність та різноманітність діяльності окремих суб'єктів митної політики, різні обсяги та способи їх участі у формуванні та реалізації митної політики. Проте, зважаючи на їх належність до різних гілок влади, відмінність в їх організаційно-правових рівнях, обсяг державно-владних повноважень, можна дійти висновку щодо потреби у використанні системного підходу до аналізу їх діяльності. Означена діяльність спрямована на досягнення конкретних результатів у межах єдиного інституційного утворення, метою функціонування якого є захист національних інтересів і гарантування безпеки особи, суспільства і держави у митній сфері.

Погоджуємося з точкою зору Б.А. Кормича, який пропонує представляти інституціональний механізм митної політики як складну багаторівневу систему, яка з одного боку об'єднується особливою загальною функціональною спрямованістю, а з іншого – розділяється специфічними особливостями, пов'язаними з рівнем компетенції і характером відповідних цілей [209, с. 91].

Існуючий на сьогодні інституціональний механізм формування державної політики з питань митної діяльності за умови його зовнішньої стрункості та логічності в цілому показав свою неефективність та непослідовність. Наприклад, Департамент державної політики у сфері зовнішньої торгівлі, торговельних обмежень та контролю за зовнішньоекономічною діяльністю Міністерства економіки України не зміг своєчасно забезпечити об'єктивний підхід при підготовці змін до Митного тарифу України. Його пропозиції не містили чіткі та переконливі аргументи на користь того, що внесення змін не справить негативного впливу на становище національних виробників і не становитиме в подальшому загрозу національним інтересам. Пропозиції також не були позбавлені кон'юнктурного впливу з боку окремих груп тиску. І хоча КМ України, який виступив суб'єктом законодавчої ініціативи щодо внесення змін до Митного тарифу України, вдалося переконати народних депутатів у необхідності внесення змін до Митного тарифу України [382], це викликало бурхливі дискусії як серед самих народних депутатів, так і серед різних соціальних груп. Такі приклади є непоодинокими й обумовлені, крім усього, також і недосконалістю функціонування цього інституційного механізму, неефективність діяльності якого пояснюється епізодичністю роботи, відсутністю відповідальності за прийняті рішення та впливом деяких інших суб'єктивних факторів.

У результаті існуючий нині інституціональний механізм формування та реалізації митної політики не в змозі створити умови для забезпечення захисту національних товаровиробників та споживачів і, за великим рахунком, національних інтересів.

Отже, аналіз конституційних норм, норм МК України та інших нормативних актів не дозволяє достеменно з'ясувати структурну побудову досліджуваного механізму й чітко визначити компетенцію його складових, що свідчить про фрагментарність та колізійність чинного законодавства у сфері правового забезпечення діяльності суб'єктів митної політики. Ця ситуація може бути виправлена лише одним шляхом – видання окремих законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, унесення узгоджених змін та доповнень до чинних актів, що в свою чергу сприятиме удосконаленню, підвищенню ефективності діяльності цих суб'єктів. Зазначеній правотворчій діяльності має передувати глибока та змістовна науково обґрунтована робота, здійснювана з урахуванням останніх теоретичних досліджень та передового світового досвіду в цій сфері.

З метою поглибленого дослідження структури, обсягів компетенції, взаємозв'язків суб'єктів інституціонального механізму формування й реалізації митної політики пропонуємо здійснити їхній класифікаційний розподіл, що матиме важливе теоретичне та практичне значення. Класифікація дозволить детальніше вивчити окремі повноваження суб'єктів, що сприятиме більш точному закріпленню в правових нормах їх прав та обов'язків, завдань і функцій, які вони мають. Крім того, використання класифікації допоможе систематизувати набуті знання.

У процесі побудови означеної класифікації виникають значні труднощі. Насамперед вони пов'язані з багатоплановістю структури інституційного механізму. Критерії, відповідно до яких суб'єкти митної політики розподілятимуться на певні класифікаційні групи, можуть бути різні, їх достатньо багато, якщо брати до уваги всі можливі характеристики тієї чи іншої групи [45, с. 131 – 132; 66, с. 35 – 36; 167, с. 119]. Тому пропонується їх класифікація, яка з огляду на мету дослідження має найбільше значення. До того ж вважаємо за доцільне класифікувати суб'єктів формування та реалізації митної політики держави за кількома критеріями, у декілька етапів.

На першому етапі, залежно від наявності чи відсутності державно-владних повноважень щодо формування та реалізації митної політики, можна виділити дві групи суб'єктів: державні та недержавні інституції.

На другому етапі класифікації суб'єктів митної політики, обравши за критерій характер компетенції, державні інституції можна розподілити на органи загальної та спеціальної компетенції, а недержавні інституції, залежно від ступеня зацікавленості у результатах, – на суб'єкти, які мають безпосередній інтерес, та суб'єкти, які мають загальний інтерес.

На третьому етапі органи спеціальної компетенції з урахуванням їх функціонального призначення поділяються на органи, для яких це не є основним видом діяльності, спеціально уповноважені органи та консультативно-дорадчі органи (рис. 1).

З урахуванням запропонованої класифікації охарактеризуємо тих суб'єктів, діяльність яких має суттєве значення для формування та реалізації державної митної політики.

До державних інституцій загальної компетенції пропонуємо зарахувати парламент, Президента України та Уряд держави.

Відповідно до Конституції України (ст. 85), коло повноважень ВР України, прямо чи опосередковано пов'язаних з формуванням митної політики, досить широке. Це, насамперед, прийняття законодавчих актів, які можуть визначати головні напрямки митної політики, структуру системи суб'єктів митної політики, їх компетенцію в цій сфері, порядок здійснення митної діяльності, порядок формування та застосування тарифних і нетарифних засобів митного регулювання (ст. 92 Конституції України). Також до виключної компетенції парламенту належить визначення засад внутрішньої та зовнішньої політики держави, надання згоди на обов'язковість та денонсацію міжнародних договорів України, здійснення контрольних повноважень у цій сфері.

Свої функції щодо формування митної політики ВР України здійснює шляхом законотворчої діяльності, результатом якої є створення нормативно-правової основи для діяльності усіх суб'єктів та об'єктів митної політики. Тобто основною функцією парламенту України у формуванні та реалізації митної політики є її законодавче забезпечення.

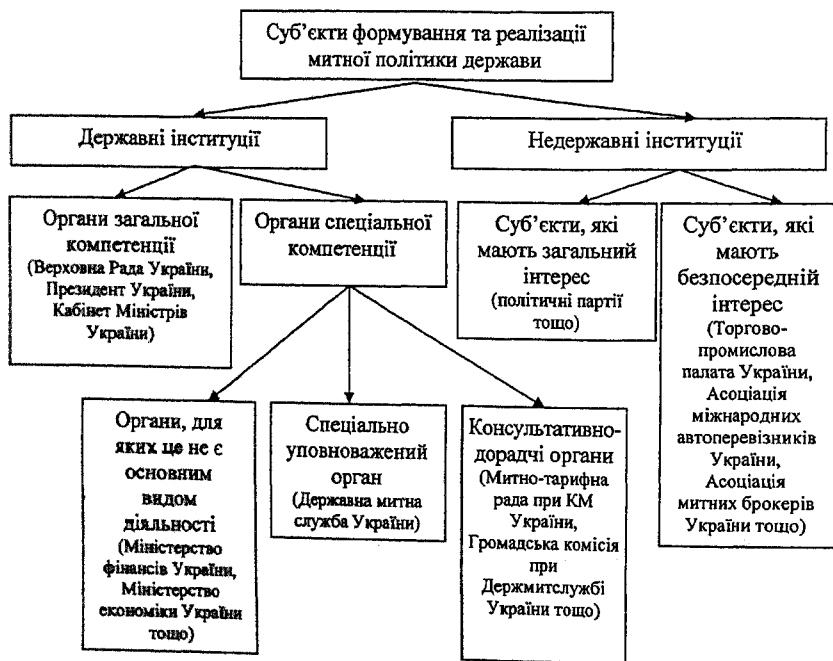


Рис. 1. Структура інституціонального механізму формування та реалізації митної політики

Аналіз конституційних повноважень Президента України свідчить про те, що значна частина з них пов'язана з формуванням та реалізацією державної політики, невід'ємною складовою якої є митна політика. Глава держави як гарант державного суверенітету забезпечує державну незалежність та національну безпеку, не останню роль в якій відіграє реалізація державної митної політики. Відповідно до ст. 106 Конституції України, Президент представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори, що, у свою чергу, визначає напрямки митної політики, утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі й Держмитслужбу України, призначає їх керівників та заступників. У разі потреби може скасувати акти КМ України та органів виконавчої влади. Саме глава держави здійснює керівництво у сфері національної безпеки.

Унормування процесу формування та реалізації митної політики здійснюється також і завдяки нормотворчій діяльності Президента України. Його публічні виступи та щорічні послання до ВР України визначають, окрім усього, основні завдання державної політики в митній галузі.

Досить широке коло повноважень щодо безпосереднього формування та реалізації митної політики має КМ України. Відповідно до ст. 116 Конституції України, Уряд держави забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність держави, здійснення її внутрішньої та зовнішньої політики. І якщо мова йде про забезпечення Урядом проведення тільки фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, про що прямо зазначено в п. 3. ст. 116, то це лише підтверджує недооцінку важливості митної політики в системі загальнодержавної політики. Хоча п. 8 цієї ж статті зобов'язує Уряд до активних дій, спрямованих на організацію і забезпечення зовнішньоекономічної діяльності та митної справи – одного з інструментів реалізації митної політики. Розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного і соціального розвитку України, які покладено на КМ України, є неможливою без урахування стратегії розвитку держави у сфері митної діяльності.

Як вищий орган виконавчої влади, Уряд спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів державної влади, у тому числі й діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі митної справи (ч. 4 ст. 2 МК України).

З метою забезпечення реалізації норм МК України, законів України, указів Президента, в процесі нормотворчої діяльності КМ України видав близько сотні постанов та розпоряджень, що стосуються порядку здійснення митного контролю, оформлення та пропуску товарів і транспортних засобів через митний кордон, створення зон митного

контролю, створення та діяльності магазинів безмитної торгівлі, визначення країни походження товарів, верифікації сертифікатів, ведення спеціальної митної статистики. Значна частина урядових нормативно-правових актів присвячена питанням організації та діяльності системи митних органів та їх посадових осіб.

Аналіз практики функціонування інституціонального механізму формування та реалізації митної політики виявив ряд суттєвих факторів, що заважають адаптації національної митної політики до нових економічних, соціально-політичних умов та міжнародних стандартів у цій сфері. Основним з них є обмеження ролі органів виконавчої влади в процесі формування митної політики, що суперечить загальносвітовим тенденціям. Так, О.Н. Козирін, спираючись на аналіз державно-правового механізму митної політики зарубіжних країн, зазначає, що рамковий характер законів, які приймаються парламентом у сфері ЗЕД, потреба швидкого, оперативного втручання в питання митного регулювання, а також специфіка самої митної справи, що передбачає спеціальну підготовку для прийняття більшості рішень у цій сфері, призводять до стрімкого зростання ролі Уряду та окремих міністерств у правотворчості з питань митно-правового регулювання суспільних відносин [179, с. 96]. Відповідно до поширеної практики згода парламенту потрібна лише для прийняття найбільш важливих, кардинальних рішень з питань митної політики. У всіх інших випадках повноваження, що стосуються митної політики держави, передаються Уряду держави як найвищому органу виконавчої влади. Подібна практика відома в науковій літературі як “закон всячого замка” [179, с. 66]. Таким чином, делегування правотворчих повноважень забезпечує еластичність правової регламентації митної політики. На жаль, в Україні такий підхід не знайшов належного втілення. На сьогодні до прерогативи ВР України законодавство зараховує переважну більшість питань щодо правового регулювання митної діяльності, а до відання КМ України належить фактично тільки координуючі та технологічні функції.

На нашу думку, в сучасних умовах було б доцільно, щоб парламент установлював граничні ставки мита, а в їх межах Уряд здійснював оперативне регулювання рівня митного обкладення. Саме такий підхід відповідає міжнародній практиці. Це пов'язано, насамперед, з прагненням держави зробити тариф більш гнучким та ефективним засобом митної політики. Адже митний тариф є не тільки найважливішим інструментом державного регулювання зовнішньої торгівлі, а й одним із засобів захисту національної економіки та національного товаровиробника. Отже, надання КМ України права змінювати ставки мита дозволить йому оперативно реагувати на зміни, що відбуваються на світовому ринку, та в разі необхідності впроваджувати заходи щодо захисту національних інтересів.

До державних інституцій спеціальної компетенції належить досить велика група суб'єктів, які залежно від функціонального призначення

поділяються так: державні органи, для яких формування та реалізація митної політики не є основним видом діяльності (Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України тощо), спеціально уповноважений орган (Державна митна служба України) та консультативно-дорадчі органи (Митно-тарифна рада при КМ України, Рада з питань ЗЕД при КМ України, Громадська колегія при Держмитслужбі України тощо).

Відповідно до Указу Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 [425], провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади є міністерства, які покликані забезпечувати впровадження державної політики у певній сфері діяльності. Керівник відповідного міністерства особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення іншими центральними органами виконавчої влади заходів з питань, що належить до його відання.

Аналіз практики діяльності окремих органів виконавчої влади свідчить про те, що питання формування та реалізації митної політики певною мірою вирішує ряд міністерств України. До їх кола належить і Міністерство фінансів України (далі – Мінфін України), яке в межах своїх повноважень бере безпосередню участь у формуванні державної митної політики держави.

Відповідно до Положення про Мінфін України, саме це міністерство і забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики, спрямованої на реалізацію визначених завдань економічного та соціального розвитку України, здійснює координацію діяльності у цій сфері інших центральних органів виконавчої влади [318].

Зважаючи на взаємозв'язок та взаємообумовленість зазначених складових єдиної державної політики з митною політикою, ми можемо зробити висновок щодо можливості участі Мінфіну України у формуванні останньої.

З переліку основних завдань міністерства, виконання яких, на нашу думку, суттєво впливає на формування митної політики, слід виокремити такі:

- розроблення та проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики;
- здійснення разом з іншими органами виконавчої влади аналізу сучасної економічної та фінансової ситуації в Україні, а також перспектив її розвитку;
- інформування громадськості про економічні та фіскальні цілі держави.

Мінфін України відповідно до покладених на нього завдань:

- бере участь у розробленні прогностичних показників економічного та соціального розвитку України на поточний період та перспективу;

– розробляє проект Державного бюджету України, прогнози показники зведеного бюджету України;

– бере участь у розробленні та здійсненні заходів щодо фінансового оздоровлення і структурної перебудови економіки;

– бере участь у розробленні заходів, спрямованих на формування і реалізацію активної інвестиційної політики, розробленні та фінансуванні державних інвестиційних програм і програм економічного розвитку України;

– координує в межах своїх повноважень діяльність центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів (інших обов'язкових платежів) до Державного бюджету України та місцевих бюджетів;

– прогнозує і моделює на поточний період і на перспективу податкові надходження до бюджету;

– готує пропозиції щодо удосконалення валютних, фінансових, кредитних, податкових і митних відносин з іншими державами, бере участь у підготовці заходів, спрямованих на збільшення валютних ресурсів України, і забезпеченні економічного витрачання іноземної валюти, за дорученням КМ України проводить переговори з іншими державами щодо укладення угод з питань оподаткування;

– бере участь у підготовці пропозицій щодо удосконалення системи органів виконавчої влади та їх структури, а також системи оплати праці працівників бюджетних установ і організацій, готує пропозиції про граничну чисельність та розміри асигнувань на утримання апарату зазначених органів.

Як бачимо, основні зусилля міністерства спрямовані на розроблення та проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики. Проте, на думку міністра фінансів України, ефективне виконання поставлених перед міністерством завдань неможливе. Він зазначає: “Не може Міністерство фінансів відповідати за бюджет, не маючи в своїй структурі органу збирання податків. Зараз міністерство не має жодної інформації щодо роботи митних органів, не має інформації щодо збирання митних податків, крім інформації, яку надає нам казначейство. За таких умов Міністр фінансів не має можливості керувати бюджетом, не маючи оперативного зв'язку з цими відомствами (Державною податковою адміністрацією України та Державною митною службою України (далі Держмитслужба України) – прим. моя), ні відповідної інформації про їх роботу”. Крім того, було акцентовано увагу на відсутності реальної та ефективної взаємодії між митними та податковими органами, які виконують споріднені функції – збирають податки. Перепідпорядкування Державної податкової адміністрації України та Держмитслужби України покращить адміністрування бюджетної сфери і сприятиме поповненню доходної частини бюджету [345].

Ця позиція знайшла підтримку серед науковців та фахівців-практиків, які досліджують питання, пов'язані із соціальним та економічним розвитком держави. Існує думка щодо потреби у формуванні єдиної державної фінансово-економічної політики, яка б об'єднувала фінансову, податкову, митну і бюджетну політику держави разом [281, с. 1 – 2].

З метою створення єдиної системи управління фінансовою та бюджетною системами України в рамках адміністративної реформи органів державної виконавчої влади, скасування дублюючих функцій окремих державних відомств у лютому 2005 р. групою народних депутатів до ВР України подано законопроект “Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу державних органів фінансового та бюджетного контролю” [380]. Зазначений законопроект передбачав підпорядкування Мінфіну України Державної податкової адміністрації України, Держмитслужби України та Контрольно-ревізійної служби України. У пояснювальній записці до законопроекту зазначалося, що основною метою його запровадження було законодавче врегулювання чіткого та безпосереднього перепідпорядкування зазначених центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом єдиному центральному органу виконавчої влади, який забезпечує проведення єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової політики – Мінфіну України. Автори проекту вважали, що завдяки оптимізації структури державних фінансових та контрольноючих органів буде реалізовано суттєву економію бюджетних коштів та збільшено бюджетні надходження. На їх думку, прийняття закону сприяло б підвищенню ефективності здійснення цими державними органами своїх функцій [335].

З урахуванням зауважень профільних комітетів ВР України та висновку Головного науково-експертного управління ВР України законопроект повернуто народним депутатам для доопрацювання з повторним поданням на розгляд ВР України.

Ідея підпорядкування Держмитслужби України Мінфіну України знайшла своє практичне втілення в Указі Президента України “Питання Міністерства фінансів України” від 20 квітня 2005 р. № 676/2005 [293], відповідно до якого міністр фінансів спрямовуватиме та координуватиме діяльність Держмитслужби України шляхом:

- формування державної політики у митній сфері та здійснення контролю за її реалізацією митними органами;
- внесення на розгляд КМ України розроблених Держмитслужбою України проектів нормативно-правових актів та погодження проектів її нормативно-правових актів;
- визначення порядку обміну інформацією між Мінфіном України та Держмитслужбою України;
- затвердження структури Держмитслужби України.

Видання цього указу, на нашу думку, суттєво обмежило права центрального апарату Держмитслужби України як суб'єкта формування

митної політики держави і разом з тим вплинуло на його статус як на спеціально уповноваженого органу виконавчої влади в галузі митної справи.

Указ Президента України, трансформувачи статус і зменшивши обсяг повноважень Держмитслужби України, не визначив механізми взаємодії цих органів виконавчої влади та створив колізію норм. Відповідно до ст. 3 МК України та "Положення про Держмитслужбу України", затвердженого Указом Президента України від 24 серпня 2000 р. № 1022/2000 [292], її діяльність спрямовується і координується безпосередньо КМ України, що суперечить положенням, які містяться в Указі Президента "Питання Міністерства фінансів України" [293].

Безумовно, потреба у координації зусиль для формування митної політики вимагала розв'язання цієї ситуації, проте не таким шляхом і не поспіхом. Хоча ключові моменти визначено, виникає багато питань. Як, наприклад, практично будуватиметься взаємодія Держмитслужби України з Мінфіном? Яка роль Міністерства економіки України, що теж бере безпосередню участь у формуванні митної політики держави? Які нормативно-правові акти тепер має право видавати Держмитслужба України? Для налагодження дійсно ефективної діяльності ще потрібно створити чіткий регламент взаємодії головної фінансової установи держави, системи митних органів та інших суб'єктів митної політики.

У жовтні 2000 р. у результаті реорганізації системи центральних органів виконавчої влади утворено Міністерство економіки України (далі – Мінекономіки України), тому можна вести мову про концентрацію всіх основних функцій щодо управління та регулювання економікою України в межах єдиного державного органу. Ця ситуація дозволила частині науковців відвести Мінекономіки України головну роль серед органів виконавчої влади в механізмі формування митної політики [167, с. 127].

Відповідно до свого Положення, Мінекономіки України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади у забезпеченні реалізації єдиної державної політики економічного і соціального розвитку України [317].

До основних завдань Мінекономіки України, що мають безпосереднє значення для формування митної політики, належать:

- участь у формуванні державної політики економічного і соціального розвитку України, розроблення механізмів її реалізації, прогнозів економічного і соціального розвитку на середньо- та короткостроковий періоди і відповідних програмних документів;

- створення сприятливих економічних умов для функціонування суб'єктів господарювання усіх форм власності, розвитку ринкових відносин, конкурентного середовища;

- забезпечення проведення єдиної зовнішньоекономічної політики, державної економічної політики щодо інтеграції України у світову економіку;

– забезпечення в межах своїх повноважень захисту економічних прав і законних інтересів України, вітчизняних та іноземних суб'єктів господарювання;

– участь у розробленні та забезпечення реалізації державної політики у сфері розвитку внутрішньої торгівлі та послуг;

– участь у розробленні державної політики у сфері стандартизації, метрології, сертифікації та акредитації, захисту прав споживачів;

– забезпечення реалізації державної цінової політики;

– участь у розробленні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері економічної безпеки і детінізації економіки;

– проведення аналізу та економічного обґрунтування потреб держави, пов'язаних з її обороною і безпекою.

Одним з напрямків діяльності Мінекономіки України є підготовка та реалізація пропозицій щодо: економічної, соціально-орієнтованої стратегії розвитку країни, невід'ємним елементом якої є митна складова; підвищення ефективності механізму регулювання, функціонування і розвитку ринків товарів і послуг, державної цінової політики, створення умов для розвитку внутрішнього ринку товарів і послуг; удосконалення механізмів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні; удосконалення експортної політики, захисту вітчизняних виробників, забезпечення економічної безпеки України за результатами моніторингу законодавства зарубіжних країн з питань зовнішньоекономічної діяльності.

На Мінекономіки України покладено виконання широкого кола завдань, пов'язаних з упровадженням та забезпеченням реалізації державної зовнішньоекономічної політики шляхом: здійснення моніторингу розвитку зовнішньоекономічних зв'язків; вжиття заходів, направлених на стимулювання, поліпшення й розвиток ефективної структури експорту товарів (робіт, послуг); виконання заходів, передбачених Програмою діяльності Уряду України щодо реалізації пріоритетних напрямків у сфері зовнішньоекономічної політики; здійснення обліку (реєстрації) окремих видів зовнішньоекономічних договорів (контрактів), укладених суб'єктами ЗЕД.

Окремі департаменти, наприклад департамент державної політики у сфері зовнішньої торгівлі, торговельних обмежень та контролю за ЗЕД, відповідно до своїх положень беруть безпосередню участь у розробці державної митної політики, здійснюючи аналіз застосування інструментів економічної політики, підготовку пропозицій та вживаючи заходи щодо формування системи тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД.

Не менш важливим аспектом діяльності Мінекономіки України є здійснення комплексу заходів, пов'язаних з безпосередньою реалізацією державної митної політики. Основними формами здійснення регулюючого впливу на суспільні відносини у галузі митної діяльності є дії Мінекономіки України та його структурних підрозділів (департаментів та

управлінь), які знаходять свій зовнішній прояв у застосуванні комплексу регуляторних, реєстраційно-дозвільних та контрольно-наглядових повноважень, а саме:

- розробка та впровадження заходів щодо ефективного використання експортно-імпортних квот і контроль за ефективністю їх використання;
- здійснення ліцензування і квотування суб'єктів господарювання у сфері зовнішньої торгівлі;
- застосування (скасування) до суб'єктів ЗЕД спеціальних санкцій відповідно до норм Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [404] та контроль за їх виконанням;
- визначення відповідно до законодавства рівня індикативних цін та опублікування їх переліку;
- виконання рішень судових органів та опрацювання офіційно поданих органами державної податкової та контрольно-ревізійної служб, митних, правоохоронних органів, Національного банку України щодо застосування (скасування) спеціальних санкцій до суб'єктів ЗЕД – порушників чинного законодавства;
- координація взаємодії органів виконавчої влади України в напрямку реалізації єдиної зовнішньоекономічної політики України.

Крім того, Мінекономіки України також виконує комплекс завдань щодо ефективного співробітництва України з іншими державами, міжнародними організаціями, наприклад Світовою організацією торгівлі (далі – СОТ), Всесвітньою митною організацією (далі – ВМО), Конференцією Організації Об'єднаних Націй щодо торгівлі та розвитку (далі – ЮНКТАД), економічними угрупованнями та митними союзами, вирішення завдань інтеграції України до регіональної і світової економічної системи.

Безумовно, система державних органів, для яких участь у формуванні та реалізації митної політики не є основним видом діяльності, не обмежується лише Мінфіном України та Мінекономіки України. Ті чи інші завдання, пов'язані з реалізацією митної політики, можуть вирішуватись у процесі діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерством зовнішніх справ України, Національним банком України, Державної податкової адміністрації України тощо.

Проте, аналіз завдань та повноважень центральних органів виконавчої влади дозволяє нам зробити висновок про доцільність закріплення функцій координації спільних зусиль суб'єктів митної політики щодо її формування та реалізації саме за Мінекономіки України.

З моменту свого створення і до сьогодні Держмитслужба України як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної діяльності бере участь у формуванні митної політики держави та забезпечує її реалізацію.

Безумовно, значна частина повноважень Держмитслужби України пов'язана саме з реалізацією митної політики, але недооцінювати її

значення у процесі формування політики не варто. Те, що Держмитслужба України є суб'єктом формування митної політики, прямо нормативно ніде не зазначено, проте характер виконуваних завдань (наприклад, ведення митної статистики зовнішньої торгівлі та спеціальної митної статистики, адже статистична інформація, яка формується, узагальнюється і аналізується митними органами, використовується в тому числі й ними самими, в інтересах зміцнення зовнішньоекономічних зв'язків, поліпшення тарифного та нетарифного регулювання тощо) свідчить, що вона фактично є таким суб'єктом.

Забезпечуючи реалізацію державної митної політики, Держмитслужба України – одна з найперших державних інституцій, яка стикається з проблемами практичного використання засобів митно-тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД, питаннями, пов'язаними зі здійсненням митного контролю і митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України, боротьбою з контрабандою та порушеннями митних правил. Митні органи в процесі безпосередньої реалізації митної політики не тільки координують інші державні органи з питань, що належать до їх компетенції, а за рахунок накопичення досвіду практичної діяльності вони суттєво впливають на формування митної політики шляхом зворотного зв'язку з іншими органами державної влади. Усвідомлення проблеми (або з'ясування потреби з боку держави, суб'єктів господарювання та інших об'єктів митної політики) спонукає митні органи до пошуку варіантів їх розв'язання. З цієї метою Держмитслужба України, відповідно до п. 2 Положення про Держмитслужбу України, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, КМ України, бере участь у розробці законопроектів [314].

Так, тільки у 2004 р. з ініціативи Держмитслужби України прийнято ряд нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення захисту економічних інтересів держави. Зокрема, указом Президента України затверджено додаткові заходи щодо забезпечення повноти сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) під час здійснення зовнішньоекономічних операцій [390], КМ України прийнято постанову про заохочення резидентів України до сумлінного ведення ЗЕД [397], постанову щодо обов'язкового подання експортної митної декларації країни відправлення при декларуванні митної вартості товарів, що ввозяться в Україну [383].

У жовтні 2004 р. на розгляд Уряду подано підготовлений Держмитслужбою України проект Закону України “Про внесення доповнень до статей 161, 211 МК України”. Основною метою законопроекту є застосування як заходу гарантування доставки товарів та транспортних засобів їх перевезення на умовах Митної конвенції про тимчасове ввезення з використанням книжок АТА та CPD. Це мало

сприяти відверненню та недопущенню можливого шахрайства, ухилення суб'єктів господарювання від сплати передбачених законодавством податків і зборів.

З метою забезпечення законності бюджетного відшкодування сум податку на додану вартість Держмитслужбою України розроблено проект постанови КМ України щодо зобов'язання експортерів, для відшкодування бюджетної заборгованості з податку на додану вартість, а з метою детінізації економіки України – проект постанови КМ України, який передбачає запровадження копії імпоротної вантажної митної декларації як обов'язкового документа при оптовій торгівлі товарами.

Для покращання контролю за експортними операціями спільно з Державною податковою адміністрацією України запроваджено Порядок взаємодії митних і податкових органів під час здійснення державного контролю за експортом окремих видів товарів суб'єктами господарювання [325].

У 2005 р. Держмитслужбою України розроблено та подано до Уряду проект ЗУ “Про внесення змін до деяких законів України про оподаткування”, яким передбачається встановити окремий порядок оподаткування товарів, що повертаються в Україну після проведення ремонту за її межами, з метою вирішення проблеми їх фактичного подвійного оподаткування (під час первинного ввезення в режимі імпорту й при поверненні з ремонту).

За участі Держмитслужби України підготовлено проекти Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2005 рік” та до деяких інших законодавчих актів України”, “Про внесення змін до Митного тарифу України”, яким зменшено ставки ввізного мита на окремі групи товарів, “Про внесення змін до деяких законів України щодо стабілізації цін на ринку нафтопродуктів” тощо.

З 1 червня 2005 р. набрала чинності постанова Уряду, ініційована Держмитслужбою України, згідно з якою у пунктах пропуску через державний кордон митні органи мають здійснювати попередній документальний контроль товарів, які підлягають санітарно-епідеміологічному, ветеринарному, фітосанітарному контролю та контролю за переміщенням культурних цінностей, що суттєво скоротило час здійснення митних процедур (Порядок здійснення попереднього документального контролю товарів у пунктах пропуску через державний кордон України, затверджений постановою КМ України від 13 квітня 2005 р. № 269).

З урахуванням сучасних пріоритетів підготовлено оновлений проект Закону України “Про митну службу України”, концептуальною ідеєю якого є визначення статусу митної служби України, її інституції як системи компетентних державних органів у галузі митної діяльності, що відповідає вимогам Митного кодексу ЄС, Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур. Чітко визначено функції, повноваження та відповідальність митної служби України. З прийняттям

цього законодавчого акта її діяльність стане більш відкритою, прогнозованою та ефективною, буде отримано нові можливості для реального підвищення ефективності боротьби з контрабандою та порушеннями митного законодавства.

Останнім часом найбільш досвідченими фахівцями-митниками спільно з науковцями проведено роботу щодо вдосконалення МК України та чинного законодавства з метою приведення його у відповідність до міжнародних стандартів:

- розроблено законопроект, яким урегулюються питання визначення митної вартості товарів з метою усунення зауважень країн – членів робочої групи з розгляду заявки на вступ України до СОТ та приведення національного законодавства з митної оцінки до повної відповідності з Угодою про застосування статті VII ГАТТ;

- підготовлено для внесення на розгляд Уряду законопроект, розроблений з метою приведення порядку визначення преференційного та неpreferenційного походження товарів у відповідність до положень законодавства ЄС;

- завершується розробка законопроекту щодо приведення положень МК України з питань контролю за переміщенням через митний кордон товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, до вимог міжнародної Угоди з торговельних аспектів прав інтелектуальної власності (далі – угода ТРІПС).

Крім того, Держмитслужба України бере участь у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо укладення та денонсації таких договорів, у межах своєї компетенції укладає міжнародні договори України.

На розширеному засіданні колегії Держмитслужби України за участю Президента України 30 березня 2005 р. було розглянуто ряд питань, пов'язаних з визначенням ролі митної служби у формуванні митної політики держави. Зокрема, Глава держави у своєму виступі акцентував увагу на тому, що саме митні органи повинні координувати питання, які знаходяться у блоці “митної проблематики”, та піддав критиці керівництво Держмитслужби України за те, що митні органи самоусуваються від участі у формуванні митної політики. Він також повідомив, що найближчим часом очікує від нового керівництва митної служби серйозних пропозицій з модернізації роботи. “Служба повинна відігравати активну роль у формуванні митної політики”, – підсумував у своєму виступі Президент України [346].

Роль митних органів у процесі реалізації митної політики буде детально розглянуто в наступних розділах.

Серед системи консультативно-дорадчих органів, що визнаються суб'єктами митної політики, особливе місце посідає Митно-тарифна рада України.

Механізм формування митної політики держави, складовою якої є митно-тарифна політика, багато в чому залежить від дії багатьох умов та факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Проте основною проблемою є планування та прогнозування результатів впливу економічних чинників, з яких чи не головне місце посідає питання регулювання ставок ввізного та вивізного мита.

Потреба в оперативному вирішенні питань митно-тарифного регулювання і обумовила в свій час створення такого колегіального органу, як Митно-тарифна рада України, що діє при КМ України.

Метою діяльності Митно-тарифної ради є розроблення пропозицій з питань митно-тарифного регулювання та врахування при цьому інтересів суб'єктів ЗЕД і держави в цілому (ст. 5 Закону України "Про Єдиний митний тариф") [392].

До основних засад діяльності Митно-тарифної ради належать принципи проведення єдиної митно-тарифної політики з урахуванням інтересів держави і суб'єктів господарювання, захисту внутрішнього ринку, обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції під час здійснення експортно-імпортних операцій, протидії дискримінаційним заходам окремих іноземних держав та їх союзів.

Керуючись у своїй діяльності зазначеними принципами, Митно-тарифна рада забезпечує виконання кола своїх функцій. З метою реалізації функцій прогнозування, планування та аналізу на раду покладено завдання:

- розроблення пропозицій щодо визначення основних напрямів і засобів реалізації митно-тарифної політики України, установа, скасування або зміни ставок ввізного та вивізного мита, надання тарифних пільг і преференцій, змін у номенклатурі Єдиного митного тарифу України;
- підготовки та розгляду проектів законодавчих актів України і міжнародних договорів України щодо митно-тарифного регулювання;
- підготовки і розгляду пропозицій про внесення змін до УКТЗЕД;
- розроблення правил визначення митної вартості товарів та країн їх походження;
- розроблення та розгляду пропозицій про надання тарифних пільг і преференцій, а також заходів, спрямованих на захист внутрішнього ринку під час ввезення на митну територію України й вивезення за межі цієї території товарів [316].

Митно-тарифну раду за посадою очолює міністр економіки України, а до її складу входять представники Мінекономіки України, Держмитслужби України, Державної податкової адміністрації України, Мініфіну України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства юстиції України, інших центральних органів виконавчої влади, народні депутати України, представники суб'єктів господарювання [398].

Функції робочого апарату Митно-тарифної ради здійснює Держмитслужба України.

Як зазначалося, питання тарифного регулювання імпорту та експорту продукції є однією з найважливіших складових митної політики, і Митно-тарифна рада бере активну участь у цьому процесі. Так, за участю Митно-тарифної ради вже опрацьована і діє система підготовки та прийняття рішень щодо зміни ставок ввізного мита за такою схемою: пропозиція підприємства-виробника продукції – вивчення й аналіз цієї пропозиції у галузевому міністерстві – подання матеріалів до Митно-тарифної ради України, прийняття нею рішення про доцільність зміни тарифних ставок та підготовка законопроекту щодо внесення змін до Митного тарифу України – подання законопроекту на розгляд КМ України – подання на розгляд ВР України законопроекту. Починаючи з 2001 р., за вказаною схемою КМ України ініційовано більш ніж десять змін ставок ввізного мита. Здійснення заходів щодо підвищення тарифів на ввезення готової продукції, поряд із зменшенням ввізних ставок на сировину та комплектуючі вироби, поза сумнівом, стимулює інвесторів та підприємців до збільшення потенціалу підприємств і створення нових робочих місць.

Проте ця схема не завжди спрацьовує, і зміни до ставок ввізного та вивізного мита встановлюються, скасовуються або змінюються без урахування позиції Митно-тарифної ради, як це було при внесенні змін до Митного тарифу України щодо запровадження нульових пільгової і повної ставок ввізного мита на імпорт в Україну будь-якого з товарів товарної позиції УКТЗЕД 7204 – відходи і брухт чорних металів, залізні або сталеві відходи у зливках для переплавки (шихтові зливки) [80], а також і в інших випадках.

Практику внесення змін до Митного тарифу України за таких умов варто визнати як таку, що не відповідає вимогам чинного законодавства, адже, згідно із Законом України від 5 квітня 2001 р. № 2371-III “Про Митний тариф України” [407], установлення нових та зміна діючих ставок ввізного та вивізного мита здійснюється ВР України шляхом прийняття законів з урахуванням висновків КМ України, проект яких подається Митно-тарифною радою України.

Становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої держави з високим рівнем життя, соціальної та економічної стабільності вимагає від влади формування такої системи державного управління, яка буде близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові та національним інтересам. Реалізація цих засад може здійснюватись лише за умови підконтрольності системи державного управління народові, її прозорості, побудови на наукових принципах, ефективності та активної участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики.

З метою залучення зацікавлених сторін до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в їх діяльності ці органи повинні

співпрацювати з громадськістю. Не є винятком у цьому й державні інституції, які займаються формуванням та реалізацією митної політики.

До того ж включення інститутів громадянського суспільства у механізм формування митної політики забезпечує вирішення ряду важливих завдань. По-перше, забезпечується участь громадськості у прийнятті рішень з питань формування митної політики, що робить можливим урахування інтересів широких верств населення і тим самим створення засад легітимності рішень органів державної влади у сфері митно-правового регулювання митних відносин. По-друге, введення інститутів громадянського суспільства в механізм формування митної політики забезпечує процес залучення громадян та їх об'єднань до вирішення проблем митної політики, їх активну позицію з відповідних питань. По-третє, наявність недержавних інституцій забезпечує відкритість відповідних державних органів, у тому числі й митних органів, та створення дієвих механізмів громадського контролю за їх діяльністю.

Це формує основи для реалізації державної ідеології, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, "служити" інтересам громадян (тобто діяти на "благо людини") [2, с. 11], втілення в життя таких важливих принципів, як демократичний громадський контроль, додержання балансу інтересів особи, суспільства та держави, їх взаємна відповідальність.

Також забезпечується передбачене Концепцією адміністративної реформи запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської та прямої демократії [400].

Взаємодія державних органів з різноманітними громадсько-політичними утвореннями, групами тиску та іншими суб'єктами здійснюється, окрім усього, шляхом проведення консультацій з громадськістю. Це сприятиме налагодженню системного діалогу державних інституцій з громадськістю, підвищенню якості підготовки та прийняттю рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні митної політики.

Для досягнення окресленої мети у жовтні 2004 р. КМ України прийнято постанову "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" [123], яка визначала порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Координувати заходи, пов'язані з проведенням консультацій з громадськістю та моніторингу для врахування громадської думки, повинні громадські ради, що створюються при органах виконавчої влади і мають статус консультативно-дорадчих органів.

З метою здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у галузі митної діяльності, прийнято

рішення щодо створення Громадської ради при Держмитслужбі України (далі – Громадської ради) [434].

Проте, формально створивши наприкінці 2004 р. Громадську раду, тогочасне керівництво Держмитслужби України не доклало жодних зусиль для налагодження плідної та ефективної роботи цього консультативно-дорадчого органу. Лише у березні 2005 р., після засідання “круглого столу” за участю керівного складу Держмитслужби України та представників Ради імпортерів при КМ України (консультативно-дорадчого органу при КМ України, що діяв в той період – прим. моя), було прийнято рішення щодо практичного створення та забезпечення реального функціонування Громадської ради.

Як було зазначено у прес-релізі Голови Держмитслужби України, “створення громадської ради дозволить впливати на керівників митних органів і обмежить зловживання посадових осіб під час митного оформлення товарів. На жаль, переважна більшість учорашніх керівництв митниць відмовлялася вносити хоча б деякі зміни в усталені форми та методи управління”. Він також зазначив, що “тісні контакти між митною службою і операторами міжнародної торгівлі є дуже важливими для забезпечення безпеки та спрощення процедур зовнішньої торгівлі, досягнення високих міжнародних і єсівських стандартів у цій сфері, покращання іміджу української митниці та держави у цілому” [344].

З метою вдосконалення організації і проведення Держмитслужбою України консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у митній галузі Громадська рада трохи пізніше була реорганізована в Громадську колегію при Держмитслужбі України (далі – Громадська колегія) [433]. Основними завданнями Громадської колегії визначено сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державною політикою з питань митної справи; забезпечення врахування громадської думки в процесі підготовки та виконання нормативно-правових актів Держмитслужби України; подання пропозицій і зауважень щодо законопроектів, що стосуються митної справи, і нормативно-правових актів Держмитслужби України.

Громадська колегія відповідно до своїх основних завдань:

- готує і подає пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю;

- подає пропозиції щодо визначення строків проведення публічних громадських обговорень;

- подає пропозиції щодо проведення консультацій з громадськістю з питань, не передбачених орієнтовним планом;

- розробляє та подає на розгляд Держмитслужби України пропозиції до плану проведення консультацій з громадськістю за певною тематикою із зазначенням переліку питань, строків та етапів, порядку оприлюднення інформації про проведення консультацій та врахування їх результатів;

- здійснює інші заходи щодо організації та проведення консультацій з громадськістю згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [333];

- опрацьовує отримані за результатами проведення консультацій з громадськістю пропозиції та зауваження щодо формування й реалізації державної політики з питань митної справи й подає їх в установленому порядку Держмитслужбі України;

- систематично інформує громадськість, зокрема через засоби масової інформації, про свою діяльність, прийняті рішення і стан їх виконання;

- подає аналітичну інформацію та консультативну допомогу Держмитслужбі України з питань реалізації митної політики;

- бере участь в обговоренні нормативно-правових актів Держмитслужби України і подає свої пропозиції та зауваження до цих актів;

- бере участь у розробці та обговоренні законопроектів з питань митної справи.

До складу Громадської колегії входять представники громадських організацій, професійних спілок, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, галузевих асоціацій, об'єднань підприємств, функціонування яких пов'язано зі здійсненням митної діяльності в Україні. Громадську колегію очолює голова, який обирається Секретаріатом колегії строком на один рік.

Громадська колегія має право в установленому порядку отримувати від Держмитслужби України інформацію, необхідну для організації своєї роботи; утворювати постійні й тимчасові робочі органи (комітети, комісії, експертні групи) відповідно до напрямів своєї роботи; залучати до своєї роботи представників органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за їх згодою); подавати пропозиції та зауваження стосовно нормативно-правових актів Держмитслужби України; подавати пропозиції та зауваження стосовно законопроектів, що стосуються митної справи; проводити асамблеї, конференції, збори.

Громадська колегія провадить свою діяльність відповідно до затверджених нею планів роботи. Основною формою роботи Громадської колегії є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше ніж один раз на квартал.

Рішення цього консультативно-дорадчого органу при Держмитслужбі України мають рекомендаційний характер.

Формування загальнодержавної політики в окремих сферах суспільного життя і митної політики зокрема – це доволі складний та всеохоплюючий процес, до якого повинні бути залучені не тільки уповноважені державою органи, а й різного роду недержавні інституції.

Аналізуючи систему цих недержавних інституцій, ми можемо дійти висновку, що вони хоча прямо не беруть участі у формуванні чи реалізації митної політики, проте, зважаючи на мету свого створення і завдання діяльності, справляють певний вплив на досліджувані процеси.

До недержавних інституцій у цій сфері пропонуємо зараховувати галузеві асоціації, об'єднання підприємств, різного роду групи інтересів та політичні групи, пов'язані із зовнішньоекономічною сферою діяльності, які залежно від ступеня зацікавленості поділяємо на суб'єктів, які мають безпосередній інтерес, та ті, які мають загальний інтерес.

До першої групи належать: Торгово-промислова палата України (далі – ТПП України), Асоціація митних брокерів України, Асоціація міжнародних автоперевізників України, Асоціація міжнародних експедиторів України тощо, мета створення й діяльності яких пов'язана із задоволенням інтересів (потреб) своїх членів у сфері господарської діяльності, і ЗЕД зокрема. До другої – політичні партії та інші об'єднання громадян, програмні документи яких передбачають участь у виробленні державної політики.

Особливе місце в системі недержавних організацій, які мають безпосередній інтерес до митної політики, посідає ТПП України.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про торгово-промислові палати в Україні”, ТПП України є недержавною неприбутковою самоврядною організацією, яка об'єднує юридичних осіб та громадян України, зареєстрованих як підприємці, та їх об'єднання [437].

Метою створення торгово-промислової палати є сприяння розвитку народного господарства та національної економіки, її інтеграції до світової господарської системи, формуванню сучасних промислової, фінансової і торговельної інфраструктур, створенню сприятливих умов для підприємницької діяльності, усебічному розвитку усіх видів підприємництва, науково-технічних і торговельних зв'язків між українськими підприємцями та підприємцями зарубіжних країн.

Місце ТПП України в системі суб'єктів формування митної політики певною мірою визначається постановою КМ України “Про підтримку діяльності торгово-промислових палат” від 1 квітня 1999 р. № 529/99 [415], в якій Міністерство економіки, Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі, Міністерство закордонних справ, Комітет з питань стандартизації, метрології та сертифікації, Національне агентство з питань розвитку та європейської інтеграції, Держмитслужба України, інші центральні органи виконавчої влади зобов'язуються співпрацювати з ТПП України під час розроблення проектів нормативно-правових актів і державних програм, а також у забезпеченні участі України в роботі міжнародних організацій.

Крім того, беручи участь у розробленні й реалізації державних і міждержавних програм з питань підприємництва та розвитку конкуренції, ТПП України також опосередковано формує митну політику.

Досить суттєвим аспектом діяльності ТПП України є здійснення комплексу заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію митної політики України, а саме:

- проводити за дорученням державних органів незалежну експертизу проєктів нормативно-правових актів з питань економіки, зовнішньоекономічних зв'язків, а також з інших питань, що стосуються прав та інтересів підприємців;

- сприяти розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, експорту українських товарів і послуг, надавати практичну допомогу підприємцям у проведенні торговельно-економічних операцій на внутрішньому та зовнішньому ринках, освоєнні нових форм співробітництва;

- організовувати взаємодію між суб'єктами підприємницької діяльності, координувати їх взаємовідносини з державою в особі її органів;

- здійснювати декларування зовнішньоторговельних вантажів.

Іншим напрямком діяльності ТПП України як уповноваженого органу з видачі сертифікатів про походження товару [378] є виконання нею кола регуляторних та реєстраційно-дозвільних функцій у сфері митно-правової діяльності, адже саме палата засвідчує і видає сертифікати про походження товарів, сертифікати визначення продукції власного виробництва підприємств з іноземними інвестиціями та інші документи, пов'язані із здійсненням ЗЕД.

Крім того, ТПП України визнається як асоціація-гарант [410], що видає в Україні книжки (карнети) АТА відповідно до Конвенції про тимчасове ввезення, прийнятої 26 червня 1990 р. у м. Стамбулі [197].

ТПП України має право одержувати в установленому порядку від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади інформацію та матеріали, необхідні для виконання покладених на неї завдань.

Як приклад суб'єктів митної політики, що мають загальний інтерес у її формуванні, можемо навести політичні партії, які діють в Україні. Визнання політичних партій у цій ролі обумовлено метою їх існування та тими функціями, які вони виконують у суспільно-політичному житті держави. Загальновизнаною є теза про те, що політична партія для виконання своєї програми здійснює діяльність, спрямовану на прихід до влади або вплив на владу, участь у справах держави, визначення форм і напрямів її діяльності. Зважаючи на мету своєї діяльності: здобуття, утримання та використання державної влади для реалізації інтересів тих чи інших соціальних груп, верств та інших спільнот [312, с. 209] – політичні партії змушені брати участь у формуванні державної політики, у тому числі невід'ємної її складової – митної політики.

Варто зазначити, що у ст. 2 Закону України "Про об'єднання громадян" [411] законодавець визначив дещо іншу мету, що стоїть перед політичною партією – участь у виробленні державної політики, але, на нашу думку, це не зовсім відповідає дійсності. Ступінь впливу політичних партій на формування державної політики обумовлений їх належністю чи

неналежністю до кола правлячих партій. Саме правлячі політичні партії, здійснюючи свої основні функції, і визначають політику держави.

Проте опозиційні партії мають можливість викладати публічно та обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюднювати й обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади; вносити до органів державної влади пропозиції, які обов'язкові для розгляду ними [416], і тим самим опосередковано впливати на процес формування політики держави.

Програмні документи найбільш відомих та впливових політичних партій України передбачають обов'язковість участі цих партій у формуванні загальнодержавної політики у сфері економіки і лише документи деяких з них акцентують увагу на окремих її складових: зовнішньоекономічній сфері, торгівлі, системі оподаткування, митних процедурах тощо. Саме цей фактор дозволяє, на нашу думку, залучити політичні партії до кола суб'єктів, що мають загальний інтерес до формування митної політики.

Конкретизувати процес участі політичних партій у формуванні політики держави (і митної політики також) можна шляхом визначення їх основних функцій, які вони виконують, а саме:

- участь у розробленні та здійсненні політичного курсу держави;
- виявлення, формування й обґрунтування інтересів окремих соціальних груп, визначення цілей і завдань та засобів їх досягнення, наприклад у митній сфері;
- репрезентація інтересів соціальних груп на державному рівні;
- участь у формуванні та діяльності державних інституцій, у тому числі суб'єктів митної політики;
- формування громадської думки, наприклад про доцільність та ефективність обраної Урядом митно-тарифної політики держави.

Обсяг та ефективність реалізації цих функцій залежить від місця партії в політичній системі держави.

Дослідивши систему суб'єктів формування та реалізації митної політики, можна дійти висновку щодо беззаперечної актуальності у потребі модернізації даного інституціонального механізму. Проте цьому значною мірою заважає постійно триваючий процес структурної та функціональної перебудови системи державних органів, а також відсутність єдиної стратегії формування національної митної політики.

Вважаємо, що удосконалення інституціонального механізму формування та реалізації митної політики має передбачати:

- формування належної законодавчої бази, яка б забезпечувала чітке розмежування функцій і повноважень органів державної влади, та її імплементацію до міжнародних стандартів і стандартів Європейського Союзу;
- удосконалення системи управління елементами інституційного механізму та налагодження ефективної взаємодії між ними;

- уніфікацію процесу застосування адміністративно-правових та економічних важелів державного регулювання у сфері митної діяльності;
- запровадження сучасних інформаційних технологій у діяльність інституцій, що беруть участь у формуванні митної політики;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів митної політики для громадськості, активного їх залучення до цього процесу;
- активізацію участі у виконанні євроінтеграційних заходів України;
- забезпечення високого рівня безпеки міжнародної торгівлі;
- налагодження плідних відносин співпраці з міжнародними організаціями у цій сфері.

Модернізація інституціонального механізму має забезпечувати: національний характер митної політики (захист економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання, вирішення завдання структурної перебудови економіки, захист прав та законних інтересів громадян), раціональне використання заходів тарифного і нетарифного регулювання ЗЕД, високий рівень безпеки зовнішньої торгівлі, активізацію інтеграційних процесів у світове співтовариство.

Реалізація цих положень можлива лише за умови зміни підходу до організації інституціонального механізму митної політики, насамперед у питаннях розмежування повноважень державних органів щодо формування та реалізації державної політики в митній сфері, установлення відповідальності за прийняті рішення у цій сфері, а також ширшого залучення недержавних інституцій до цього процесу.

1.4. Митні органи України як суб'єкти реалізації митної політики

Митні органи України – державні органи, основним призначенням діяльності яких є сприяння реалізації громадянами та суб'єктами господарювання свого права на переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, організація та здійснення контролю за дотримання ними (громадянами та суб'єктами господарювання) правил переміщення товарів, предметів і транспортних засобів та використання в межах своїх повноважень інших інструментів реалізації митної політики. До системи митних органів держави належить спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, регіональні митниці та митниці, які разом зі спеціалізованими митними установами і організаціями становлять єдину загальнодержавну систему Державної митної служби України. Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затверджена Указом Президента України “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 [403], встановлює, що митні органи належать до кола органів виконавчої влади. Являючи собою окрему підсистему в межах єдиної системи органів виконавчої влади, митні органи займають в ній своєрідне місце, що

підтверджено їх спеціальним статусом. Разом з тим вони є елементом апарату державного управління.

Особливість місця митних органів у системі органів виконавчої влади визначається, насамперед, метою створення, функціонування та характером виконуваних завдань і функцій. Саме це й обумовлює специфіку виконавчої діяльності митних органів, аналогів якої в державі немає.

Виходячи з усвідомлення виконавчої влади як діяльності, що полягає у забезпеченні реального втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичному застосуванні всіх важелів державного регулювання та управління важливими процесами суспільного розвитку, а також загальновідомого визначення органу виконавчої влади (організаційно самостійного елементу державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань та функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і захищений згідно з Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [20, с. 208]), ми можемо констатувати, що митні органи здійснюють діяльність, яка має управлінський, організуючий, виконавський, контрольний, розпорядчий та правоохоронний характер. Ця універсальна та водночас специфічна діяльність здійснюється у чітко визначеній сфері – сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Митні органи наділені різноманітними управлінськими та організаційними функціями, що сприяють вирішенню поставлених перед ними завдань та досягненню певних цілей у цій сфері.

Виконавча діяльність митних органів полягає у повсякденній практичній організації та здійсненні митної діяльності й інших засобів реалізації митної політики. Митні органи, що перебувають на різних організаційно-правових рівнях, підпорядковуються вищестоящому державному органу і разом з тим мають право самостійно здійснювати розпорядчі повноваження, приймати рішення, обов'язкові до виконання підпорядкованими митними органами, суб'єктами господарювання й громадянами, та контролювати їх виконання. У цілому ж митні органи наділені широким колом повноважень щодо самостійного здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності. У результаті такої діяльності вирішуються та реалізуються загальнодержавні завдання і функції.

Митні органи як частина державного апарату наділені комплексом державно-владних повноважень, що реалізуються в спеціальних правових формах, специфіка яких полягає у тому, що вони регламентуються нормами декількох галузей права: адміністративного, фінансового та митного. За своїм змістом реалізація цих повноважень передбачає здійснення митними органами організаційної, управлінської діяльності, яка відбувається в основному в правових формах: правотворчій та правозастосовній, а також у власне організаційних: наприклад, проведенні

митними органами консультування зацікавлених осіб з питань переміщення через митний кордон окремих груп товарів. Усі форми діяльності тісно взаємопов'язані та в сукупності становлять єдине ціле. При цьому треба звернути увагу на те, що це вимагає від митних органів застосування сукупності різноманітних правових засобів, які за своїм характером можуть бути визнані адміністративно-правовими засобами.

За допомогою адміністративно-правових засобів, визначених законодавством, митні органи забезпечують порядок переміщення через митний кордон України товарів, предметів і транспортних засобів, здійснюють митне регулювання, пов'язане із встановленням та справлянням податків і зборів, процедурою митного контролю та оформлення, боротьбу з порушенням митних правил, що становить основні напрямки їх діяльності, крім того, вони виконують інші дії, спрямовані на реалізацію митної політики, наприклад боротьбу з контрабандою чи здійснення верифікації сертифікатів походження товарів. У загальній теорії адміністративного права діяльність, що здійснюється за допомогою адміністративно-правових заходів, традиційно визнається адміністративною діяльністю [19, с. 5]. Таким чином, митні органи в процесі реалізації своїх завдань та функцій, здійснюють діяльність, яку слід розглядати як адміністративну.

Зважаючи на особливості, пов'язані зі здійснюваною митними органами діяльністю, можна сформулювати поняття митного органу як окремого різновиду органу виконавчої влади.

У науковій літературі існує значне розмаїття визначень поняття митного органу. Наприклад, К.К. Сандровський у своїй праці “Митне право” [459, с. 10 – 11] так визначає поняття “митні органи”: це державні органи, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у спеціальній сфері державного управління, пов'язану з пропуском через державний кордон різного роду вантажів, у тому числі й багажу та поштових відправлень, валюти та валютних цінностей, а також транспортних засобів, що слугують для перевезення пасажирів. Слід зазначити, що дане поняття з'явилося в той період, коли теорія та практика митного права лише формувались, і в ньому знайшли відображення ті завдання, що стояли перед митними органами. За сучасних умов це поняття не є досить повним, адже акцентує увагу на реалізації лише однієї зі складових митної діяльності – порядку переміщення товарів та інших предметів через митний кордон.

О.Ю. Бакаєва вказує на те, що митні органи являють собою державний орган виконавчої влади, наділений спеціальною компетенцією в галузі митної справи, який виконує завдання сприяння розвитку зовнішньої торгівлі [40, с. 51]. На нашу думку, запропоноване визначення поняття не позбавлено певних недоліків. Наприклад, з нього не зрозуміло, у чому полягає спеціальність їх компетенції та чому митні органи здійснюють лише одне завдання – сприяння розвитку зовнішньої торгівлі.

Митні органи, на думку О.Ф. Ноздрачова, являють собою державні органи виконавчої влади, спеціально призначені для безпосереднього здійснення митної справи шляхом охорони митного режиму та застосування юридичних засобів впливу до осіб, які його порушили [490, с. 83]. Таке визначення поняття досить оригінальне. Але його аналіз ставить ряд запитань, а саме: з яких міркувань здійснення митної справи обмежується лише охороною митного режиму? Чому діяльність митних органів звужується лише до охорони митного режиму? Яка ж роль та значення контрольної, регулятивної, фіскальної та інших видів діяльності митних органів?

Таким же неповним, на наш погляд, є визначення поняття митних органів, яке пропонує І.В. Тимошенко. Він визначає митні органи як державні органи, що регулюють правовідносини, які виникають, змінюються та припиняються у сфері митної справи [507, с. 73]. Проте збачається, що у цьому визначенні поняття йдеться лише про реалізацію регулятивної функції митних органів, інші, не менш важливі їх функції, залишаються поза увагою.

А.П. Павлов розуміє під митними органами органи державного управління митною справою, які реалізують митну політику країни; забезпечують установлений законодавством порядок переміщення через кордон транспортних засобів і товарів; здійснюють процедури митного контролю, митно-тарифного регулювання та товарообміну в інтересах захисту внутрішнього ринку, національних споживачів і виробників; ведуть боротьбу з контрабандою і митними правопорушеннями [297, с. 109]. Як бачимо, у другій частині визначення поняття уточнюється, як саме митні органи реалізують митну політику, що робить обидві частини поняття фактично тотожними.

Нетрадиційним можна визнати підхід, запропонований відомим адміністративістом К.С. Бельським щодо визначення поняття митних органів. Він вважає, що митні органи за характером своєї діяльності є поліцейськими (правоохоронними) структурами, бо для реалізації своїх завдань і функцій використовують методи поліцейської діяльності. Під митними органами він розуміє спеціалізований орган виконавчої влади, покликаний через застосування методів поліцейської діяльності в галузі митної справи забезпечувати економічні та фінансові інтереси держави, а також економічну, державну й іншу її безпеку [57, с. 463]. Означена позиція спірна саме щодо визнання митних органів як органів спеціалізованої поліції. Науковець сформулював визначення митних органів через поняття, яке в юридичній літературі є саме по собі досить дискусійним.

Автори підручника “Митне право” за редакцією Б.М. Габричидзе вважають, що митні органи – це органи виконавчої влади, які за своїм характером є правоохоронними, діють від імені держави і наділені владними повноваженнями, виконують свої завдання та функції у сфері

митної справи і в інших пов'язаних з нею сферах управління за допомогою притаманних їм форм і методів діяльності [89, с. 176]. У цілому, погоджуючись з даним визначенням поняття митних органів, треба зазначити, що воно дещо переобтяжене несуттєвими характеристиками, наприклад загальновідомо, що органи держави діють від імені держави і наділені владними повноваженнями.

С.В. Ківалов, який досліджує проблеми, пов'язані з організацією діяльності митних органів, у свій час не дав чіткого і достатньо конкретизованого визначення терміна “митні органи”, обмежуючись посиланням на нормативні акти, які на той момент лише визначали систему митних органів [165, с. 77].

У митному законодавстві, що було чинне в радянський період (наприклад, Митний кодекс СРСР 1964 р. [497]), та літературі тих часів стосовно державних органів, що здійснювали контроль за дотриманням державної монополії зовнішньої торгівлі, провадили митні операції і вели боротьбу з порушеннями митних правил та контрабандою, досить часто використовувався термін “митні установи”. Утім у сучасному законодавстві, в тому числі в МК України, саме в такому сенсі він не використовується, натомість уживається в дещо розширеному значенні термін “спеціалізовані митні установи і організації”. Відповідно до ст. 17 та 18 МК України до спеціалізованих митних установ та організацій належать експлуатаційні, транспортні, інформаційно-аналітичні, кінологічні спеціалізовані установи, освітні організації та митні лабораторії, діяльність яких сприяє вирішенню завдань і функцій митних органів.

Водночас у чинному МК України (ст. 1) митні органи – це спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузі митної справи, на які відповідно до кодексу та інших законів покладено безпосереднє здійснення митної справи. У даному разі законодавець чітко акцентує нашу увагу на належності митних органів до системи органів виконавчої влади, наявності у них спеціальних повноважень та їх функціональному призначенні.

Зважаючи на неадекватність поняття “митна справа”, яке використовує законодавець у чинному митному законодавстві, та з огляду на зміст поняття “митна політика”, вважаємо недоцільним пов'язувати діяльність митних органів тільки з порядком переміщення через митний кордон України, митним регулюванням, пов'язаним з установленням та справлянням податків і зборів, процедурами митного контролю та митного оформлення, боротьбою з контрабандою та порушеннями митних правил (митною справою, відповідно до ч. 1 ст. 3 МК України). Митні органи здійснюють діяльність, яка за змістом виходить за межі митної справи, а тому їй повинна пов'язуватись із ширшим поняттям, яким і буде поняття митної політики. Саме тому пропонується таке формулювання поняття митних органів: митні органи – це органи виконавчої влади, які в межах своїх владних повноважень, відповідно до покладених на них завдань та функцій здійснюють безпосередню реалізацію митної політики держави.

Митним органам належить ключове місце в системі суб'єктів реалізації митної політики, оскільки саме їм належить провідна роль у механізмі

державного управління митно-правовою сферою, адже саме митні органи здійснюють міжгалузеву координацію та функціональне регулювання відносин у сфері митно-правового регулювання. Це впливає, насамперед, з того, що митні органи:

- створені саме для безпосереднього здійснення митної діяльності, що є основним засобом упровадження в життя митної політики;

- здійснюють діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями, функціями та певним обсягом компетенції, що безумовно пов'язані з формуванням та реалізацією митної політики;

- за функціональним змістом владних повноважень забезпечують цілісність як системи митної служби, так і системи державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

- виконують свої основні завдання та функції шляхом здійснення повсякденної та оперативної владно-організуючої діяльності;

- реалізують свою діяльність, використовуючи специфічні форми і методи, що знайшли нормативне закріплення в окремому кодифікованому акті;

- характеризуються наявністю організаційної відокремленості від інших елементів апарату державного управління, про що свідчить їх організаційно-правова форма та внутрішня структура;

- поєднані стійкими зв'язками з усіма іншими суб'єктами формування митної політики та виступають посередником між ними й об'єктами державного впливу в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин.

З метою оцінки місця та ролі митних органів у механізмі реалізації митної політики наприкінці 2004 р. було проведено експертне соціологічне опитування серед фахівців митних органів. Майже всі учасники експертного опитування (92,9 %) вважають саме митні органи провідним суб'єктним елементом державного механізму щодо впровадження в життя митної політики [242]. Це підтверджує думку автора про те, що на сучасному етапі розвитку України ефективна діяльність митних органів у досліджуваній сфері має позитивно впливати на всі інші якісні економічні перетворення в державі. Тому митні органи є одним з головних елементів інституціонального механізму формування та реалізації митної політики, існування та цілісність якого неможливі без багатоаспектного функціонування митних органів.

Аналіз чинного законодавства у сфері митної діяльності та зокрема правових актів, що визначають правовий статус митних органів [253; 292; 370; 369], дав можливість визначити основні завдання, виконання яких здійснюється митними органами у процесі впровадження в життя митної політики держави.

З метою ефективної реалізації митної політики митні органи здійснюють багатофункціональну діяльність, яка спрямована на таке:

- вирішення економічних завдань, що досягається через участь митних органів у захисті в межах своєї компетенції економічних інтересів держави, забезпечення нарахування та справляння у повному обсязі мита, інших податків і зборів з товарів, які переміщуються через митний кордон

України, та своєчасного перерахування коштів, що надходять до державного бюджету, запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, проведення аудиторських перевірок суб'єктів господарювання, здійснення заходів щодо захисту інтересів національного споживача і недопущення ввезення на територію України неякісних товарів або товарів, що не відповідають чинним в Україні вимогам і стандартам;

– регулювання митної діяльності, що досягається шляхом організації застосування та вдосконалення засобів митного регулювання з урахуванням пріоритетів розвитку економіки держави. До таких засобів належать: засоби митно-тарифного і позатарифного регулювання, прийняття рішень щодо класифікації та кодування товарів відповідно до Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (далі – УКТЗЕД), видання та скасування у випадках, передбачених законодавством, відповідних дозвільних документів, здійснення верифікації сертифікатів походження товарів тощо. Вирішення регулятивних завдань сприяє також забезпечення митними органами виконання зобов'язань, які випливають з міжнародних угод, укладених Україною, в частині, що стосується митної діяльності, створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, ведення митної статистики зовнішньої торгівлі, спеціальної митної статистики і налагодження міжнародного співробітництва у сфері митної діяльності;

– здійснення контролю за додержанням законодавства у сфері митної діяльності, що досягається шляхом здійснення контролю за дотриманням суб'єктами господарської діяльності та громадянами порядку переміщення товарів та інших предметів через митний кордон України, митного контролю, митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України (у тому числі товарів, що містять об'єкти інтелектуальної власності) та удосконалення форм і методів їх здійснення, контролю за доставкою товарів та інших предметів, що перебувають під митним контролем, контролю за діяльністю митних брокерів, митних перевізників, митних ліцензійних складів, складів тимчасового зберігання та магазинів безмитної торгівлі, здійснення комплексного контролю за валютними операціями, контролю за забезпеченням охорони державної таємниці, контролю за діяльністю підпорядкованих митних органів;

– вирішення правоохоронних завдань, що досягається шляхом здійснення запобіжних заходів, спрямованих на профілактику митних правопорушень (у тому числі недопущення незаконного вивезення за кордон цінностей, що становлять культурне або історичне надбання українського народу), виявлення та припинення фактів учинення митних правопорушень, здійснення провадження в справах про порушення митних правил, здійснення дізнання в справах про контрабанду та розгляду звернень суб'єктів господарювання і громадян з питань своєї діяльності. Також митні органи в межах своєї компетенції представляють інтереси держави в судах під час розгляду справ за позовами юридичних осіб та громадян.

Крім того, митні органи виконують ряд інших функцій, що теж мають значення для ефективної реалізації митної політики, а саме: здійснюють взаємодію з іншими державними органами та органами інших держав з питань, пов'язаних з упровадженням митної політики, реалізують у межах своєї компетенції державну кадрову політику, беруть участь у реалізації загальнодержавних програм розвитку митної інфраструктури та соціальної захисту своїх працівників, забезпечують гласність та прозорість своєї діяльності, здійснюють інформування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян з питань митного законодавства й виконують інші функції, що випливають з покладених на них завдань.

Зважаючи на те, що функція реалізації митної політики охоплює діяльність не тільки щодо її безпосереднього втілення в життя, а й стосовно аналізу вже здійсненої політики та формулювання пропозицій щодо її корегування, митні органи узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, розробляють пропозиції щодо удосконалення законодавства та механізму його впровадження і в установленому порядку вносять їх на розгляд зацікавлених суб'єктів формування митної політики, беруть участь в опрацюванні проєктів законодавчих та інших нормативно-правових актів.

Дослідження стану правової регламентації здійснення митними органами своїх завдань, що виконуються з метою реалізації митної політики, свідчить про те, що він (стан) не повною мірою відповідає об'єктивним потребам, а тому його слід покращити.

Так, для більш успішного виконання завдань економічного блоку митним органами потрібно надати право на самостійне проведення перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з питань, пов'язаних із ЗЕД, у тому числі поза зонами митного контролю та після завершення митного оформлення, право на здійснення економічної розвідки; завдань, пов'язаних з контрольною діяльністю, – право на здійснення попереднього митного контролю та його здійснення поза зонами митного контролю; завдань правоохоронного блоку – право на здійснення оперативно-розшукової діяльності, досудового слідства у кримінальних справах про контрабанду, визнати митні органи суб'єктами боротьби з корупцією з наданням їм права на складання протоколів про вчинення корупційних дій або інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, тощо.

Таким чином, можна стверджувати, що митні органи України виступають основним суб'єктом реалізації митної політики держави, це прямо підтверджується нормативним закріпленням такого їх статусу. Вони виступають головним системотвірним елементом інституціонального механізму формування та реалізації митної політики держави. Інші ж суб'єкти інституціонального механізму в межах своїх повноважень лише сприяють митним органам у реалізації завдань та функцій. Проте це не виключає, а навпаки передбачає об'єднання зусиль усіх без винятку суб'єктів митної політики, спрямованих на забезпечення функціонування і вдосконалення дієвого та ефективного механізму формування й реалізації державної політики у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин.

РОЗДІЛ 2. СОЦІАЛЬНА РОЛЬ ТА ЗМІСТ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

2.1. Значення діяльності митних органів для утвердження державності та засад громадянського суспільства

Як переконує історичний досвід багатьох розвинутих країн, наявність національної системи митної служби є невід'ємною ознакою суверенітету держави, одним з найвагоміших факторів її політичної та, насамперед, економічної незалежності, обов'язковим чинником існування цілісного самодостатнього державно-територіального утворення. У розв'язанні низки конкретних завдань система митної служби є суттєвим фактором підтримки рівноваги і створення в країні найсприятливіших умов для розвитку власної економіки, вагомим чинником структурних ринкових перетворень, важелем впливу на стан соціального благополуччя суспільства. Для України, як і для будь-якої суверенної держави, питання формування та безпосередньої реалізації митної політики, функціонування системи митної служби, ефективного та дієвого митно-правового регулювання на власній території завжди було й буде досить актуальним та вагомим.

Ще до офіційного проголошення незалежності нашої держави проблеми захисту економічних інтересів України, налагодження зовнішньоекономічних зв'язків, визначення правового статусу державного і митного кордону України, питання організації і становлення національної митної служби зайняли одне з провідних місць в механізмі державотворення. Так, у Декларації про державний суверенітет України, прийнятій Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р. № 55-XII [111], проголошувалося право на “державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах”. Декларація також містила конкретну норму, в якій йшлося про те, що Українська РСР самостійно створює власну митну систему, це фактично послугувало підґрунтям для подальшого процесу її розбудови та розвитку. Продовженням процесу правової регламентації курсу на створення самостійної митної системи можна вважати прийняття законів “Про економічну самостійність Української РСР” [391], “Про бюджетну систему Української РСР” [373], “Про зовнішньоекономічну діяльність” [404] та ряду інших нормативних актів. Суттєво вплинуло на створення національної системи митної служби прийняття 3 серпня 1990 р. Закону Української РСР “Про економічну самостійність Української РСР”, в якому було сформульовано основні принципи економічної незалежності нашої держави, а в ст. 12 Закону, зокрема, визначалося, що Українська РСР самостійно здійснює керівництво зовнішньоекономічною діяльністю і створює власну митну систему [391].

Особливого значення для формування вітчизняної системи митної служби набуло прийняття 25 червня 1991 р. Закону Української РСР “Про

митну справу в Україні” [408], який створив мінімально необхідні умови для подальшої розбудови митної системи в державі. Прийняття цього законодавчого акта засвідчило, що Україна надає вагомого значення загальноприйнятій міжнародною спільнотою практиці – без власної національної митної системи немає й не може бути суверенної держави. Ст. 1 цього закону, зокрема, проголошувала: “Українська РСР як суверенна держава самостійно створює власну митну систему і здійснює митну справу. Митна справа є складовою частиною зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності Української РСР”. Ключову роль у процесі державотворення відіграли й такі норми закону, в яких йшлося про те, що Українська РСР самостійно вживає заходи щодо реалізації митної політики на своїй території, визнає міжнародні норми й стандарти у сфері митно-правового регулювання, приєднується до них та бере безпосередню участь у міжнародному співробітництві з питань митної справи. Одним з визначальних атрибутів суверенної держави є наявність власної території, яка відповідно до ст. 2 цього законодавчого акта становить єдину митну територію, в межах якої Українська РСР має виключну юрисдикцію щодо митної справи та державних кордонів, з якими збігається і митний кордон. У законі закріплювалася система митних органів, визначалася їх компетенція та функції, права і відповідальність посадових осіб митних органів, окреслювалося законодавство, що регламентує їх діяльність. Оцінюючи наслідки прийняття Закону “Про митну справу в Україні” з точки зору його впливу на процеси становлення і розвитку національної системи митної служби, слід визнати факт його беззаперечної актуальності, своєчасності та корисності.

Проте, незважаючи на прогресивний характер згаданого законодавчого акта, він мав певні недоліки. Так, поза сферою його регулювання залишилися важливі питання, пов’язані зі структурною побудовою та функціонуванням митних органів, управлінням системою митної служби, організацією взаємовідносин митних органів України з іншими державними органами, громадянами та суб’єктами господарювання. Крім того, не треба забувати, що на той час ще діяло законодавство СРСР, у тому числі Митний кодекс СРСР [498] та Закон СРСР “Про митний тариф”, що спричинило колізійність правового регулювання суспільних відносин у митній сфері. Ця ситуація, в сукупності з відвертим спротивом з боку вищого керівництва СРСР щодо розгортання в Україні державотворчих процесів, не тільки не сприяла розбудові національної митної системи, а навпаки, всіляко перешкоджала цьому. Наприклад, Митний комітет СРСР, утворений в результаті реорганізації митної галузі, продовжував здійснювати керівництво митними органами, розташованими й на території України. Про інтенсивність роботи Митного комітету СРСР свідчить хоча б той факт, що за півроку своєї діяльності (з 15 червня 1991 р. по 2 січня 1992 р. [413; 402]) ним було видано понад 2 тисячі наказів, інструкцій, положень та інших нормативних актів, пов’язаних з організацією митного контролю, здійсненням боротьби з митними

правопорушеннями, стягненням митних платежів, підвищенням кваліфікації особового складу митниць тощо. Аналіз тих нормативних актів свідчить, що існування жорсткої управлінської вертикалі та підпорядкованості в діяльності митних органів радянських республік центру було збережено. А про участь республік у формуванні та втіленні в життя митної політики, розширення компетенції регіональних митних управлінь СРСР, митниць, про що йшлося в преамбулі, ст. 1 – 4 Митного кодексу СРСР, прийнятого 1 березня 1991 р., про надходження митних платежів до республіканських бюджетів уже й не було зазначено.

Та унікальна й складна соціально-політична ситуація, що склалася в СРСР у другій половині 1991 р., значно прискорила процес формування незалежної Української Держави, в тому числі її митної галузі. 24 серпня 1991 р. Верховна Рада Української РСР прийняла “Акт проголошення незалежності України” [23], яким визначався її новий політико-правовий статус як самостійної незалежної демократичної держави, на території якої мають чинність виключно Конституція і закони України.

Виходячи з життєвих потреб незалежної Української Держави, Верховна Рада України розпочала підготовку низки фундаментальних законодавчих актів, які мали стати однією з гарантій вільного розвитку країни. Одним з них став перший в історії нашої держави Митний кодекс України, схвалений ВР України 12 грудня 1991 р. (набув чинності з 1 січня 1992 р.) [252], який визначав принципи організації митної справи в Україні з метою створення умов для формування ринкової економіки і зростання активності зовнішньоекономічної діяльності на основі єдності митної території, встановлював різновиди мита і митних зборів та був спрямований на забезпечення додержання митними, іншими державними органами, суб'єктами зовнішньоекономічної і господарської діяльності, а також громадянами прав та обов'язків у галузі митної справи. Крім МК України, також було прийнято Закон України “Про Єдиний митний тариф” [392], інші законодавчі та підзаконні правові акти. Ці перші нормативні акти в галузі митно-правового регулювання суспільних відносин заклали підвалини для подальшої побудови національної системи митної служби як однієї з найважливіших інституцій держави, що забезпечує захист економічного суверенітету, економічної безпеки держави, прав і законних інтересів її громадян.

Зміна політичної, соціально-економічної ситуації в державі, розвиток митно-правових відносин спричинили зміни у митному законодавстві, головна з яких полягала у прийнятті 11 липня 2002 р. нової редакції МК України (набув чинності з 1 січня 2004 р.) [253]. Потреба в оновленні МК України була нагальною, адже практика діяльності митних органів і суб'єктів господарювання засвідчила, що окремі норми МК України, прийнятого в 1991 р., містили прогалини, допускали неоднозначність у тлумаченні та інші недоліки, що в підсумку породжувало спірні ситуації, пов'язані з виконанням митними органами своїх завдань та функцій і

реалізацією громадянами та суб'єктами господарювання своїх прав у цій сфері. У ньому не знайшов належної регламентації механізм реалізації державної політики становлення та подальшого розвитку митної системи України, не визначалася роль митних органів у формуванні державного бюджету, митно-тарифному регулюванні, організації ефективної боротьби з митними правопорушеннями. Крім того, за час, що пройшов з моменту прийняття першого МК України, ціла низка його положень перестала відповідати як нормам інших законодавчих актів, так і міжнародним стандартам і вимогам. Розробники нової редакції МК України мали на меті закласти нову ідеологію формування та реалізації митної політики держави, врахувати недоліки, пов'язані з економічними, організаційними, правовими, кадровими та соціальними аспектами діяльності митної служби України, вивести рівень правової регламентації суспільних відносин в митній сфері на новий, більш якісний рівень, який би відповідав стандартам, прийнятим у світовій практиці.

Таким чином, ми можемо констатувати, що прийняті в свій час нормативні акти стали підґрунтям, на якому спочатку була утворена, розбудована, а зараз успішно функціонує та розвивається національна митна система. Вони відіграли суттєву роль у правовому забезпеченні діяльності митних органів як суб'єктів, що безпосередньо покликані реалізовувати національну митну політику. А з огляду на те, що митна політика як складова єдиної загальнодержавної політики є обов'язковим, невід'ємним атрибутом суверенної держави, стан та ефективність правового забезпечення функціонування системи митних органів має ключове значення в процесі її реалізації.

Одночасно з процесом формування правового підґрунтя для забезпечення політичної та економічної самостійності Української Держави активно розгорталися й процеси створення національної системи митної служби. На митні органи, як складову системи органів виконавчої влади, покладається виконання функцій держави, в тому числі щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки. А тому головним завданням системи митних органів з моменту її створення і дотепер є послідовне втілення в життя митної політики держави, забезпечення економічної недоторканності її кордонів, єдиної митної території країни та неухильного виконання всіма суб'єктами митних відносин вимог норм чинного законодавства.

У спадок від Радянського Союзу Україна отримала 25 митниць, 49 митних постів із чисельністю особового складу в 1991 р. 2 тис. осіб. Функціонувало 29 автомобільних пунктів пропуску, 14 залізничних, 4 авіаційних та 17 морських і річкових пунктів пропуску [122, с. 10]. Їх матеріально-технічні, кадрові та інші можливості не відповідали новим умовам державного буття, насамперед в частині забезпечення національної безпеки в сфері зовнішньоекономічних зв'язків і торгівлі.

Загальна протяжність державного кордону, який у цілому збігається з митним кордоном і захист якого покладається на митні органи, становить понад 8 тис. км, у тому числі з: Російською Федерацією – 1971,6 км; Республікою Молдова – 1222,0 км; Республікою Білорусь – 1984,2 км; Румунією – 608,6 км; Республікою Польща – 542,3 км; Угорською Республікою – 135,1 км; Словацькою Республікою – 98,7 км [342, с. 10]. Існуюча на той час система митних органів фізично не могла забезпечити захист економічних інтересів новоствореної держави, а разом з тим і виконання інших, не менш важливих своїх завдань. Особливо це стосувалося митного кордону з Російською Федерацією, Республікою Білорусь і Республікою Молдова, які на той час, зі зрозумілих причин, не були охоплені митною інфраструктурою, а значить були повністю незахищеними, що активно використовувалося зацікавленими особами з порушенням норм чинного законодавства.

Формування державного апарату, який є невід'ємним атрибутом як виникнення, так і існування та функціонування держави, охоплювало й утворення системи державних органів, їх ланок і підрозділів, спеціально уповноважених здійснювати державну владу та управління в митній галузі. Так, вже у грудні 1991 р. указом Президента України було створено Державний митний комітет України та затверджено Тимчасове положення, яке визначало порядок його діяльності [438], символічно, що це був указ № 1 першого президента часів незалежності України. Вже 10 березня 1992 р. відбулося перше засідання колегії Державного митного комітету України, на якому були розглянуті, окрім усього, й питання розвитку митної системи України, концепції роботи з кадрами в нових умовах та комплектування митних органів. Колегія звернулася до Президента України з пропозиціями щодо приведення структури митної системи, її матеріально-технічної бази у відповідність з кардинальними змінами, спричиненими завданнями митних органів у нових умовах [279, с. 117].

Протягом 1992 – 1993 рр. було створено розгалужену систему митних органів по всій території України, визначено зони діяльності митниць, запроваджено митний контроль по всьому периметру кордону. При цьому в основу формування системи митних органів було закладено територіальний принцип. З метою оперативного здійснення митного контролю на кордоні було запроваджено тимчасову схему організації пунктів пропуску, за якою більшість підрозділів митних органів розміщувалася в тимчасових приміщеннях, вони не мали елементарних умов для здійснення ефективного митного контролю та митного оформлення, належних засобів зв'язку тощо.

Окремою проблемою того часу була майже повна відсутність внутрішніх митниць, що значною мірою стримувало розвиток зовнішньої торгівлі в умовах збільшення кількості суб'єктів ЗЕД та активного розвитку підприємництва. За таких обставин було розпочато процес передислокації підрозділів митних органів з метою наближення їх

безпосередньо до суб'єктів господарювання, а також до головних авто- і залізничних магістралей, портів морського та річкового транспорту. У подальшому саме внутрішні митниці взяли на себе основний тягар здійснення митних процедур, що цілком відповідає міжнародній практиці. Вже на 1 січня 1994 р. кількість митних органів становила 65, митних постів – 245, а загальна чисельність штатних працівників митної служби зросла до 13 125 чоловік [280, с. 6 – 7]. Саме тому цей період без перебільшення можна вважати найбільш результативним у процесі формування митної інфраструктури суверенної держави. Митна служба України стала стабільним джерелом поповнення Державного бюджету, важливим засобом у боротьбі з митними правопорушеннями.

Зростання ролі митних органів у загальнодержавних процесах пов'язано зі здійсненням безперервного аналізу діяльності своїх структур та функцій, своєчасного вжиття заходів щодо їх оптимізації та корегування з урахуванням суспільних потреб і життєвих ситуацій, що постійно змінюються. Крім того, варто зазначити, що в перші роки існування на систему митних органів покладалося виконання не лише завдань, що були безпосередньо пов'язані зі здійсненням митних процедур. Наприклад, коли в 1992 р. загострилася обстановка у прикордонних з Україною районах Республіки Молдова, внаслідок початку громадянської війни в Придністров'ї, зважаючи на ситуацію, що склалася на цій ділянці кордону, – а вона загрожувала життю і здоров'ю громадян України, нормальному функціонуванню економіки і національній безпеці загалом – Президент України видав Указ “Про заходи щодо охорони державного кордону України з Республікою Молдова” [401]. Відповідно до цього Указу Державному митному комітету України разом з Державним комітетом у справах охорони державного кордону України, Національною гвардією, МВС, СБУ було доручено організувати охорону державного кордону з Республікою Молдова з метою забезпечення захисту і недоторканості території України, безпеки її громадян, охорони громадського порядку у прикордонних з Республікою Молдова районах, недопущення проникнення через територію України озброєних угруповань та інших порушників державного і митного кордону. Перед митними органами у свій час ставилися й завдання, пов'язані з захистом національного споживчого ринку, боротьбою зі спекуляцією та незаконною торговельною діяльністю [436]. Ці та інші завдання, що ставилися перед митними органами, в основному успішно та своєчасно виконано.

У 1994 р. в системі митної служби України відбулися суттєві зміни, що повинні були б, на думку ініціаторів реформування, стосуватися насамперед структури, форм і методів діяльності митних органів. Відповідно до Постанови КМ України “Про створення територіальних митних управлінь” [435] було створено 8 територіальних управлінь, що здійснювали безпосереднє керівництво митними установами, розташованими на відповідній території. Так, Дніпровське територіальне

управління (місцезнаходження – м. Дніпропетровськ) об'єднувало всі митні установи Запорізької, Дніпропетровської та Кіровоградської областей. Територіальне митне управління визначалося як державний регіональний митний орган, що входить в єдину систему Державного митного комітету України, здійснює комплексний контроль за діяльністю митниць і митних постів та координує їх діяльність.

Проте, як зазначають окремі дослідники [279, с. 204; 291, с. 55], надії, що покладалися на територіальні митні управління як на принципово нові структурні формування, спроможні радикально поліпшити роботу митниць та митних постів, не оправдалися. Організаційна, оперативна та аналітична робота територіальних митних управлінь здійснювалася на вкрай низькому рівні. Частина створених у їх складі відділів фактично дублювала роботу підрозділів центрального апарату, виконувала роль посередників між ним і підпорядкованими митницями. У зв'язку з цим та з метою більш чіткого розподілу функціональних обов'язків і відповідальності між Державним митним комітетом України і його територіальними підрозділами було видано наказ "Про функції територіальних митних управлінь" [440]. Даним наказом визначались недоліки в роботі управлінь, більш чітко окреслювалися їхні функції, що певною мірою поліпшило ефективність управлінської діяльності. Проте в цілому форми і методи діяльності територіальних митних управлінь потребували нагальних змін.

На думку А.П. Павлова, і з ним цілком можна погодитись, головними недоліками в практичній діяльності територіальних митних управлінь були:

- недостатньо унормований статус і функції територіальних митних управлінь як середньої ланки між Державним митним комітетом України та митницями;

- відсторонення територіальних митних управлінь від серйозної інформаційно-аналітичної роботи, від вивчення тенденцій і перспектив розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, а звідси і відсутність аргументованих висновків та пропозицій з цих актуальних питань;

- безпідставне збільшення адміністративно-управлінського апарату територіальних митних управлінь, насамперед керівних працівників, за рахунок зменшення оперативних працівників митниць і митних постів [279, с. 205].

За таких умов, проіснувавши трохи більше двох років, система митних органів з територіальними митними управліннями в своєму складі остаточно довела свою неефективність, громіздкість та невідповідність результатів коштам, які виділялись на її утримання, а тому не виправдала себе. Відсутність очікуваних результатів у діяльності територіальних митних управлінь стала основною передумовою для їх ліквідації.

Як свідчить аналіз, митна інфраструктура в 1991 – 1996 рр. розвивалася в екстенсивному напрямку, тобто за рахунок постійного зростання кількості митних органів, як на митному кордоні, так і по всій

митній території держави, що в міжнародній практиці є природним явищем для початкового періоду становлення і розвитку митної служби. На початку 1996 р. митна система нараховувала 71 митний орган та 269 митних постів, а загальна чисельність працюючих в ній становила 17 256 чоловік [280, с. 7]. Така організаційна структура національної системи митної служби, в умовах постійно зростаючих зовнішньоекономічних зв'язків за участю суб'єктів господарювання, вже не могла повною мірою забезпечувати ефективне та результативне виконання завдань, що на неї покладались. Для належного функціонування системи митних органів нагальною потребою є відповідність організаційної структури змістові діяльності. Незважаючи на той факт, що Держмитслужба України була однією з найбільш функціонально розвинутих митних служб східноєвропейського регіону того часу [211, с. 26], виникла нагальна потреба у реформуванні внутрішньої структури служби, що й призвело до її чергової трансформації.

Відповідно до Указу Президента України від 29 листопада 1996 р. № 1145/96 “Про Державну митну службу України” було здійснено кардинальну реорганізацію структури митної системи України, змінено принцип її побудови та управління з територіального на регіональний. На базі ліквідованого Державного митного комітету України утворено Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади та її органи – регіональні митниці, митниці та спеціалізовані митниці.

Завдяки тій реорганізації було досягнуто вдосконалення організаційної структури і централізації управління митною системою, зміцнення виконавської дисципліни, мобільності митних підрозділів, посилення митного контролю й боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил [297, с. 6 – 7].

У зв'язку зі змінами в обсягах роботи митних органів різних регіонів України з оформлення експортних та імпорتنих вантажів було створено 10 регіональних митниць, а кількість митниць скорочено з 69 до 55 та митних постів – з 268 до 199. На базі 11 ліквідованих митниць зі статусом юридичної особи розпочали роботу значно менші за штатною чисельністю митні пости, які не мали такого статусу. На місці окремих ліквідованих митних постів з недостатньою фінансовою віддачею з'явилися відділи або сектори, орієнтовані на специфіку пункту пропуску. На митному кордоні діяло 92 автомобільні, 40 залізничних, 36 авіаційних та 36 морських і річкових пунктів пропуску [122, с. 19].

Основною новацією в системі митної служби України, безумовно, було створення інституту регіональних митниць, що не тільки організували, координували та контролювали діяльність підпорядкованих їм митниць, а й на відміну від територіальних митних управлінь самі безпосередньо здійснювали митну справу. Так, у визначеній для регіональної митниці зоні діяльності вони самі здійснювали митний контроль та митне оформлення, забезпечували справляння митних

платежів, займалися питаннями, пов'язаними з боротьбою з митними правопорушеннями, виконували ряд інших завдань, що вирішувалися тільки митницями. Продовжуючи виконання суто адміністративно-управлінських функцій, регіональні митниці почали надавати постійну допомогу підпорядкованим їм митницям. Наприклад, за рішенням начальника регіональної митниці посадові особи останньої у разі потреби могли бути направлені для виконання оперативних завдань до підпорядкованих митниць чи їх структурних підрозділів. Крім того, реорганізація дозволила раціонально перерозподілити людей в межах загальної штатної чисельності працівників митної служби, що призвело до збільшення кількості посадових осіб, безпосередньо задіяних у здійсненні митних процедур. Фактично, повноваження, надані регіональним митницям, дозволяти здійснювати їм не тільки контрольну та координаційну, а й оперативну діяльність, що на той час суттєво підвищило ефективність діяльності митної системи в цілому.

Таким чином, запровадження в життя нової управлінської вертикалі "центральный апарат – регіональна митниця – митниця" дозволило скоротити адміністративно-управлінський апарат і посилити централізацію управління, що, як засвідчив час, призвело до суттєвого підвищення ефективності діяльності митних органів. Значною мірою цьому сприяло те, що Держмитслужба України при вирішенні питання про створення чи ліквідацію того чи іншого митного органу почала приділяти увагу перш за все економічним показникам їх роботи, прогнозам розвитку економіки того чи іншого регіону, тенденціям на міжнародних ринках. З урахуванням цього можна вважати, що, починаючи з 1996 р., система митної служби стала на інтенсивний шлях свого розвитку. Період 1996 – 1998 рр. став визначальним у процесі вдосконалення організації та діяльності системи митних органів.

Аналіз умовних етапів розвитку національної системи митної служби дозволив І.В. Письменному зробити висновок про те, що 1998 р. був своєрідним підсумком чергового етапу формування системи управління в митній службі України та її виходу на новий, якісно вищий рівень [291, с. 58 – 59]. Свідченням підвищення ефективності діяльності Держмитслужби України було те, що в умовах фінансової кризи в 1998 р. митна служба перерахувала до Державного бюджету 28,9 % коштів його доходної частини [299, с. 3].

Постійно зростаючі обсяги пасажиро- та вантажопотоків, збільшення кількості суб'єктів ЗЕД спонукали до вдосконалення організації та діяльності системи митних органів. З 1999 р. для системи митної служби розпочався новий етап її комплексного розвитку, сутність якого полягала в максимальній концентрації зусиль на модернізації діяльності митних органів з метою забезпечення їх ефективного функціонування в умовах євроінтеграційних процесів за участю України. Варто зазначити, що 1999 р. засвідчив суттєве зниження завантаженості митниць через значні

скорочення обсягів зовнішньоекономічних операцій у порівнянні з 1998 р. Відповідно до змін промислової та транспортної інфраструктури України, маршрутів основних товарних і транспортних потоків, за результатами функціональних обстежень діяльності митних органів, протягом 1999 р. було ліквідовано 2 митниці та 132 митні пости. З метою оптимізації діяльності 3 митниці були підпорядковані іншим регіональним митницям. Водночас розширено мережу вантажних митних комплексів, які дозволяють швидко й ефективно здійснювати митний контроль та оформлення вантажів. Наприклад, введений в дію в 1999 р. такий комплекс в зоні діяльності Київської регіональної митниці був унікальним не тільки для України, а й для Європейського континенту [473, с. 5].

З метою забезпечення реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні та підвищення ефективності державної служби Президентом України у лютому 2000 р. було підписано ряд указів [376; 414], на виконання яких керівництвом Держмитслужби України було вжито ряд заходів, спрямованих на вдосконалення структури системи митних органів, зменшення господарських витрат, забезпечення скорочення бюджетних видатків на їх утримання.

Так, відповідно до плану заходів у 2000 р. центральним апаратом Держмитслужби України за участю фахівців Академії митної служби України проведено функціональне обстеження митних органів і зокрема регіональних митниць та митниць, яке засвідчило, що вони мають ряд дублюючих функцій. Подвійна звітність, контроль та подвійний потік інформаційних повідомлень, невиправдані втручання регіональних митниць в оперативну діяльність митниць, їхній вплив на механізми взаємодії митниць з місцевими органами виконавчої влади та правоохоронними органами породжували правозастосовні помилки в діяльності підпорядкованих митних органів. Неоднозначність нормативної визначеності статусу регіональних митниць та митниць не сприяло усуненню непрозорості процесу організації і здійснення митного контролю та митного оформлення, ускладнювали митні процедури [81].

За результатами проведених організаційних заходів було ліквідовано деякі неефективно працюючі митниці та ряд митних постів. Одночасно між деякими митницями проведено перерозподіл зон діяльності та змінено їх підпорядкування. Всього протягом 2000 р. було ліквідовано 10 митниць, 54 митні пости, створено 3 митниці, 9 митних постів, перепідпорядковано 5 митниць, 10 митних постів, перейменовано 1 митницю. На підставі аналізу ефективності роботи митних органів здійснено скорочення штатної чисельності працівників митних органів на 1500 чоловік і встановлено нову граничну чисельність – 18 210 одиниць [291, с. 63 – 64]. З урахуванням державних потреб протягом 2001 – 2004 рр. здійснювалася перманентна реорганізація митної інфраструктури, метою якої було раціональне використання матеріально-технічних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів митної служби України.

Ураховуючи важливість ролі, яку відіграє система митної служби на сучасному етапі розвитку України, її діяльність знаходиться під посиленою увагою керівництва держави. Так, з метою вдосконалення діяльності митної служби України, захисту вітчизняного товаровиробника, повного використання можливостей держави, Президентом України 24 жовтня 2004 р. підписано Указ "Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби України" [399]. В указі визначалися пріоритетні напрями подальшого вдосконалення митної служби України, а також зобов'язано здійснити в установленому порядку реорганізацію митних органів з метою оптимізації їх діяльності та структури, підвищення ефективності керування ними. Ця чергова реорганізація митних органів продовжувалась протягом 2004 – 2005 рр. і проводилась у двох напрямках: здійснення структурних змін в організації центрального апарату Держмитслужби України та вдосконалення системи регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митниць та їх структурних підрозділів.

Як засвідчив попередній аналіз, розвиток структури центрального апарату Держмитслужби України відбувається в напрямку всеохоплюючого забезпечення виконання окремо взятого завдання, що визначено для митних органів, окремим структурним підрозділом та уникнення дублювання функцій при його виконанні. У цілому ці проблеми були успішно розв'язані. Разом з тим в сучасних умовах особливої актуальності набувають питання щодо вдосконалення механізмів прогнозування, аналізу ризиків, інформаційно-статистичної роботи, впровадження стратегічного планування та управління митною службою. Розв'язання цих завдань обумовило збільшення в цей період кількості управлінь центрального апарату з 15 до 22, які входять до складу 13 департаментів, та утворення 10 самостійних управлінь, підпорядкованих безпосередньо голові служби або його заступникам.

Практика діяльності департаментів засвідчила, що організаційно ці структури забезпечили: систематизоване короткострокове, середньострокове, довгострокове і стратегічне планування та прогнозування розвитку діяльності митної служби щодо комплексного виконання функціональних завдань; збирання, аналіз та узагальнення пропозицій підпорядкованих управлінь і функціональних підрозділів; підвищення обґрунтованості прийнятих рішень та застосування дієвого контролю за їх виконанням. На наш погляд, запровадження такої структури центрального апарату має сприяти підвищенню ефективності діяльності митної служби України, виявленню додаткових резервів і можливостей у процесі її участі у формуванні та безпосередній реалізації митної політики.

При реформуванні системи регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митниць та їх структурних підрозділів вирішено знову повернутись до територіального принципу їх організації.

Об'єктивними умовами для здійснення реорганізації системи митних органів було визнано такі фактори:

- підвищення рівня керованості діяльності окремих митних органів з урахуванням реального стану справ внутрішньої організації митної служби України (ускладнення структури митної служби, штатної чисельності та результатів службово-виробничої діяльності окремих митних органів та їх підрозділів);
- фактична втрата окремими регіональними митницями впливу на ситуацію в регіонах (з урахуванням недоліків як управлінського характеру – концентрація зусиль окремих регіональних митниць не на здійсненні координаційної та контрольної діяльності, а на митному оформленні товарів і транспортних засобів, так і географічного місцезнаходження);
- наукове обґрунтування дислокації митних органів по всій митній території держави, перерозподіл між ними відповідних зон діяльності;
- найбільш оптимальне, з погляду економічної та оперативної доцільності, співвідношення між внутрішніми та прикордонними митницями;
- усунення дублювання функцій між регіональними митницями, митницями та спеціалізованими митницями;
- необхідність забезпечення належного рівня здійснення митного контролю та митного оформлення об'єктів переміщення шляхом збільшення підрозділів митних органів, що безпосередньо здійснюють митні процедури;
- створення резерву штатної чисельності шляхом максимального скорочення адміністративного персоналу та скорочення підрозділів, що не здійснюють митні процедури;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів на утримання системи митних органів;
- підвищення рівня взаємодії митних органів з обласними державними адміністраціями й територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, насамперед з іншими правоохоронними органами;
- урахування позитивного досвіду побудови системи митних органів за принципом прямого підпорядкування.

Результатом проведення цієї реорганізації системи митних органів є створення 3 регіональних митниць та 47 митниць, які безпосередньо підпорядковуються центральному апарату Держмитслужби України, при загальній чисельності працівників митної служби України – 18 тис. чоловік [307].

Таким чином, аналіз розвитку національної системи митних органів свідчить, що він не є (і об'єктивно не може бути) завершеним, адже відбувається постійне вдосконалення системи відповідно до суспільних і державних потреб. Водночас варто зазначити, що система митних органів, яка склалася в Україні з моменту проголошення незалежності, фактично

діє і сьогодні, що демонструє її дієздатність і можливість пристосування до різних соціально-політичних та економічних трансформацій в країні та світі. Досить висока гнучкість системи митної служби в сучасних умовах її комплексного вдосконалення пов'язана із запровадженням міжнародних норм та стандартів, обумовлена потребою ефективної реалізації митної політики держави. Забезпечення стабільного функціонування митних органів в умовах постійних змін і перетворень в суспільстві має залишатися стратегічною лінією розвитку системи митної служби України.

Масштабні реорганізації, що відбулися в 1994 р., 1996 р. та 2004 – 2005 рр., а також постійні кількісні зміни на рівні окремих митних органів і митних постів, що відбуваються протягом усього періоду існування системи митної служби України, спрямовані на підвищення функціональної результативності митних органів, але кардинально її не змінили, що певною мірою свідчить про її оптимальність, здатність забезпечувати в межах своєї компетенції захист національних інтересів України. І як засвідчив час, усі реорганізації системи митної служби були виправданими, економічно обґрунтованими та своєчасними.

Роль митних органів у реалізації економічної функції держави, яка спрямована на забезпечення нормального формування, функціонування і розвитку економіки країни, на захист існуючих форм власності та створення умов для їх розвитку [147, с. 76], є досить вагомою. В умовах розбудови в Україні ринкових відносин ця економічна функція конкретизується в цілому в ряді функцій окремих державних органів, у тому числі митних. Аналіз основних функцій митних органів свідчить, що в сучасних умовах органи митної служби України не тільки забезпечують виконання митного законодавства та контроль за його додержанням чи здійснюють діяльність, пов'язану з організацією та проведенням митних процедур, а й безпосередньо застосовують заходи тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон держави, створюють сприятливі умови для прискорення товарообігу та вантажопотоків, займаються веденням митної статистики, УКТЗЕД, здійснюють верифікацію (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України та виконують ряд інших функцій, спрямованих на захист економічних інтересів держави.

Діяльність митних органів як суб'єктів, що безпосередньо реалізують митну політику, повною мірою залежить від останньої. З огляду на те, яка функція митної політики є домінуючою: фіскальна, регулятивна чи захисна – і визначаються пріоритети діяльності митної служби. На практиці перевага сьогодні, на превеликий жаль, віддається лише одній функції – фіскальній. У законі про державний бюджет та інших нормативних актах встановлені кількісні показники щодо збирання податків і зборів (обов'язкових платежів). У частині митних платежів вони є обов'язковими і для митних органів.

Обсяги надходжень до доходної частини Державного бюджету, які забезпечують митні органи, за останні десять років постійно зростають, що неважко помітити навіть за побіжного аналізу найбільш узагальнених результатів діяльності Держмитслужби України (табл. 1).

Таблиця 1

Надходження від податків і зборів (обов'язкових платежів), справляння яких покладено на Держмитслужбу України, млрд. грн.

Рік	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Митні платежі	0,34	1,24	2,73	3,04	4,74	5,16	6,54	9,94	14,04	18,93	31,11

Дані наводяться за матеріалами, опублікованими в "Підсумках роботи митних органів України" за окремі роки, в період з 1995 по 2005 рр.

В основному, митна служба розглядається як інструмент виконання фіскальної функції митної політики держави, яка будується на посиленні суворості митного контролю та ускладненні митних процедур. І лише в останній час намічається тенденція до спрощення митних процедур, приведення їх у відповідність до міжнародних норм і стандартів.

Потрібно відійти від стереотипу, що митні органи дають левову частку коштів до Державного бюджету. На нашу думку, митна служба України, як і аналогічна служба будь-якої розвинутої держави, лише контролює цей процес, а реальні надходження коштів дають суб'єкти господарювання. Тому одним з основних завдань митних органів є створення для всіх суб'єктів ЗЕД та інших зацікавлених осіб умов, за яких вони матимуть бажання та можливості займатися підприємницькою діяльністю і, як наслідок, наповнюватимуть Державний бюджет. А забезпечувати надходження коштів до бюджету будуть у межах своєї компетенції митні органи.

Удосконалення форм і методів діяльності митних органів відбувається, у першу чергу, за рахунок покращання якості митного адміністрування. Завдяки проведеній роботі до Державного бюджету у 2005 р. перераховано податки і збори на суму 31,11 млрд. грн. При цьому загальний обсяг імпорту (основний показник, від якого залежать платежі до бюджету) збільшився порівняно з 2004 р. лише на 24,9 %, а сума податків і зборів за підсумками 2005 р. зросла на 71,3 % [307]. Тобто темпи зростання митних платежів значно випереджали темпи зростання обсягів імпорту товарів, що свідчить про ефективність роботи митних органів у напрямі забезпечення повноти справляння податків і зборів. Слід зазначити, що така тенденція в діяльності митних органів спостерігається ще з 2004 р.

Найбільш значних успіхів у підвищенні ефективності діяльності митних органів було досягнуто в напрямку посилення контролю за

правильністю визначення митної вартості товарів, класифікацією та визначенням країни походження товарів. Як відомо, митна вартість товарів, що переміщуються через митний кордон, або свідомо занижувалася суб'єктами ЗЕД з метою ухилення від оподаткування, або ж окремі суб'єкти ввозили на територію України товари за демпінговими цінами з метою захоплення національного ринку, що порушує правила вільної конкуренції та завдає шкоди вітчизняному товаровиробнику [475, с. 12]. А тому саме від корегування митної вартості товарів, обґрунтованості прийняття рішень з їх класифікації, перевірки достовірності сертифікатів про походження товарів залежить повнота нарахування та стягнення митних платежів. У табл. 2 наведено показники донарахованих до Державного бюджету коштів завдяки корегуванню митними органами митної вартості товарів, що переміщувалися через митний кордон.

Таблиця 2

Додаткові надходження податків і зборів (обов'язкових платежів) до Державного бюджету України завдяки заходам митних органів щодо контролю митної вартості товарів, млн. грн.

Рік	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Донараховані кошти після перегляду митної вартості товарів	76	115	174	315	434	954

Дані наводяться за матеріалами, опублікованими в "Підсумках роботи митних органів України" за окремі роки, у період з 2000 по 2005 рр.

Наведені дані свідчать, що збільшенню надходжень митних платежів сприяло впровадження заходів з посилення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, які переміщувалися через митний кордон громадянами та суб'єктами господарювання. На нашу думку, у процесі визначення митної вартості товарів митними органами забезпечується реалізація як фіскальної функції митної політики – наповнення доходної частини бюджету країни, так і регулюючої – вплив на формування структури вітчизняного виробництва та ціноутворення, а також і захисної – захист національного товаровиробника від недобросовісної конкуренції, захист споживачів товарів.

Зважаючи на те, що саме митні органи є тими державними органами, які застосовують відповідно до законодавства тарифні та нетарифні заходи регулювання ЗЕД, вони володіють найповнішою статистичною, довідковою й аналітичною інформацією щодо ефективності та раціональності їх використання. Усеохоплюючий аналіз даних митної статистики зовнішньої торгівлі та спеціальної митної статистики дає митним органам майже необмежені можливості для підготовки науково обґрунтованих пропозицій щодо формування і реалізації стратегії розвитку держави, державної політики, зокрема в частині її митної, податкової,

бюджетної та зовнішньоторговельної складової, розвитку відносин з окремими країнами та регіонами світу. Митна служба України виступає активним ініціатором підготовки законодавчих пропозицій, проектів інших нормативних актів щодо поліпшення тарифного та нетарифного регулювання в напрямку забезпечення національних інтересів, зміцнення зовнішньоекономічних зв'язків, подальшої інтеграції України в загальносвітову систему економічних відносин.

Слід наголосити, що на сучасному етапі державотворення в контексті курсу України до ЄС роль митних органів значно підвищується. Тому одним із найважливіших напрямків діяльності митних органів в цих умовах є створення сприятливих умов для прискорення товарообігу, збільшення обсягу вантажо- і пасажиропотоку через митний кордон України. Адже складність митних процедур (велика кількість документів, довідок, дозволів тощо) при переміщенні товарів та інших предметів через митний кордон стає суттєвою перешкодою і суперечить світовим тенденціям розвитку взаємовідносин у сфері міжнародних зв'язків. Зважаючи на це, митними органами постійно впроваджуються заходи щодо вдосконалення і спрощення митного контролю та митного оформлення і спрощення режиму контролю за перетином громадян через пункти пропуску. Всі ці заходи сприяють розвитку торговельних відносин вітчизняних суб'єктів господарювання з їхніми зарубіжними партнерами, зростанню експортно-імпортних операцій, привабливості України як для транзитних вантажоперевезень, так і для туризму.

Отже, система митних органів – один з найважливіших державних інститутів, що забезпечує стимулювання розвитку національної економіки, захищає український ринок, сприяє залученню іноземних інвестицій, забезпечує виконання зобов'язань перед іншими державами, міжнародними союзами, що впливають з міжнародних економічних відносин, а також сприяє досягненню інших завдань з питань політичної та економічної стабілізації України.

Загальновідомо, що успішний розвиток держави суттєво залежить від уміння організувати захист її інтересів, протидіяти спробам зовнішнього тиску і головне – забезпечити належний рівень захищеності своїх громадян. Досвід демократичних, соціальних держав беззаперечно підтверджує той постулат, що ступінь захищеності особи і суспільства перебуває в прямій залежності від рівня захищеності держави. Тобто держава в особі її органів є основним суб'єктом забезпечення такого стану захищеності важливих інтересів громадянина, суспільства, своїх інтересів, за якого гарантується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних і потенційних загроз.

Суб'єктами забезпечення стану захищеності інтересів громадян, суспільства та держави в межах своєї компетенції є й митні органи. Відповідно до покладених на них завдань вони здійснюють ряд функцій, серед яких варто виокремити такі: дотримання митного законодавства і контроль за його виконанням; сприяння захисту інтелектуальної власності,

контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України, боротьба з митними правопорушеннями. Виконання цих та ряду інших функцій дозволяє зарахувати митні органи до правоохоронних органів держави [361, с. 17 – 18].

Аналіз ситуації, пов'язаної з протидією та припиненням митних правопорушень митними органами, дозволив Л.В. Деркачу зробити висновок, що в умовах розвитку ринкової економіки та стрімкого зростання зовнішньоекономічних зв'язків питання боротьби з контрабандою вже вийшли за межі кримінальних та адміністративних категорій і стали, по суті, одним зі стрижневих завдань захисту економічних інтересів України [121, с. 70]. Унаслідок учинення дій, спрямованих на незаконне переміщення через митний кордон товарів та інших предметів, державі спричиняються значні збитки, що підриває її економіку, перешкоджає нормальному розвитку ринкових відносин, дискредитує Україну на міжнародній арені. З огляду на це боротьба з митними правопорушеннями, в тому числі з контрабандою наркотиків, зброї та вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, є одним з пріоритетних напрямків діяльності митних органів. Близько 12 % посадових осіб митних органів працюють тільки в цьому напрямі, а до боротьби з митними правопорушеннями залучається більше половини особового складу митниць [122, с. 86]. За статистикою, у 2000 р. близько 80 % фактів незаконного переміщення товарів та інших предметів припинено саме митними органами [256, с. 44]. Завдяки професіоналізму посадових осіб митних органів щоденно припиняється близько 200 випадків порушень митних правил, порушується 1 – 2 кримінальні справи [471, с. 1].

У табл. 3 наведено основні кількісні показники роботи митної служби України за останні п'ять років щодо протидії митним правопорушенням.

Таблиця 3

**Показники боротьби з митними правопорушеннями,
здійснюваної митними органами**

Рік	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Кількість порушень кримінальних справ (од.)	462	412	423	434	342	312
Вартість предметів у справах про контрабанду (млн. грн.)	138,3	129,8	188,2	428,4	160,6	319,3
Кількість порушень справ про порушення митних правил (од.)	81643	50069	39972	39931	32105	25608
Вартість предметів у справах про порушення митних правил (млрд. грн.)	0,917	0,841	1,178	0,881	0,670	0,932

Дані наводяться за матеріалами, опублікованими в "Підсумках роботи митних органів України" за окремі роки, в період з 2000 по 2005 рр.

Аналіз наведених даних показує, що в 2004 – 2005 рр. кількість порушених кримінальних справ та справ про порушення митних правил дещо зменшилась у порівнянні з попередніми роками, проте вартість предметів у справах про митні правопорушення залишається відносно стабільною. Це свідчить, що головною метою в напрямі боротьби з порушеннями митного законодавства керівництво Держмитслужби України визначило досягнення якісних, а не кількісних показників. Тому основні зусилля митних органів були зосереджені на протидії таким правопорушенням, як приховування товарів від митного контролю, переміщення їх за підробленими документами, на недопущенні незаконного переміщення історичних та культурних цінностей, наркотичних засобів, зброї. Запроваджено практику реального вилучення предметів митних правопорушень значної вартості. Митні органи систематично вживають заходи щодо проведення системного контролю за операціями, що належать до груп ризику, за діяльністю суб'єктів ЗЕД, які здійснюють такі операції.

Особливого значення в межах протидії митним правопорушенням набуває діяльність митних органів, спрямована на боротьбу з контрабандою наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів. Протидія даному різновиду контрабанди в останні роки набула надзвичайної гостроти у зв'язку з намаганнями міжнародних злочинних угруповань максимально використати зручне географічне розташування нашої держави. Аналіз кримінологічної ситуації, пов'язаної з незаконним обігом наркотиків, підтверджує тенденцію до використання міжнародними наркотичними альянсами території України як для транзитного переміщення наркотиків, так і для їх реалізації безпосередньо всередині країни. Про перше свідчить інформація, що через територію України проходить так звана “північна гілка” “Балканського шляху” та “Шовковий шлях” [342, с. 42], а про друге – непоодинокі випадки виявлення в українських наркоторгівців “важких” наркотиків (героїн, кокаїн, ЛСД), які в Україні не виготовляються [472, с. 8]. Лише протягом 2001 – 2002 рр. митними органами вилучено 204 кг героїну, понад 62 кг марихуани, 140 кг макової соломки, 21 кг опію, близько 1600 т та 80 л прекурсорів, велику кількість психотропних речовин і нарковмісних препаратів [342, с. 42].

Ефективна боротьба з митними правопорушеннями можлива тільки за умови організації діяльності, спрямованої на запобігання протиправним діям. З цією метою митними органами аналізуються виявлені факти порушення митного законодавства, відстежуються шляхи незаконного переміщення товарів і основні тенденції скоєння митних правопорушень. На підставі цієї інформації здійснюється прогнозування дій правопорушників та планування відповідних заходів протидії протиправній діяльності. Результативності такої профілактичної та припинювальної діяльності з боку митних органів сприяє активізація

обміну інформацією з іншими правоохоронними органами України та митними службами інших держав.

Проте, незважаючи на активні організаційно-правові заходи, спрямовані на протидію митним правопорушенням, ситуація залишається досить складною. З моменту створення національної системи митних органів і дотепер спостерігається стійка тенденція до ускладнення форм, способів, засобів, шляхів та схем вчинення митних правопорушень, які дедалі набувають усе більш латентних ознак. Постійно змінюється структура предметів правопорушень, зростає їх вартість. Правопорушники все частіше використовують схеми, при застосуванні яких експортно-імпорتنі операції, з огляду на колізійність митного законодавства, видаються правомірними, але при повному та всебічному аналізі усіх документів і обставин містять ознаки правопорушення. До вчинення протиправних діянь залучаються не тільки громадяни України, а й громадяни інших держав, що свідчить про їх міжнародний характер. Ситуація ускладнюється також тим, що митні органи, які хоча фактично й виконують правоохоронну діяльність, не мають законодавчо підтвердженого статусу правоохоронних органів, що ускладнює їх взаємодію з митними адміністраціями інших держав, які є такими. Відсутність у митних органів, а точніше у їх оперативних підрозділів, права на здійснення системи гласних і негласних пошукових та розвідувальних заходів, що здійснюються із застосуванням оперативних та оперативно-технічних засобів, а також права на провадження досудового слідства применшує ефективність їх діяльності в частині відвернення та припинення контрабанди. Переважна більшість митних органів недостатньо забезпечена необхідними технічними засобами митного контролю, які б відповідали сучасним вимогам.

Отже, аналіз діяльності митних органів свідчить про реальний внесок та потенціал системи митної служби України щодо забезпечення реалізації функцій держави, пов'язаних з охороною прав і свобод людини і громадянина, забезпечення режиму законності й правопорядку.

З огляду на те, що система митних органів є однією з тих державних інституцій, від діяльності яких безпосередньо залежить ступінь наповненості державного бюджету, її роль у вирішенні проблем соціальної сфери дедалі зростає. Одним з головних критеріїв рівня соціальної політики демократичних держав є людина та умови її життєдіяльності. Загальновідомо, що рівень соціальної стабільності, соціального захисту населення є визначальними категоріями як для окремо взятого громадянина, так і для подальшого прогресу держави. Відповідно до цього держава бере на себе вирішення багатьох соціальних завдань, таких як: забезпечення зайнятості населення, його пенсійне забезпечення, розвиток та підтримка науки, освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Реалізація загальнодержавних соціальних програм неможлива за відсутності коштів державного бюджету. Саме від доходів державного бюджету значною

мірою залежить рівень надання різноманітних соціальних послуг населенню та матеріальне забезпечення окремих його верств.

Всіма своїми напрямками діяльності митні органи тісно пов'язані із задоволенням потреб населення країни, інтересів споживачів товарів. Митні органи впливають на процеси ціноутворення, що стосуються як продукції національних товаровиробників, так і імпортних товарів, здійснюючи на практиці митне оподаткування споживчих товарів, що ввозяться на митну територію держави. Виконання державного бюджету в частині поповнення його доходної частини за рахунок стягнення митних платежів має не тільки економічне значення, а й соціальне. Від розміру і стабільності цих надходжень значною мірою залежать виплата пенсій, фінансування та оплата праці працівників так званої соціальної сфери. Механізм митного оподаткування може і повинен стимулювати життєзабезпечення населення (за рахунок імпорту), сприяти створенню нових робочих місць в інших країнах, а може це робити і за рахунок національного товаровиробника. Все це прямо і досить дієво впливає на стан споживчого ринку, купівельну спроможність більшої частини населення країни та соціальну ситуацію в державі в цілому.

У зв'язку з цим значно зросла соціальна відповідальність митних органів за наслідки своєї діяльності. Впливаючи на підвищення ефективності та доходності зовнішньоекономічної діяльності, вони тим самим роблять значний внесок в життєзабезпечення населення. Разом з тим помилки й прорахунки при визначенні вартості товарів, а значить і при нарахуванні та стягненні митних платежів, допущення фактів недоставляння товарів та інших дій, що спричинили неправомірне звільнення суб'єктів ЗЕД від сплати податків і зборів, зменшення їх розміру відчутно впливають на надходження коштів до Державного бюджету.

Соціальна відповідальність митних органів не обмежується лише питаннями, пов'язаними з наповненням Державного бюджету. Не треба забувати і про захист національної економіки від недобросовісної конкуренції. Від ефективності використання митними органами всього арсеналу форм і методів своєї діяльності багато в чому залежить, наскільки здатний наш ринок давати імпульс розвитку національного виробництва, забезпечувати працевлаштування співвітчизникам, а не громадянам інших держав.

Вагоме соціальне значення діяльності митних органів полягає і в охороні національних, культурних та історичних надбань українського народу. Митні органи активно запобігають незаконному вивезенню за межі України предметів, що становлять історичну та культурну цінність. З 1999 р. Держмитслужбою України ведеться база даних про випадки незаконного переміщення через митний кордон таких предметів. Тільки протягом 2001 – 2002 рр. митними органами України в 667 випадках незаконного переміщення через митний кордон України було вилучено

предмети, які становлять історичну й культурну цінність [342, с. 45]. Найбільша кількість таких затримань здійснюється в митницях на західному кордоні держави. Переважна більшість вилучених предметів старовини – це унікальні твори прикладного мистецтва: ікони, книжки, манускрипти, художні полотна, рідкісні ювелірні вироби, монети, ордени, медалі й побутові предмети. З моменту свого створення і донині митна служба України регулярно повертає релігійним організаціям, музеям, бібліотекам викрадені в них національні святині, пам'ятки історії та культури. Діяльність посадових осіб митних органів у цій царині є яскравим свідченням їхньої високої відповідальності перед своєю державою, нинішнім і прийдешнім поколінням. Держмитслужбою України видаються ілюстровані альбоми ікон та інших релігійних святинь, вилучених посадовими особами митних органів у правопорушників, які намагалися вивезти за кордон національні духовні скарби. Ці альбоми яскраво свідчать, які величні надбання української культури збережені митною службою України для свого народу, для держави.

З огляду на роль митної служби України в економічному та соціальному житті держави тема її діяльності стала об'єктом пильної уваги суспільства. Ця тема постійною мусується у вітчизняних засобах масової інформації. Усі без винятку політики переймаються цією темою, пов'язують стан захищеності національних інтересів, рівень економічної безпеки держави, задоволення суспільних потреб різних верств населення з ефективністю чи неефективністю діяльності системи митної служби. Більшість з них вважає своїм обов'язком запропонувати власний варіант налагодження зовнішньоекономічних зв'язків за участю митних органів. Особливу зацікавленість вони демонструють напередодні чергових виборчих кампаній та в процесі передвиборчої боротьби.

Все це свідчить, що діяльність митних органів набуває все більшого значення для утвердження державності та засад громадянського суспільства, соціалізація усіх її функцій набуває стійкої тенденції до зростання. Отже, система митної служби відкрита для суспільства. Захищаючи економічні інтереси держави, вона, з одного боку, підвищує рівень добробуту її населення, а з іншого – сприяє утвердженню Української Держави як повноправного учасника міжнародних економічних процесів. Саме в цьому напрямку і повинна корегуватись та формуватись громадська думка про значущість митних органів та їх діяльності. З урахуванням таких тенденцій потрібно здійснювати й модернізацію систем митної служби України.

Діяльність митної служби України має не тільки національний, а й міжнародний характер. З моменту свого створення митні органи беруть активну участь у міжнародному співробітництві. За ініціативою Держмитслужби України наша держава у 1992 р. стала повноправним членом Всесвітньої митної організації [418]. Після вступу України у ВМО і до сьогодні за активної участі Держмитслужби України Главою держави та

КМ України підписано більш ніж 50 двосторонніх міждержавних та міждержавних угод, які базуються на рекомендаціях Ради митного співробітництва, з усіма країнами СНД, більшістю країн ЄС (Великою Британією, Францією, Австрією, Італією, Бельгією тощо) та іншими країнами світу в галузі митної діяльності. Крім того, безпосередньо Держмитслужбою України підписано десятки міжвідомчих угод, меморандумів, протоколів про партнерство та співпрацю з митними службами інших держав. Підписані документи регламентують співробітництво з таких питань: запобігання порушенням митного законодавства, їх розслідування та припинення, контроль митної вартості товарів, узгодження порядку проведення митних процедур, обмін інформацією в галузі митного регулювання тощо.

Звичайно, важко уявити процес становлення України як повноправного суб'єкта міжнародних відносин (це один з атрибутів суверенної незалежної держави) без імплементації положень найважливіших митних конвенцій, які укладено в рамках діяльності Ради митного співробітництва, предметом яких є найбільш важливі сфери митного регулювання. Так, у 1992 р. за пропозицією Держмитслужби Україною було підписано Конвенцію про утворення Ради митного співробітництва [418], в 1994 р. – Угоду між урядами СНД про взаємну допомогу і співробітництво в митних справах [522], в 1994 р. – Митну конвенцію про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП [439], в 2000 р. – Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Найробіська конвенція) [420], в 2002 р. – Конвенцію про гармонізовану систему опису та кодування товарів [421] та Міжнародну конвенцію про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах (Женевська конвенція) [422], в 2004 р. – Конвенцію про тимчасове ввезення (Стамбульська конвенція) [419]. І це далеко не повний перелік міжнародних актів з питань митного регулювання, до яких приєдналася Україна.

25 листопада 1998 р. Держмитслужбою України та Європейською комісією ЄС підписано меморандум про співробітництво та Програму дій у галузі митної справи [442], предметом домовленості якої були питання удосконалення митного законодавства, впровадження новітніх митних технологій та поріднення митних структур.

Визнанням авторитету національної митної служби стало обрання її у 1997 р. до складу Фінансового комітету ВМО, а у 1998 р. – до складу Політичної комісії ВМО. Представники митної служби України беруть участь у діяльності Комітету з Гармонізованої системи ВМО, Конференції голів митних адміністрацій європейського регіону ВМО, Ради керівників митних служб держав – учасниць СНД.

У травні 2000 р. Держмитслужбою України в Києві було проведено День відкритих дверей ВМО (вперше ніж за півстолітню історію цієї

міжнародної організації), що теж є ознакою визнання. На початку грудня 2002 р. в Брюсселі проведено презентацію Держмитслужби України в Європейській комісії ЄС та Європарламенті. Під час проведення цих заходів фахівцями митних органів були продемонстровані здобутки, динаміка зростання митної служби України за роки незалежності, а також прагнення і здатність української митниці стати в майбутньому частиною європейської митної системи. Було висвітлено поточний стан справ і найближчі перспективи вдосконалення митного законодавства, засобів тарифного та нетарифного регулювання, організації митного контролю, боротьби з митними правопорушеннями, міжнародного співробітництва, а також стан митної інфраструктури і результати аналізу заходів, що здійснюються з метою поліпшення цього стану, у тому числі за допомогою європейських структур.

Державна митна служба України бере активну участь у реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво (далі – УПС) [423] як діючої основи співробітництва України та ЄС, Стратегії інтеграції України до ЄС [483]. Так, Держмитслужба України бере активну участь у роботі всіх органів, які створено згідно з УПС з метою забезпечення ефективного митного співробітництва, а саме: в діяльності Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, де вона представлена Головою служби; Комітету з питань співробітництва, де її представляє перший заступник Голови служби; галузевих підкомітетів, зокрема Підкомітету “Україна – ЄС з питань митного співробітництва” (Підкомітет № 4).

Однією з форм реалізації міжнародного співробітництва в митній сфері є безпосереднє здійснення спільних заходів митними органами України з митними адміністраціями інших держав. Відповідно до міжнародних договорів, укладених в установленому законом порядку, митними органами України спільно з митними органами суміжних держав згідно зі ст. 37 МК України може здійснюватись:

- створення спільних пунктів пропуску на митному кордоні України;
- проведення спільного контролю у пунктах пропуску на митному кордоні України;
- узгоджене застосування процедур митного контролю, митного оформлення та взаємне визнання документів, що використовуються митними органами для здійснення митних процедур;
- проведення спільних заходів, спрямованих на відвернення, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил;
- проведення інших спільних одноразових чи постійних заходів з питань, що належать до компетенції митних органів.

Отже, ми бачимо, що зв'язки, які встановлені між Україною та ЄС з метою забезпечення ефективного вирішення питань взаємного співробітництва, свідчать про активну участь Держмитслужби України в цих процесах. Взаємовідносини здійснюються як прямо між митною службою України та Європейською комісією з питань, що регулюються

УПС, так і опосередковано через Євромитницю. Про важливість питань, пов'язаних зі співробітництвом у сфері митного регулювання, свідчить той факт, що в Представництві України при ЄС діє служба Радника з митних питань.

Таким чином, факти свідчать про те, що діяльність митних органів здійснюється в напрямку її гармонізації та уніфікації з загальноприйнятими міжнародними і європейськими нормами та стандартами. З огляду на це варто розглядати еволюцію ролі митних органів у процесах державотворення. У світовій практиці діяльність митних органів спрямовується в першу чергу на таке: активізацію впливу на державний бюджет та фінансовий стан держави за допомогою удосконалення форм і методів здійснення митних процедур; відвернення та припинення митних правопорушень; сприяння захисту об'єктів інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних відносин; забезпечення дотримання правил переміщення валютних цінностей; підвищення ефективності митного контролю з метою захисту інтересів споживачів товарів та національного товаровиробника; забезпечення виконання зобов'язань, що випливають з міжнародних договорів за участю України; розвиток міжнародного митного співробітництва. Узагальнивши, можна констатувати, що значення діяльності митних органів полягає в покращанні дієвості використовуваних ними засобів митного регулювання та підвищенні його економічної ефективності, забезпеченні національних інтересів та дотриманні міжнародних правил торгівлі, посиленні соціального ефекту власної діяльності.

Система митної служби України діє в межах об'єктивно існуючої політичної, економічної, соціальної та правової системи і є інструментом держави в процесах її взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання, регулювання ЗЕД, наповненні доходної частини бюджету, захисту прав і законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання. Митні органи виконують важливу роль у забезпеченні економічної безпеки держави, вирішенні соціальних проблем, здійсненні правоохорони, розвитку міждержавних відносин та міжнародного співробітництва.

2.2. Мета і завдання діяльності митних органів

Митні органи, беручи участь у формуванні митної політики держави та безпосередньо її реалізуючи, здійснюють різносторонню діяльність, якій властиві певні особливості. Безумовно, діяльність митних органів – це державно-владна діяльність, яка спрямована на реалізацію функцій держави у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Але які фактори та умови визначають зміст, напрямки та характер діяльності митних органів? Що ж визначає специфіку функціонування системи

митних органів у порівнянні з діяльністю інших державних органів? Відповіді на ці питання допоможуть з'ясувати роль та соціальне призначення такої державної інституції, як система митних органів.

Так уже традиційно склалося, що мало кого на практиці цікавлять питання щодо причин, які обумовлюють потребу у створенні та функціонуванні тих чи інших державних органів, яке їх призначення, що і як вони повинні робити для успішного виконання завдань, поставлених перед ними. Досліджуючи питання функціонування та діяльності державних органів, науковці обмежуються у своїх пошуках описом структури й складових їх правового статусу. Проте навіть у повсякденному житті все починається з усвідомлення потреби, яка передує виникненню інтересу, що в свою чергу спонукає до формулювання мети, на досягнення якої і спрямовуються в подальшому всі зусилля. Не є винятком у цьому сенсі сфера державного управління в митній галузі. З огляду на це, з'ясування питань мети і завдань митних органів є одним з найсуттєвіших моментів, що дозволяють охарактеризувати їх як основний суб'єкт реалізації митної політики, з одного боку, та як складну структуровану систему – з іншого, оскільки багатоплановість мети і завдань – це один із факторів, що сприяє визначенню їх функціонального призначення та структури.

Діяльність митних органів України як органів виконавчої влади обумовлена множинністю та різноспрямованістю мети, з якою вона здійснюється. Мета діяльності розкриває її головні сутнісні та якісні характеристики з точки зору її кінцевого результату. Адже саме потреба, яка трансформується у бажання отримати результат, і визначає мету діяльності, в тому числі й мету діяльності митних органів.

У науковій літературі висловлені неоднозначні погляди щодо поняття мети (цілі). У тлумачних словниках “мета” – це те, до чого хтось прагне, хоче досягти [77, с. 520]. З позицій філософії, категорія “мета” також визначається неоднозначно. Наприклад, мета визначається як ідеальне відображення бажаного майбутнього результату людських дій [72, с. 8], як усвідомлене передбачення бажаного результату діяльності, що зумовлює пошук засобів і шляхів його досягнення [527, с. 371], або як власне кінцевий результат, на досягнення якого спрямовано функціонування системи [467, с. 569]. У наукових працях, присвячених питанням теорії управління, під метою найчастіше мають на увазі ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта чи об'єкта управління, сформульованого на основі пізнання та врахування їх об'єктивних і організаційних форм, потреб та інтересів [34, с. 164]. З огляду на спрямованість нашого дослідження, найбільш прийнятним є визначення мети, що міститься у посібнику “Державне управління в Україні” за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, відповідно до якого мета діяльності управлінського апарату – це свідомі (мислені) уявлення про напрямки та очікувані наслідки такої діяльності [118, с. 71]. Часткове заперечення викликає лише

позиція авторів стосовно ототожнення понять “мета” і “завдання”, що впливає із твердження про те, що відмінність між зазначеними однопорядковими категоріями вбачається головним чином у ступені узагальненості відтворення в них напрямів та наслідків: у цілях відтворюються більш довготривалі та значущі, ніж у завданнях, характеристики діяльності. Проте, як ми вважаємо, саме відмінність у ступені узагальнення очікуваних результатів і дозволяє нам стверджувати, що послідовна реалізація заздалегідь чітко визначених та запланованих обсягів робіт (завдань), передбачає досягнення поставленої мети.

Аналіз вищезазначених визначень категорії мети свідчить, що спільним у них є таке: по-перше, мета – це певний результат активного волевиявлення людини, що відрізняє її від результату, настання якого не залежить від свідомої та вольової діяльності людей, тобто результат діяльності; по-друге, результат, якого потрібно ще досягти, тобто цей результат існує лише у вигляді образу майбутнього, оскільки у сучасному його ще немає, бо якщо результат вже досягнутий, то він не може виступати як мета; по-третє, результат повинен мати форму чітко визначеної моделі, тобто метою не може бути щось невизначене, ефемерне.

У своєму дослідженні дотримуємося такої позиції, що мета будь-якої діяльності, в тому числі й адміністративної діяльності митних органів, обов'язково моделює майбутнє і передбачає настання тільки бажаного, належного результату.

З урахуванням поглядів, висловлених дослідниками в сучасній науковій літературі, можна визначити та сформулювати ряд ознак, що характеризують категорію мети, а саме:

- мета відіграє роль рушійної сили, яка спонукає до діяльності;
- мета є не тільки каталізатором діяльності, а й фактором, що існує та впливає на весь хід діяльності;
- мета активно впливає на організацію та структуру діяльності;
- мета спонукає до пошуку найбільш оптимальних засобів та способів діяльності;
- мета виконує функцію керівних засад, що упорядковують та регулюють діяльність.

Вибір мети діяльності – це визначення майбутнього стану керівної (система митних органів) та керованої системи (сукупність громадян та суб'єктів ЗЕД) серед можливого, випадкового і бажаного. Взаємозв'язок цих факторів розвитку системи визначає реальний зміст мети.

Без чітко визначеної мети діяльність втрачає зміст і сенс. Значущість мети підтверджується й тим, що її помилкове, науково не обґрунтоване формулювання та спроби її реалізувати найбільш негативно впливають на ефективність діяльності. Дійсно, будь-яка достовірна та своєчасна інформація, жодні найбільш досконалі засоби, методи і форми діяльності не можуть запобігти марному витраченню матеріально-технічних,

фінансових та людських ресурсів, якщо діяльність здійснюється для досягнення недостатньо обґрунтованої або помилкової мети. У свою чергу, правильно сформульована мета діяльності визначає раціональний варіант розвитку керуючої системи, ефективність та дієвість її впливу на керовану систему.

Разом з тим у процесі визначення та формування мети діяльності не треба забувати, що теза “мета виправдовує засоби” хибна, а твердження “досягнення гуманної мети можливе за допомогою антигуманних засобів”, що випливає з неї, – помилкове. Безумовно, несприйняття та активна протидія проявам таких поглядів є досить актуальним і в діяльності митних органів, особливо зараз, в умовах нестабільності та мінливості соціально-економічної та політичної ситуації в країні.

Головна мета діяльності митних органів, як і будь-яких органів виконавчої влади, на сучасному етапі розбудови соціально орієнтованої правової держави – це найбільш повне та адекватне задоволення всіх суспільно значущих потреб громадськості так званого “публічного” характеру через усебічне забезпечення пріоритету прав та законних інтересів людини, у нашому випадку в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Крім того, система митних органів покликана виконувати ряд специфічних цілей, пов’язаних з участю у формуванні державної митної політики та її безпосередньою реалізацією. До таких специфічних цілей, на нашу думку, належить: точне та неухильне виконання вимог митного законодавства; забезпечення реалізації прав та законних інтересів громадян та суб’єктів ЗЕД, пов’язаних з переміщенням через митний кордон товарів, предметів і транспортних засобів; раціональної й ефективної роботи об’єктів, що знаходяться під їх управлінським впливом; створення оптимальних умов для їх власної організації та функціонування тощо.

Неоднорідність та різноманітність керованого середовища обумовлює існування численних класифікацій цілей. Так, розрізняють об’єктивну та суб’єктивну мету, загальну і спеціальну, ближню та віддалену [527, с. 371]. Саме складний характер потреб суспільного середовища зумовлює існування “дерева цілей”, яке можна побудувати шляхом диференціації цілей. Зважаючи на це, на нашу думку, найбільше значення для дослідження ієрархії мети діяльності митних органів має класифікація мети діяльності, здійснена з урахуванням джерела виникнення та змісту [34, с. 167 – 168]. Ця класифікація мети структурована за спадною (від більш складної до менш складної і в той же час похідної) та в логічній послідовності (коли попередня детермінує наступну). Відповідно до цього розрізняють такі різновиди мети:

– суспільно-політичну, що охоплює комплексний, цілісний, збалансований і якісний розвиток суспільства;

– соціальну, що відображає вплив суспільно-політичної мети на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини її елементів, стан і рівень соціального життя людей;

– економічну, що характеризує і затверджує систему економічних відносин, які забезпечують матеріальне підґрунтя реалізації суспільно-політичних та соціальних цілей;

– виробничу, що полягає у створенні та підтримці активності тих керованих об'єктів, які відповідають вищезгаданам цілям і сприяють їх здійсненню;

– організаційну, спрямовану на вирішення організаційних проблем у суб'єкті та об'єкті управлінського впливу, побудову відповідних функціональних та організаційних структур;

– діяльнісно-праксеологічну, що передбачає розподіл і регулювання діяльності між окремими підрозділами та посадами;

– інформаційну, що веде до забезпечення певної мети необхідною, достовірною та адекватною інформацією;

– роз'яснювальну, що вимагає опрацювання знань, мотивів та стимулів, які сприятимуть практичному здійсненню комплексу мети діяльності.

Погоджуємося з позицією Г.В. Атаманчука щодо умовності даної ієрархії цілей діяльності, але вважаємо, що вона може бути також використана і під час аналізу та оцінки діяльності системи митних органів з точки зору того, що вони дають суспільству і на досягнення якої суспільно-корисної мети спрямована їх діяльність.

Проте визначення мети діяльності митних органів як у цілому, так і адміністративної її складової ще аж ніяк не означає її реалізацію. Реалізація сформульованої мети передбачає утворення реальних передумов для цього. Тобто процес реалізації мети має не тільки ідеальний, а більшою мірою реальний характер, що пов'язано з деталізацією мети діяльності митних органів до такого рівня, на якому кожна загальна мета трансформується в чітко визначений обсяг робіт – завдання, вирішувати які й покликані митні органи. Зважаючи на це, під завданням адміністративної діяльності митних органів слід мати на увазі поняття, яке відображає потреби митних органів у здійсненні конкретно визначених дій, спрямованих на досягнення мети адміністративної діяльності. Фактично завдання конкретизують загальні цілі, локалізуючись у процесі розподілу між елементами системи митних органів.

Таким чином, поняття “мета діяльності митних органів” ширше від поняття “завдання діяльності”, а це означає, що поняття “мета адміністративної діяльності митних органів” ширше від поняття “завдання адміністративної діяльності”. Саме мета обумовлює існування комплексу завдань, розв'язання яких і дозволяє досягти сформульованої мети.

Досить високий ступінь узагальненості напрямків та наслідків унеможливує нормативне закріплення мети діяльності митних органів у

нормативних актах, що визначають їх правовий статус, на відміну від завдань, що висуваються перед митними органами.

Як уже зазначалося у попередньому підрозділі, митні органи в процесі здійснення своєї діяльності виконують ряд завдань економічного, регулятивного, контрольного та правоохоронного характеру. Виконання цих завдань прямо пов'язано з призначенням митних органів: участю у формуванні митної політики держави та її безпосередньою реалізацією.

З'ясовуючи питання, які ж конкретно завдання виконують або повинні виконувати митні органи, ми стикаємося з певною проблемою, яка на сьогоднішній день не розв'язана ні на теоретичному рівні, ні в практичній площині. Аналіз наукової літератури не дає достатніх підстав чітко визначити, які ж завдання стоять перед митними органами, та й перед органами виконавчої влади в цілому. Можна визначити лише приблизний перелік завдань, та й то досить умовно, адже одні дослідники виокремлюють мету і функції діяльності, заперечуючи існування поняття завдання державного органу, інші говорять про завдання та функції діяльності, треті ж пропонують розрізнити мету, завдання й функції державних органів. Не слід також забувати, що всі вищезгадані поняття нерозривно пов'язані з такою організаційно-правовою категорією, як компетенція, і це теж додає додаткової невизначеності цій проблемі. Однозначно з'ясувати це питання, досліджуючи норми чинного законодавства, також неможливо. Аналіз нормативних актів свідчить, що питання про визначення завдань діяльності державних органів у національному законодавстві не менш заплутано, ніж в теоретичних напрацюваннях. У законах, що визначають правовий статус окремих органів виконавчої влади, немає єдиного підходу до розуміння поняття завдання державного органу: вони визначаються за різними критеріями, плутаються з функціями, повноваженнями, правами та обов'язками, компетенцією цих органів, а в окремих випадках не визначаються взагалі.

Одним з найслабших місць в організації та діяльності митних органів є невизначеність, а інколи й розпливчастість юридичного закріплення їх завдань. Ця неоднозначність, у свою чергу, породжує проблему, пов'язану з визначенням функцій, встановленням повноважень митних органів, функціонуванням механізму їх взаємодії між собою та з іншими суб'єктами митно-правового регулювання суспільних відносин. Спостерігаємо дублювання функцій, перекладання відповідальності – з одного боку, “випадіння” актуальних проблем зі сфери діяльності митних органів – з іншого. Наприклад, у ст. 11 МК України зазначається, що, реалізуючи митну політику України, митні органи виконують основні завдання, яких законодавець нараховує аж 14 [253]. Розглянувши завдання, реалізація яких покладається на митні органи, можемо дійти висновку, що вони мають різний ступінь узагальнення, наприклад: п. “1) виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи” охоплює у своєму змісті п. “6) здійснення митного контролю та митного

оформлення товарів та транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України”, це ж ми спостерігаємо, порівнюючи і п. “2) захист економічних інтересів України” та п. “8) здійснення заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв’язків державних інтересів на зовнішньому ринку”. Більше того, можна виявити, що одні з них є досить абстрактними і допускають розширене тлумачення, наприклад п. “11) розвиток сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України”. Інші ж, навпаки, вказують на конкретні й точні дії митних органів і не можуть бути розширені, наприклад, п. “13) ведення УКТЗЕД”.

Ще більш заплутана ситуація виникає при аналізі тих статей МК України та підзаконних актів, що визначають правовий статус центрального апарату Держмитслужби України [314], регіональних митниць [370] та митниць [369].

Таким чином, проаналізувавши норми чинного митного законодавства та практику його застосування, доходимо висновку, що саме мета і завдання діяльності є ключовими елементами, які обумовлюють зміст і спрямованість функціонування системи митних органів України, саме вони визначають напрями їх діяльності. Разом з тим дієвість і результативність діяльності тісно пов’язана зі ступенем та обсягами її правової регламентації. На нашу ж думку, ситуація, яка склалася в сфері регламентації правового статусу елементів системи митних органів, повною мірою не сприяє ефективності діяльності митних органів та ускладнює користування відповідними нормативно-правовими актами в процесі правозастосування. Усунення колізій між завданнями різних елементів системи митних органів, приведення їх у відповідність до нагальних потреб практичної діяльності у цій сфері та розв’язання інших суперечностей вимагає від правотворця застосування єдиного підходу до нормативного закріплення завдань як усієї системи митних органів, так і окремих її складових.

Ураховуючи це, вважаємо за доцільне сформулювати в МК України у загальному вигляді лише ті основні завдання, які впливають з пріоритетних напрямків митної політики України та виконання яких обумовлено метою діяльності митних органів на сучасному етапі всією їх системою, а саме:

- захист національних інтересів та єдності митної території держави;
- участь у формуванні митної політики держави;
- дотриманням митного законодавства України та контроль за ним;
- організація та здійснення митних процедур, їх уніфікація й удосконалення з урахуванням пріоритетів розвитку вітчизняної економіки;
- сприяння реалізації права на переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон України;

- оптимізація діяльності митної служби України та розвиток митної інфраструктури;
- участь України в міжнародному співробітництві з питань митної діяльності.

Взаємозв'язок мети і завдань діяльності митних органів можна проілюструвати таким прикладом: для досягнення такої специфічної мети, як забезпечення реалізації прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання, пов'язаних з переміщенням товарів, предметів, транспортних засобів, митним органам потрібно розв'язати завдання, пов'язані з організацією та здійсненням митних процедур, їх уніфікацією і вдосконаленням з урахуванням пріоритетів розвитку вітчизняної економіки; сприянням реалізації права на переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України. Досягнення даної спеціальної мети не тільки не виключає виконання митними органами інших завдань, а навпаки передбачає їх активне вирішення.

Запропоновані завдання, здійснення яких покладається на всю систему митних органів, потрібно уточнити і деталізувати для спеціально уповноваженого органу виконавчої влади в галузі митної справи (центрального апарату Держмитслужби України), регіональної митниці та митниці шляхом законодавчого закріплення у відповідних статтях МК України та підзаконних актах.

2.3. Функції митних органів у сучасних умовах

Досить актуальним у контексті здійснюваного дослідження є з'ясування правової характеристики функцій митних органів, їх класифікації та розв'язання питання щодо нормативного закріплення функцій у відповідних правових актах, адже це має не тільки теоретичне, а й безпосереднє практичне значення, оскільки сприяє удосконаленню правового статусу митних органів, його нормативній регламентації та оптимізації комплексної діяльності.

У попередніх підрозділах аналізувалися проблеми, пов'язані зі з'ясуванням ролі, мети і завдань діяльності митних органів та їх впливом на визначення змісту й спрямованості діяльності митних органів. Разом з тим не менш важливу складову управлінської діяльності, до якої належить і діяльність митних органів, становлять функції державних органів, що походять від загального змісту державного управління і є змістовою характеристикою діяльності [5, с. 25 – 26].

Місце, що займають функції в системі діяльності митних органів, можна визначити за допомогою схеми: мета – завдання – функції. Ця схема пояснюється так: мета – це майбутній кінцевий результат, досягнення якого передбачає виконання більш конкретних та чітко визначених робіт – завдань, які можна реалізувати лише шляхом організації їх виконання в певних, чітко визначених напрямках – функціях.

Про існування безпосереднього зв'язку функцій зі змістом діяльності митних органів згадував ще К.К. Сандровський, який у своїй праці "Митне право" писав про те, що "будь-яка діяльність щодо здійснення функцій держави реалізується за допомогою певної системи органів, серед яких найбільше значення мають органи державної влади та органи державного управління. У цю загальну систему входять як складова частина й особливі митні органи. ... в усіх випадках характер діяльності та основне призначення митних органів усіх держав тісно пов'язано з внутрішніми та зовнішніми функціями держави [459, с. 10 – 11].

Важливість та актуальність дослідження функцій митних органів для з'ясування їх місця у системі державних органів підкреслює Є.В. Додін, який зазначає, що виокремлення митної системи (розгалужена мережа митних органів, наділених державно-владними повноваженнями) у відокремлену гілку державної виконавчої влади обумовлено не стільки специфічністю виконуваних нею завдань – митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, переміщуваних через митний кордон України, а, головним чином, тим обсягом і змістом функцій, які необхідні системі для реалізації цих завдань. У правничій літературі, особливо українській, питання щодо функцій митної системи практично не розглядалося, а даремно, оскільки тільки через з'ясування кола функцій та їх змісту можна чітко визначити роль і місце цієї системи у структурі державної виконавчої влади [133, с. 8].

Слід зазначити, що дослідження питань, пов'язаних з функціональним аналізом правових явищ у вітчизняній юридичній науці, здійснювалось періодично і стосувалось окремих його аспектів. Так, під впливом концепції соціальної функції права, автором якої був відомий французький юрист Л. Дюгі, у 20-ті рр. минулого століття радянські правники почали виявляти та досліджувати функції соціалістичного права. Цю концепцію підтримали відомі радянські вчені того часу: А. Гойбарг, Д. Розенблом, З. Раєвич, С. Асканазій та ін. Ці погляди критикували у своїх працях П.І. Стучка, Е.Б. Пашуканіс, Н.Е. Салтикова та ін. Але, крім критики цих поглядів, справа, на жаль, далі не пішла. Більше того, на довгий час (30 – 60-ті рр.) з юридичної літератури зник навіть термін "функція права", не говорячи вже про будь-яку систематичну розробку цього питання [47, с. 16 – 17].

На думку Д.Г. Хецуріані, недостатнє дослідження в юридичній науці цієї проблеми багато в чому пояснюється тим, що у філософській літературі того часу не було чіткості і єдності думок у питанні про зміст поняття "функція" і його категоріальний статус. В історії філософії поняття "функція" не досліджувалося спеціально як філософська категорія. Більше того, воно розглядалося як "умираюче", як свого роду "рудимент". Тому його філософська розробка набагато відстала від аналізу багатьох нових понять (як, наприклад, "інформація"), що піддавалися і піддаються фундаментальному логіко-гносеологічному аналізу. У результаті "функція" і разом з ним "структура" не опинилися в традиційному списку

філософських категорій. Вони широко застосовувалися лише в окремих наукових дисциплінах, особливо в біології, хімії, математиці, а пізніше у кібернетичі [533, с. 6].

Лише в 60-х рр. ХХ ст. почалося всеохоплююче проникнення системного підходу в усі сфери сучасної науки, у тому числі юридичної. Особливо широкого застосування набув системно-функціональний аспект цього підходу, завдяки чому центр уваги змістився з вивчення внутрішньої побудови “наочного дослідження” правових явищ на механізм їх життєдіяльності, спосіб поведінки, тобто на функціонування, що допомагає глибше зрозуміти їх сутність [36, с. 27 – 39]. У той же період набуло свого розвитку питання організації та діяльності апарату державного управління й окремих його ланок.

У науковій юридичній літературі, починаючи з кінця 60-х рр. функції державних органів досліджувалися як окремо, так і в контексті адміністративної правосуб’єктності органів виконавчої влади, і стали здобутками теорії державного управління та науки адміністративного права. Предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців були функції управління, їх види та критерії класифікації, обумовленість змісту функцій меті та завданням державного управління. Досить змістовно аналізувались питання, пов’язані з державними органами як суб’єктами реалізації управлінських функцій, закріпленням функцій управління в нормативно-правових актах, юридичним забезпеченням їх реалізації, співвідношенням функцій і компетенції органів державної влади. Значний внесок у дослідження цих питань зробили В.Б. Авер’янов, М.І. Байтін, І.Л. Бачило, Ю.М. Козлов, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарев, А.Є. Луньов, Г.М. Манов, Л.А. Симонян, В.В. Цветков, Ц.А. Ямпольська та ін. [5; 38; 55; 221; 228; 237; 278; 463; 468; 469; 556].

З огляду на сучасні концепції розуміння органу виконавчої влади як базового елементу апарату державного управління всі вищезгадані дослідження можна трактувати як дослідження сутності та структурного аналізу функцій органів виконавчої влади, їх класифікації та значення.

Хоча зазначені дослідження й були здійснені переважно в 60 – 80 рр. минулого століття, вони не втратили свого теоретичного значення для сучасної теорії державного управління та науки адміністративного права, а навпаки, слугують змістовним підґрунтям для нових досліджень у цьому напрямі [34; 58; 119; 120; 218; 476; 514].

Безумовно, для дослідження функцій митних органів автор використовує попередні здобутки та надбання фахівців минулого й сучасного, що пов’язані з дослідженням функцій органів виконавчої влади (державних органів, органів управління). Разом з тим для з’ясування сутності поняття функції митного органу здійснено аналіз основних існуючих у юридичній літературі поглядів з досліджуваного питання та визначено ті ознаки, які науковці вважають суттєвими для характеристики змісту функції органу виконавчої влади.

Для з'ясування значення терміна “функція органу виконавчої влади” слід звернутися до філологічного тлумачення терміна “функція”. “Великий тлумачний словник сучасної української мови” визначає функцію, по-перше, як явище, що залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін, по-друге, як роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [77, с. 1335].

У науковій літературі поняття “функція” використовується у кількох значеннях, але найуживанішим є розуміння функції як назви чи характеристики напряму діяльності, як кола діяльності, як узагальнюючої характеристики сутності мети і завдань діяльності кого-небудь або ж ролі (призначення) чого-небудь.

На думку І.Л. Бачило, функцію органу управління можна визначити як комплекс взаємопов'язаних, визначених у статуті органу і заснованих на безперервному обміні інформацією організаційно-правових впливів органу, його структурних підрозділів, службовців, які забезпечують об'єкти управління політичною, економічною, плановою, методичною орієнтацією, матеріальними, технічними, трудовими та іншими ресурсами, які в кінцевому результаті організують досягнення мети, яка стоїть перед системою управління [55, с. 40]. Такої ж думки дотримується і Ю.О. Тихомиров, який розглядає функції управлінських органів як управлінський вплив, що забезпечує різного роду орієнтацію ресурсів та засобів досягнення мети [511, с. 213].

Ю.М. Старилів зазначає, що в найбільш загальному вигляді функції органів держави – це основні напрямки діяльності держави, що забезпечують його соціальний добробут, гарантують реалізацію прав і свобод людини і громадянина, стабільне та ефективне управління державою і суспільством [476, с. 174]. Подібної позиції дотримувалися й інші знані російські вчені-адміністративісти О.П. Коренев [13, с. 83] та Ю.М. Козлов [175, с. 11].

Досить цікава думка К.С. Бельського, який акцентує увагу на цільовому призначенні функцій як провідних напрямків у діяльності органів виконавчої влади; в них виражається цільове навантаження цієї гілки державної влади... Кожна функція як певний вид діяльності виконавчої влади характеризується певною самостійністю, однорідністю та повторюваністю. Кожна функція органу виконавчої влади має свою сферу діяльності [56, с. 14 – 15]. Разом з тим досить важко однозначно зрозуміти його позицію, адже він під функцією має на увазі чи то провідний напрямок діяльності, чи то певний вид діяльності.

З останніх досліджень вітчизняних фахівців, присвячених окремим проблемам реалізації адміністративно-правової реформи в Україні, заслуговує на увагу позиція авторів книги “Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики”, які визначають функції органів виконавчої влади як узагальнюючу характеристику

призначення та дій органу виконавчої влади, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей і завдань державного управління [119, с. 106].

Запропоноване визначення поняття функцій державного органу, на думку В.Б. Авер'янова, вказує на такі істотні риси функцій органів виконавчої влади:

- типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються у функцію;
- визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу;
- складова частина змісту управлінської діяльності державного органу;
- об'єктивна обумовленість цілями та завданнями державного управління;
- обумовленість потребами об'єктів управління – “споживачів” функцій.
- обумовленість завданнями й цілями існування та діяльності “носія” (орган виконавчої влади, який повинен її реалізувати) і “споживача” функції [119, с. 106].

Беручи до уваги те, що митні органи є різновидом органів виконавчої влади, цілком припустимим буде перенесення всіх зазначених вище ознак функції органів виконавчої влади на функції митних органів. Перше поняття слід вважати родовим щодо другого – видового.

Незважаючи на досить ґрунтовні дослідження, пов'язані з функціональною характеристикою органів виконавчої влади, наукові здобутки, присвячені аналізу функцій митних органів, критеріїв їх класифікації, значно скромніші. Так, ані в наукових дослідженнях минулого, ані в сучасних дослідженнях, присвячених питанням організації та діяльності митних органів, ми не вбачаємо єдиного підходу до визначення поняття “функції митних органів”.

В одній з перших вітчизняних праць митної тематики Л.М. Марков під функціями митних установ (митні органи в сучасному їх розумінні – прим. моя) мав на увазі окремі, відносно самостійні сторони їх діяльності [240, с. 27].

Відомий український науковець К.К. Сандровський у своїй праці “Митне право” прямо не наводить формулювання поняття “функції митних органів”, проте зміст викладеного матеріалу дозволяє нам зрозуміти, що під функціями митних органів він розуміє предмети їх відання [459, с. 83].

Автори “Коментарю до Митного кодексу Російської Федерації” за редакцією О.М. Козиріна функції митних органів визначають як основні напрямки їх діяльності [195, с. 947].

Автори російського підручника “Митне право” за науковою редакцією М.М. Рассолова та Н.Д. Еріашвілі пропонують таке визначення функцій митних органів: функції митних органів – це сукупність дій митних

органів, передбачених митним законодавством і спрямованих на здійснення митної політики [491, с. 73].

Таким чином, з урахуванням зазначеного можемо сформулювати поняття функцій митних органів: функції митних органів – специфічні, відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності митних органів, які характеризуються цільовою спрямованістю на досягнення мети і завдань, що стоять перед ними.

Як ми вже з'ясували, існування функцій митних органів обумовлено виокремленням у межах змісту діяльності цих органів специфічних, відносно відокремлених та однорідних напрямів і способів впливу на об'єкт управління у певній предметній галузі. Здавалося б, визначення цих напрямків досить проста справа. Проте все значно складніше, адже функція – не ізольована категорія, в ній прямо відображається цільове навантаження даного суб'єкта, з нею прямо пов'язується обсяг державно-владних повноважень, що йому надається. Особливе значення має останнє, оскільки статус суб'єкта виконавчої влади максимально “відчувається” за характером повноважень, які надаються йому “під функцію”. У кінцевому результаті все це пов'язано з компетенційною характеристикою даного суб'єкта [175, с. 11]. Безумовно, ця проблема потребує спеціальної уваги і не може бути вирішена в межах даного дослідження. Разом з тим визнання існування феномена множинності функцій державних органів, у тому числі й митних органів, спонукає нас до спроби з'ясувати критерії класифікації функцій та здійснити розподіл їх на види.

Класифікація функцій органів виконавчої влади (державних органів, органів управління) у науковій юридичній літературі здійснюється різними науковцями неоднозначно. Так, деякі дослідники за критерій класифікації функцій органів виконавчої влади використовують мету й завдання, які потрібно виконати, предмет діяльності, характер функцій, ознаку організаційно-структурної побудови органу, що здійснює діяльність, стадії виконання поставлених завдань та цілей, цільову орієнтацію функцій, об'єкт управління та засоби впливу на нього, суб'єкт управління, природу гілки державної влади, до якої належить орган, тощо.

Використання зазначених класифікаційних критеріїв дозволяє їх авторам виокремлювати загальні, спеціальні та допоміжні [463, с. 10 – 11], об'єктні та технологічні [221, с. 131 – 158], загальнокерівні, регулятивні, рахунково-аналітичні, організаційно-координаційні [514, с. 163], стратегічні й оперативні [536, С. 159 – 161], орієнтування системи, забезпечення системи, оперативного управління [103, с. 449 – 450], внутрішні і зовнішні та загальні і специфічні [34, с. 184 – 187] основні та допоміжні (інструментальні) [58, с. 32 – 39], основні, загальні, спеціальні та допоміжні функції [476, с. 173 – 191].

Науковці зазначають, що всі критерії класифікації функцій є досить умовними. Вони (функції – прим. моя) пов'язані одна з одною, дуже рухливі і постійно міняються місцями. Проте характерним для зв'язку функцій

між собою є те, що кожна з них здійснюється не ізольовано, а на будь-якому етапі управлінського процесу проявляє себе разом з іншими, зберігаючи при цьому свій пріоритет [511, с. 716].

З'ясована різноманітність класифікацій органів виконавчої влади обумовлена тим, що науковці намагаються акцентувати увагу на тих аспектах характеристики досліджуваних функцій, які, на їх думку, мають найбільш суттєве значення для з'ясування змісту, сутності та соціального призначення функцій, їх місця та ролі в системі механізму державного управління.

Проте всі класифікації тією чи іншою мірою є модифікаціями так званої “матричної” або “лінійної” моделі класифікації функцій органів виконавчої влади.

Автор матричного аналізу діяльності державних органів І.Л. Бачило, систематизуючи функції органів управління за предметом діяльності, виділяє десять груп функцій [55, с. 141]. Вона у формі таблиці відобразила подільність кожної з функцій на підфункції, підфункції на дії, дії на операції, які й відображають зміст роботи органу управління зі здійснення кожної окремої функції. Виділено функції органів управління, а саме: організація системи і процесу управління, прогнозування і планування виробництва та ресурсів, управління науково-технічним розвитком галузі й технічною підтримкою виробництва, управління трудовими ресурсами, управління матеріальними ресурсами й збутом, управління фінансовими ресурсами, управління допоміжними процесами та обслуговуванням виробництва, управління основним виробництвом, управління капітальним будівництвом, управління соціальним розвитком трудових колективів галузі [55, с. 144 – 146].

У свою чергу, Б.М. Лазарев запропонував так звану лінійну модель визначення функцій органів управління. Ним обґрунтовано існування таких функцій органів управління, як збирання, обробка, аналіз інформації, передача її іншим органам, прогнозування, організація, регулювання, керівництво, координація, планування, стимулювання, контроль, облік [227, с. 32 – 39].

Проте слід зазначити, що в дослідженнях, присвячених функціональній характеристиці органів виконавчої влади, більшість науковців одностайні щодо існування таких функцій органів виконавчої влади, як прогнозування, планування, організація, керування, регулювання, координація, облік та контроль. Розбіжності пов'язані з усвідомленням та тлумаченням змісту кожної окремої функції, їх характеристиками, ступенем їх значущості, місцем у єдиній системі функцій тощо.

У науковій літературі підкреслюється, що державний орган бере участь у виконанні всіх функцій держави, але переважно зайнятий тими з них, які прямо впливають з його призначення. Через “покладення” державою на свій одиничний (конкретний) орган певного “набору” (комплексу) функцій досягається спеціалізація державної діяльності,

виділяються ті державні структури, які опікуються окресленою сферою суспільних відносин, певним родовим або видовим об'єктом державного управління [119, с. 103]. Тобто фактично йдеться про спеціалізацію управлінської діяльності органів виконавчої влади та про поділ праці у сфері державного управління. Усвідомлюючи це, науковці виокремлюють значну кількість функцій конкретно взятих органів виконавчої влади. Залежно від обраного критерію класифікації, ступеня деталізації функцій, змісту, що вкладається в назву тієї чи іншої функції, та інших суб'єктивних уподобань дослідники пропонують до уваги власні різноманітні системи функцій державних органів. Усе це дає нам можливість припустити, що перелік функцій органів виконавчої влади невичерпний.

Діяльність митних органів знаходить своє зовнішнє відображення у виконанні ними численних та різноманітних функцій. Саме виконання цих функцій і розкриває зміст і сутність виконавчої, розпорядчої, регулятивної, контрольної, правоохоронної діяльності на всіх рівнях здійснення митної діяльності та є відображенням розподілу обов'язків між окремими органами, які становлять єдину загальнодержавну систему митних органів.

Змістовний аналіз юридичної літератури та нормативних актів дозволяє нам зробити висновок, що зміст функцій митних органів знаходить своє відображення у комплексі однорідних, взаємопов'язаних та взаємообумовлених організаційно-правових впливів суб'єктів управління (митних органів), спрямованих на досягнення мети і завдань, що стоять перед ними.

Функції митних органів – це результат поділу змісту їх діяльності на відносно однорідні, взаємопов'язані напрямки впливу. Вони є втіленням призначення цього різновиду органу виконавчої влади. Зважаючи на це, досить суттєвим є питання видів функцій митних органів, критеріїв їх розмежування, здатності до деталізації тощо. У науковій літературі ми не спостерігаємо однозначного розв'язання цих питань. Виокремлюючи одні й ті ж самі функції митних органів, дослідники вкладають у них різний зміст і значення, що дозволяє їм здійснювати довільні класифікації. Відсутність одноманітності в питанні щодо видів функцій митних органів, ускладнює дискусію з цього приводу.

У юридичній літературі 70-х рр. минулого століття висловлювалась думка щодо існування двоякого роду функцій митних органів. Так, В.Г. Храбсков уважав, що першим видом функцій митних установ (митних органів) є функції, що належать до виключної компетенції митних органів, а другим – ті, що виконуються митними органами спільно з іншими прикордонними органами і службами [534, с. 7]. Цю ж позицію він відстоював і в подальших своїх дослідженнях [535, с. 20 – 21]. Як зауважував К.К. Сандровський, ця класифікація потребує уточнення, адже, по-перше, не всі визначені функції є рівноцінними за значущістю та ступенем узагальнення, по-друге, перераховані приклади першої групи

функції насправді не є виключними функціями митних органів, бо їх виконання покладалося й на інші державні органи, наприклад прикордонні війська [459, с. 87 – 89].

К.К. Сандровський розрізняв такі функції, здійснення яких покладається на митні органи:

- функцію економічної охорони державних кордонів;
- функцію виконання митної та зовнішньоекономічної політики держави [459, с. 9].

На нашу думку, швидше за все йдеться про окремі завдання митних органів, що стояли перед ними в соціально-економічних та політичних умовах того часу.

Утім, найважливішою та всеохоплюючою науковець називав функцію контролю за дотриманням державної монополії зовнішньої торгівлі, яка існує поряд з менш важливими та більш конкретними функціями митних органів (приміром, функціями контролю за дотриманням правил увезення й вивезення через державний кордон зброї та боєприпасів, контролю за дотриманням встановленого порядку вивезення за кордон предметів старовини і виробів мистецтва) [459, с. 87].

Аналізуючи систему функції митних органів, запропоновану К.К. Сандровським, можна зазначити, що вони переважно відображають ті основні напрямки діяльності митних органів, що в межах їх компетенції забезпечували реалізацію головних внутрішніх та зовнішніх функцій держави того часу.

Л.М. Марков розглядає такі окремі, відносно самостійні сторони діяльності (функції) радянських митних установ:

- митний контроль за транспортними засобами і вантажами;
- митний контроль за пропуском міжнародних поштових відправлень, багажу, валюти і валютних цінностей;
- контрольно-інспекторські функції, тобто дії митних установ, спрямовані на боротьбу з втратами та дефектами у зовнішньоторговому обігу;
- боротьба з контрабандою;
- інші функції митних установ, до яких належать функції боротьби з порушеннями митних правил, нарахування та стягнення митних зборів і податків, адміністративно-господарської діяльності [240, с. 27 – 50].

Проте важко погодитися з тим, що автор визначає як функції митних органів, швидше за все, він мав на увазі завдання, виконання яких покладається на митні органи.

Відомий російський фахівець у галузі національного та міжнародного митного права О.М. Козирін пропонує “поліфункціональний підхід до аналізу митних органів” [180, с. 13]. Його використання дозволило вченому виокремити фінансові й фіскальні функції митних органів [180, с. 13 – 14]. Така класифікація здається досить оригінальною. Проте в подальших своїх роботах правознавець, аналізуючи функції митних

органів, відмовився від неї і запропонував численні функції митних органів умовно об'єднати в 13 груп, а саме:

- діяльність у сфері митної політики;
- діяльність щодо керівництва митними органами;
- діяльність щодо питань стягнення митних платежів;
- діяльність щодо питань митного контролю;
- діяльність щодо питань валютного контролю;
- правоохоронна діяльність;
- діяльність щодо застосування митного законодавства і дотримання законності в митній сфері;
- діяльність щодо питань інформування та консультування;
- діяльність у сфері митної статистики та ТН ЗЕД Росії;
- участь у міжнародному співробітництві в галузі митної справи;
- розвиток матеріально-технічної бази митних органів;
- сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків;
- кадрове забезпечення митної справи [334, с. 42 – 43].

На думку О.Ю. Бакаєвої, митні органи здійснюють державні виконавчо-розпорядчі функції. До них вона зараховує фіскальну, правоохоронну функції та функцію захисту економіки держави [40, с. 51]. Характеризуючи діяльність митних органів, О.Ю. Бакаєва ототожнює їх завдання та функції. Помилковість цього ототожнення спонукає її до висновку, що функції митних органів є значущими для суспільства, але вони мають похідний характер, тому що підпорядковані головному завданню митних органів – сприянню прискоренню товарообігу між країнами. Погоджуючися з тим, що функції є похідними від завдань, ми заперечуємо існування зв'язку підпорядкування. Функції об'єктивно обумовлюються завданнями, характеризують спрямованість діяльності митних органів щодо виконання цілей і завдань, для яких вони створені та функціонують.

В основному, класифікації, які наводять російські правознавці, так чи інакше пов'язуються з особливістю законодавчого закріплення функцій митних органів. У Митному кодексі РФ (редакції як 1993 [495], так і 2003 р. [496]) є окрема стаття, у якій визначено основні функції, виконання котрих покладається на митні органи держави. Саме ця обставина дозволяє багатьом науковцям у галузі митного права як критерій класифікації функцій митних органів використовувати факт наявності чи відсутності тієї або іншої функції в кодексі. Так, автори підручника “Митне право” за загальною редакцією О.Ф. Ноздрачова [490, с. 104 – 106] пропонують розрізняти основні функції митних органів та інші функції. У свою чергу, І.В. Тимошенко теж рекомендує виокремлювати основні функції митних органів, яких він нараховує 20, і забезпечувальні, перелік яких він вважає невичерпним [507, с. 76 – 78].

Автори іншого російського підручника “Митне право” за критерій класифікації митних органів обирали структурну побудову Митного

кодексу РФ [491, с. 76], згідно з яким до функцій митних органів зарахували:

- митне оформлення;
- митну статистику;
- забезпечення митних режимів;
- спеціальні митні процедури;
- забезпечення митно-тарифного регулювання ЗЕД;
- митний контроль;
- правоохоронну діяльність;
- розгляд звернень;
- участь у правотворчості;
- міжнародне співробітництво.

Перелік цих функцій митних органів вони вважають вичерпним і таким, що не підлягає розширеному тлумаченню [491, с. 74 – 76], хоча це не означає, на їх думку, що всі митні органи повинні обов'язково здійснювати всі ці функції. Серед зазначених функцій автори підручника, без належної аргументації, пропонують виокремлювати виключні функції митних органів (правоохоронна діяльність) та багатоскладові, тобто такі, що складаються з підфункцій (функція забезпечення митних режимів) [491, с. 76].

Немає єдиного підходу до класифікації функцій митних органів і серед вітчизняних науковців, котрі досліджують питання, пов'язані з організацією і діяльністю системи митних органів України. Детальний аналіз норм МК України, численних нормативних актів Верховної Ради, Президента України, КМ України і, в першу чергу, актів Держмитслужби України дозволив Є.В. Додіну зробити висновок про те, що основні функції митної системи (митних органів – прим. моя) в цілому такі: фіскальна, регулятивна, правоохоронна, надання митних послуг, а також підприємницька (яка тільки народжується) [133, с. 8]. Усі він зараховує до зовнішньоорганізаційних, у реалізації яких бере участь уся система митних органів. Крім того, вчений виокремлює й інші функції митних органів як-от: контрольну, організаційну, координаційну та аналітичну, які пропонує вважати внутрішньоорганізаційними, виконання яких покладається на окремі митні органи, залежно від їх місця в системі митної служби й характеру виконуваних ними завдань [133, с. 8 – 9].

У цілому, погоджуючись з виокремленням фіскальної, регулятивної та правоохоронної функції, не погоджуємося з існуванням такої функції, як здійснення підприємницької функції. Характеризуючи цю функцію, Є.В. Додін передовсім має на увазі здійснення митними органами митного оформлення товарів та інших предметів поза місцем розташування митного органу або поза робочим часом, встановленим для митних органів, за плату, а також здійснення ними консультування та інформування на платній основі, що дозволило зробити висновки про прибутковість їх діяльності. Наші заперечення ґрунтуються на такому:

оскільки розмір плати за митне оформлення товарів за даних умов не може перевищувати вартості фактичних витрат митних органів за вчинення цих дій (ч. 13 ст. 71 МК України), то це не дозволяє говорити про отримання прибутку. Що ж стосується інформування, здійснюваного митними органами, то за ст. 30 МК України митні органи зобов'язані це робити, причому на безоплатній основі (ст. 31 МК України). Розмір плати за копії запитуваних документів, оплата робіт щодо збирання, пошуку, підготовки, створення і надання запитуваної інформації та консультування не повинні перевищувати реальних витрат, що теж свідчить про неприбутковість цієї діяльності. Дії митних органів, що розглядаються, спрямовані, на нашу думку, на реалізацію функції про надання митними органами адміністративних (управлінських) послуг, реалізація якої сприяє використанню громадянами та суб'єктами господарювання свого права на переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон України. Крім того, вважаємо, Є.В. Додін хибно зазначає, що здійснення митними органами регулятивної функції можливе шляхом встановлення ставок мита, а також ліцензування, квотування експорту та імпорту, адже перше відповідно до ст. 92 Конституції України належить до повноважень ВР України, а друге – це прерогатива КМ України (ст. 14 Закону України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [404]).

У монографії, присвяченій питанням здійснення митними органами України митного контролю, Ю.М. Дьомін, не систематизуючи й не визначаючи класифікаційний критерій, виокремлює такі функції митних органів: функцію митного контролю, економічні, політичні, оборонні, культурні, екологічні, гуманітарні функції [114, с. 77 – 88]. Запропонована ним система функцій митних органів викликає ряд заперечень. Так, вирізняючи оборонну функцію, М.Ю. Дьомін стверджує, що митні органи України беруть участь у захисті країни від зовнішнього нападу, здійснюють боротьбу з порушеннями міжнародного правопорядку, забезпечують ненасильницький мир у різних регіонах держави, а реалізуючи гуманітарну функцію, захищають права людини, допомагають населенню інших держав у випадку стихійного лиха [114, с. 88].

Поглиблений аналіз норм чинного законодавства, яке визначає правовий статус митних органів, свідчить, що завдань, які б обумовлювали виконання останніми функцій такої спрямованості, законодавцем не передбачено.

Не менш необґрунтований та заплутаний вигляд має класифікація функцій митних органів, запропонована О.П. Гребельником. Функції, які виконують митні органи, він пропонує класифікувати так: фіскальна, регулятивна, правова, контролююча у сфері митних відносин, контролююча у сфері валютних відносин, статистична і законодавча [106, с. 14]. По-перше, судячи з того, як автор розкриває зміст цих функцій, він отожднює поняття “функції митних органів” та “функції митної політики”; по-друге, викликає заперечення твердження, що “митниця фактично виконує функції

податкової служби”]; по-третє, важко погодитися з твердженням, що митні органи – це економічний інструмент зовнішньоекономічної політики, і саме в цьому проявляється регулятивна функція митних органів; по-четверте, викликає сумнів існування так званої правової функції, що полягає у запобіганні незаконному вивезенню за межі території держави предметів, які є національним, історичним і культурним багатством країни; забезпеченні контролю за доставкою митних вантажів, у випадку їх знищення здійснення їх розшуку, проведенні слідства у справах про контрабанду, що взагалі не відповідає дійсності; по-п’яте, митні органи не здійснюють валютне регулювання, як вважає дослідник [106, с. 14 – 17].

Наявність досить значної кількості точок зору стосовно визначення функцій органів виконавчої влади, в тому числі й митних органів, які іноді суттєво відрізняються одна від одної, свідчить про відсутність у сучасній юридичній літературі єдиного підходу до вибору критеріїв, за допомогою яких здійснюється класифікація функцій митних органів. З позицій теорії державного управління та науки адміністративного права, вважаємо, що всі функції, здійснювані митними органами, залежно від змісту, характеру та обсягу впливу можна поділити на загальні та специфічні. У загальних функціях митних органів безпосередньо відбивається владно-організуюча сутність управління, вони відповідають найбільш загальній меті діяльності керівного суб’єкта. До таких функцій належить: прогнозування, планування, організація, розпорядництво, керування, регулювання, контроль, координація, облік та інформування. Специфічні функції митних органів віддзеркалюють особливий зміст окремих впливів, обумовлених специфікою правовідносин у царині митної діяльності.

Деталізуючи функції митних органів залежно від їх значення, можна вивокремити основні та допоміжні функції. Основні функції митних органів розкривають сутність управлінської діяльності митних органів та їх суспільне призначення, тобто це функції, для виконання яких, власне, й створена система митних органів. До основних функцій митних органів можна зарахувати:

- забезпечення участі у формуванні митної політики держави;
- опрацювання правового, економічного та організаційного механізму реалізації митної політики;
- здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення;
- узагальнення практики застосування митного законодавства та розроблення пропозицій щодо його удосконалення;
- стягнення податків і зборів (обов’язкових платежів), справляння яких згідно із законодавством покладено на митні органи, контроль за їх своєчасним та повним перерахуванням до відповідних бюджетів;
- забезпечення дотримання порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України;

– створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України;

– забезпечення дотримання встановлених законодавством України заборон та обмежень щодо товарів та інших предметів, які переміщуються через митний кордон України;

– сприяння захисту інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних зв'язків, інших юридичних та фізичних осіб;

– здійснення боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, у тому числі забезпечення виконання заходів, спрямованих на недопущення незаконного вивезення за кордон цінностей, що становлять національне, культурне або історичне надбання українського народу;

– здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;

– здійснення спільно з іншими уповноваженими органами державної влади заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку;

– здійснення ліцензійно-дозвільної діяльності;

– здійснення інформування та консультування з питань митного законодавства, забезпечення необхідною інформацією інших державних органів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян;

– ведення митної статистики;

– ведення УКТЗЕД;

– здійснення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України;

– забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної діяльності, укладених в установленому законом порядку;

– здійснення співробітництва з митними та іншими уповноваженими органами іноземних держав, міжнародними організаціями у сфері митної діяльності.

До допоміжних функцій митних органів належать усі види діяльності внутрішньоорганізаційного та фінансово-господарського характеру, а саме:

– здійснення кадрового забезпечення діяльності митних органів, у тому числі й підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів;

– здійснення фінансово-господарської діяльності;

– забезпечення правового та соціального захисту працівників митних органів;

– здійснення матеріально-технічного забезпечення;

– забезпечення розвитку митної інфраструктури тощо.

Зважаючи на здійснений аналіз юридичної літератури та норми чинного законодавства, можемо зробити висновок, що всі вищезазначені функції митних органів рівнозначні, взаємопов'язані та взаємообумовлені,

адже в сукупності вони становлять узагальнюючу характеристику призначення й направленості дій митних органів, спрямованих на досягнення об'єктивно обумовлених цілей та завдань у сфері митного регулювання суспільних відносин. Вони реалізуються безперервно, взаємодіючи між собою, становлять органічну єдність, закріплюються в правових актах, об'єктивно необхідні і внаслідок цього визначають структуру митних органів. На практиці досить важко провести чітку межу між функціями. Ізольоване існування кожної з функцій, про які йшлося окремо, можливе лише в процесі наукового аналізу, а не в практичній діяльності. Тому сучасна наука і не пропонує універсальної схеми, відповідно до якої можна було б виокремити та раціонально угрупувати всі функції державних органів.

Безперечно, порівняння запропонованих вище функцій митних органів, зіставлення та виявлення їх спільних рис і властивостей дає можливість виокремити такі узагальнені функції митних органів: регулятивну, контрольну, економічну, фіскальну, охоронну і статистичну.

Також відсутні такі критерії, які б дозволили чітко розподілити функції між елементами системи митних органів. Функції реалізуються тією чи іншою мірою всією системою митних органів, проте треба мати на увазі, що ступінь і форми реалізації цих функцій залежать від організаційно-правового рівня, який займає конкретний митний орган.

Функції митних органів, що були проаналізовані, відображають не тільки предметний зміст їх діяльності. Слід погодитись з Ю.О. Тихомировим, який зазначає, що у функціях органічно зливаються змістовна та процесуальна сторони державного управління [512, с. 239], адже функції здійснюються за допомогою правових та організаційних форм діяльності, про які йтиметься в інших розділах.

Перелік безпосередньо здійснюваних митними органами функцій невичерпний і може розширюватися залежно від соціально-економічної та політичної ситуації в державі. З огляду на цю властивість вважаємо, що недоцільно нормативно закріплювати їх у так званих статусних нормативних актах, як це зроблено, наприклад, у Митному кодексі РФ. У той же час обов'язковою умовою ефективності реалізації функцій митних органів є нормативне закріплення їх повноважень (сукупності прав і обов'язків) у нормативних актах, що визначають їх правовий статус. Крім того, необхідно зазначити, що кожна з функцій, виконання яких покладено на митні органи, у свою чергу, може бути деталізована та уточнена у функціях їх структурних підрозділів, а функції структурних підрозділів підлягають подальшій деталізації аж до визначення функціональних повноважень окремих посадових осіб митних органів. Наприклад, така функція митниці, передбачена п. 3.4 Примірного положення про митницю [369], як розроблення та реалізація планів заходів щодо запобігання контрабанді й порушенням митних правил, деталізується в п. 3 Примірного положення про відділення по боротьбі з контрабандою та порушеннями

митних правил регіональної митниці, митниці (митниці прямого підпорядкування) [368], і передбачає реалізацію таких функцій:

- розроблення, організація і проведення заходів для попередження й припинення порушень митного законодавства під час переміщення транспортних засобів, товарів та інших предметів через митний кордон;

- вивчення форм, методів, характеру скоєння контрабанди й порушень митних правил, закономірностей у цьому процесі;

- організація роботи збирання й узагальнення інформації для здійснення комплексного аналізу стану боротьби з контрабандою й порушеннями митних правил у зоні своєї діяльності, внесення пропозицій з удосконалення форм і методів роботи у напрямі боротьби з митними правопорушеннями;

- здійснення оперативного орієнтування митних органів щодо фактів підготовки до незаконного переміщення транспортних засобів, товарів та інших предметів через митний кордон;

- здійснення міжрегіональної координації дій митних органів і взаємодії з відповідними підрозділами правоохоронних органів у виявленні й припиненні контрабанди та порушень митних правил. Усього 19 окремих функцій, які ще більше деталізуються в типових положеннях про структурні підрозділи відділення та посадових інструкціях окремих посадових осіб цього відділення.

З метою підвищення ефективності реалізації покладених на них завдань митні органи здійснюють свої функції як самостійно, так і у взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями та окремими громадянами. Відповідно до гл. 3 МК України суб'єкти, що взаємодіють з митними органами, зобов'язані надавати допомогу і сприяти останнім у виконанні ними своїх функцій. Це стосується насамперед органів державної прикордонної служби, податкової служби, відповідних підрозділів органів внутрішніх справ, Служби безпеки України і транспортних підприємств. Щодо питання їх класифікації, то воно в науковій літературі залишається дискусійним.

2.4. Правове забезпечення діяльності митних органів

Діяльність системи митних органів України – це специфічний різновид державно-владної діяльності, спрямованої на реалізацію функцій держави у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин і, таким чином, на реалізацію державної митної політики. Здійснення цієї діяльності вимагає від митних органів використання різноманітних за змістом, характером та значенням форм і методів, результатом застосування яких має бути: забезпечення захисту національних інтересів та єдності митної території держави; контроль за дотриманням митного законодавства; організація і здійснення митних процедур, їх уніфікація та вдосконалення; оптимізація діяльності митних органів; розвиток митної

інфраструктури; забезпечення участі держави в міжнародному співробітництві з питань митної діяльності. Практичне використання митними органами форм і методів діяльності, як правило, пов'язане з обмеженням, іноді з досить суттєвим, прав, свобод та інтересів громадян і суб'єктів господарювання, належне забезпечення яких є основним конституційним обов'язком держави та її органів. У зв'язку з цим вельми актуальним та важливим є створення відповідних правових засад використання цих форм і методів, тобто належного правового забезпечення діяльності митних органів. Під правовим забезпеченням діяльності митних органів слід мати на увазі систему нормативних актів, що визначають завдання й функції митних органів, їх правовий статус, форми і методи діяльності, спрямованої на реалізацію митної політики держави.

Від належного нормативного упорядкування діяльності митних органів, і зокрема адміністративної діяльності, чіткості приписів, їх логічної узгодженості, відсутності колізій між ними, значною мірою залежить її ефективність та дієвість. У підсумковому результаті це, безперечно, сприятиме зміцненню законності й правопорядку в сфері митно-правового регулювання. Поступово створюються передумови для реалізації в досліджуваній сфері суспільної практики пропозиції, сформульованої свого часу А.Ф. Шебановим. "У кожній сфері суспільного життя, – зазначав він, – повинен бути основоположний законодавчий акт. Положення цього акта розвиваються актами уряду, потім центральних органів управління; останні доповнюються актами галузевих та місцевих органів. Якщо в цій системі випадає чи послаблюється якась ланка – якісь акти відсутні, застаріли, суперечать один одному – порушується єдність усієї системи, зменшується її ефективність" [219, с. 6]. Звичайно ж, з урахуванням різноманітності суспільних відносин, що виникають і розвиваються у митній сфері та системі державних органів, дана пропозиція потребує певного уточнення. Так, наявність одного, хоча й основоположного законодавчого акта не в змозі забезпечити належний рівень правового регулювання митно-правових відносин, а підзаконна правотворчість Президента України суттєво впливає на визначення правового статусу системи митних органів та їх діяльність. З огляду на вищезазначене, питання, пов'язані з правовим забезпеченням діяльності митних органів становлять неабиякий науково-практичний інтерес і потребують нагального їх дослідження.

Правові засади здійснення митними органами своєї діяльності визначаються великою кількістю нормативно-правових актів, які створюють складну систему і відрізняються один від одного за багатьма ознаками – юридичною силою, суб'єктом правотворчості, порядком прийняття, набрання чинності та дії, назвою тощо. Наприклад, залежно від сфери дії усі нормативні акти, що регламентують діяльність митних органів, можна зарахувати або до внутрішнього митного законодавства, або

до міжнародно-правових договорів та угод за участю України. До першої складової насамперед належить МК України, закони та підзаконні нормативні акти, як-от: укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження КМ України, накази Держмитслужби України тощо. До другої групи належать двосторонні та багатосторонні міжурядові конвенції, угоди, меморандуми і протоколи, які передбачають співробітництво України з іноземними державами в митній галузі. Прикладом актів другої складової може бути: Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП [439], Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах [422] або ж угода між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво і взаємодопомогу в галузі митної справи [521], угода між Урядом України і Угорської Республіки про взаємну допомогу в митних питаннях [523] та двосторонні міжвідомчі угоди, меморандуми й протоколи, які передбачають співробітництво Держмитслужби України з митними службами іноземних держав у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин: угода між Державним митним комітетом України та Митним департаментом при Міністерстві фінансів Литовської Республіки про взаємне визнання митних документів та митних забезпечень [520], Меморандум між Державною митною службою України і Митним Директоратом Словацької Республіки щодо практичної реалізації положень Угоди між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво та взаємодопомогу в галузі митної справи [247], Протокол між Державною митною службою України та Державним митним комітетом Російської Федерації про взаємодію при проведенні митного контролю за енергоносіями [446].

Відповідно до специфіки врегульованих відносин уся сукупність правових актів поділяється на групи. До першої групи належать акти, що визначають загальні засади організації й побудови системи митних органів, їх завдання та функції. Друга група – це правові акти, що визначають правовий статус, у тому числі компетенцію, конкретних митних органів та їх структурних підрозділів [509]. Третя група складається з правових актів, що встановлюють порядок реалізації специфічних повноважень митних органів (наприклад, здійснення митними органами контролю за експлуатацією митних ліцензійних складів [384]). Ще одна група правових актів – це акти, що делегують окремі повноваження іншим органів виконавчої влади митним органам, наприклад повноваження, пов'язані з контролем за нарахуванням і сплатою акцизного збору та податку на додану вартість [417].

Залежно від юридичної сили правові акти поділяються на закони та підзаконні акти. Критерії даної класифікації дозволяють з'ясувати значущість нормативних актів, їх місце і роль у правовому забезпеченні діяльності митних органів. З огляду на це доцільно детальніше розглянути вищезазначені правові акти.

Безумовно, в правовому регулюванні діяльності митних органів важливу роль відіграють норми Конституції України [204]. Безперечно, що Конституція України безпосередньо не регулює діяльність митних органів у зазначеній сфері. Однак саме в Конституції України закріплено загальні засади діяльності державних органів, основною з яких є принцип верховенства права. Відповідно до ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед особою за свою діяльність, права і свободи людини, їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення цих прав і свобод є її головним обов'язком. Конституцією України визначаються основні положення щодо захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки (ст. 17). Органи державної влади, їх посадові особи, як зазначено в ст. 19 Конституції України, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Усе зазначене у повному обсязі стосується також і діяльності митних органів. Адже використання ними своїх державно-владних повноважень, у тому числі й тих, що мають обмежувально-примусовий характер, – не самоціль, воно необхідне для виконання завдань та функцій, покладених на ці органи, серед яких найважливішим є забезпечення прав, свобод і законних інтересів пересічних громадян та суб'єктів господарювання. Саме в Конституції України міститься норма, згідно з якою засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи визначаються виключно законами України (п. 9 ст. 92). Окрім цього, Конституція України становить базу для прийняття інших законодавчих та підзаконних актів, що підкреслює її значущість у системі правового забезпечення діяльності митних органів.

Провідне місце в механізмі правової регламентації діяльності митних органів займають норми, що містяться у законах та кодексах України. Причому їх значення в процесі становлення правової держави має постійно зростати, оскільки пріоритет закону – це її невід'ємна ознака. Пріоритет закону виявляється, в першу чергу, в суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, тому що закони (після Конституції України) мають найвищу юридичну силу. Саме на законодавчому рівні врегульовано найважливіші питання державного і суспільного життя, їх норми становлять серцевину, фундамент формування і розвитку інших норм митного законодавства.

Для правового регулювання діяльності митних органів, пов'язаної з безпосередньою реалізацією митної політики держави, першочергове значення мають законодавчі акти України – підґрунтя, на якому будується і здійснюється вся діяльність митних органів та їх посадових осіб. Серед таких законодавчих актів слід виокремити МК України [253] та закони України: "Про Єдиний митний тариф" [392], "Про Митний тариф України"

[407] та власне сам “Митний тариф”, який як додаток до закону, є невід’ємною його частиною. На думку М.Г. Шульги, хоча ці закони охоплюють різні суспільні відносини, відрізняються один від одного за юридичними властивостями, разом вони створюють єдине ціле [546, с. 129]. Крім того, окремі напрямки діяльності митних органів певною мірою регламентуються Кримінально-процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та законами України “Про зовнішньоекономічну діяльність” [404], “Про державний кордон України” [386], “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” [394], “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей” [377], Концепцією загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленою Законом України від 21 листопада 2002 р. [205].

Особливе значення для забезпечення законності й дисципліни в діяльності системи митних органів та їх посадових осіб має Дисциплінарний статут митної служби України, закони України “Про державну службу” [388], “Про боротьбу з корупцією” [372] тощо. Загалом діяльність митних органів прямо чи опосередковано регламентує понад сорок законодавчих актів України.

Найважливішу роль у системі законодавчих актів, що безпосередньо регулюють діяльність митних органів, відіграє МК України. Чинний кодекс був прийнятий у липні 2002 р. та набрав чинності з 1 січня 2004 р. На той час це дало позитивний імпульс для підвищення ефективності здійснення митними органами діяльності, пов’язаної з реалізацією ними державної митної політики. Незважаючи на те, що цей кодекс є вже другим кодифікованим актом, що регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України, він не вирішив повною мірою питання, пов’язані з визначенням правового статусу митних органів. Ця невизначеність негативно впливає на ефективність діяльності митних органів, що в підсумку утруднює, а іноді й унеможливує виконання митними органами своїх завдань та функцій [156, с. 3; 282, с. 7]. Зауважимо, що підготовка нової редакції МК України тривала понад шість років, проте його розробникам не вдалося підготувати такий проект кодексу, який би задовольняв потреби всіх зацікавлених осіб – учасників зовнішньоекономічних зв’язків та митні органи.

Безумовно, чинний МК України виводить діяльність митних органів на новий, більш якісний рівень правового регулювання, сприяє зміцненню законності в їх діяльності. З огляду на те, що відповідно до Конституції України органи державної влади, їх посадові особи, в тому числі й посадові особи митних органів, повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачено законами, компетенція митних органів та їх посадових осіб, має визначатись виключно законодавчими актами. Проте в умовах стрімкого розвитку національного законодавства та покладання на митні органи нових завдань відповідні зміни до МК

України своєчасно не вносилися. Унаслідок цього широке коло таких важливих питань, як здійснення верифікації сертифікатів про походження товару з України, захист прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів через митний кордон України, ведення УКТЗЕД тощо регулювалися не законами, а постановами КМ України та нормативними актами Держмитслужби України. З прийняттям МК України ці питання регламентуються саме ним.

Чинна редакція МК України повною мірою відповідає міжнародним стандартам, оскільки її розроблення здійснювалося з урахуванням положень Митного кодексу Європейського співтовариства [251] та основних міжнародних конвенцій і угод, до яких приєдналася або має намір приєднатися Україна: Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Київська конвенція), Угоди Уругвайського району переговорів країн – членів ГАТТ/СОТ, Угоди з торговельних аспектів прав інтелектуальної власності (TRIPS), Конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах, Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства (Найробіська конвенція).

Оцінюючи структуру й основні положення тоді ще проекту, а нині чинної редакції МК України, заступник Генерального секретаря ВМО пан П. Бене у своєму офіційному висновку зазначив: “Безперечним є те, що для успішної роботи митної служби необхідно створити такі умови, які б дали можливість товарам вільно переміщуватись при збереженні відповідних напрямів здійснення належного контролю. Виходячи з цього, на мою думку, у Вашому кодексі наголоси відповідних його розділів відповідають вимогами національного та міжнародного законодавства, яких дотримуються сучасні митні служби” [342, с. 20].

Схвальний відгук на МК України був отриманий і від XXI Генерального директорату Європейської комісії. Характеризуючи загальне спрямування та правові засади кодексу, тодішній керівник цього директорату пан Дж. Кур’є зазначив зокрема: “Розроблення сучасного митного кодексу, який базується на принципах, прийнятих у міжнародній практиці, є кроком уперед у Ваших зусиллях зі створення сучасної митної системи, спроможної забезпечити необхідні надходження до Державного бюджету, захистити суспільство та сприяти розвитку економіки. За нашою попередньою оцінкою, Ваш кодекс охоплює основні аспекти, що відповідають сучасному митному законодавству” [342, с. 20 – 21]

Однак і цей кодекс не позбавлений деяких недоліків, про що вже неодноразово зазначалося науковцями та практичними працівниками митної служби України [135, с. 6 – 18; 233, с. 39 – 43; 363, с. 35 – 38; 485, с. 3 – 8; 486, с. 89 – 99]. У свою чергу, законодавець вніс близько десяти змін та доповнень у чинну редакцію кодексу. Більше того, до Верховної Ради України через два роки після прийняття МК України було подано

законопроект, у якому пропонується внести зміни у понад сто статей кодексу, а це четверта його частина. Значна частина змін стосується компетенції митних органів. Ця ситуація ще раз свідчить про існування суттєвих недоліків правотворчого характеру у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин.

Крім того, сам законодавець визнає, що діяльність учасників митно-правових відносин, у тому числі й діяльність митних органів, регламентується чинним МК України не в повному обсязі, про це свідчить зміст понад 70 статей, що мають відсильний або бланкетний характер. Значна кількість таких статей применшує ефективність правового регулювання митно-правових відносин, призводить до збільшення кількості підзаконних нормативних актів, що іноді породжує колізійність норм чинного законодавства, ускладнює процес реалізації громадянами та іншими зацікавленими особами своїх прав та законних інтересів. Наявність такої кількості відсильних та бланкетних норм наводить на думку про недосконалість митного законодавства. Наприклад, у ст. 53 МК України, в якій встановлюються права митних органів на застосування примусових заходів, у ч. 3 зазначається, що перелік примусових заходів, а також порядок їх застосування встановлюються МК України та іншими законами України, а з'ясувати, якими саме, досить проблематично. У ст. 357 МК України зазначається, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до МК України, а в частині, що не регулюється ним, – відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення. На нашу думку, йдеться в першу чергу про Кодекс України про адміністративні правопорушення [172], який досить детально регламентує підстави та порядок застосування адміністративних стягнень та інших заходів примусового характеру. Причому цей кодекс містить ті матеріальні та процесуальні норми, без яких вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення митних правил було б неможливим. Детальний аналіз статей МК України, що встановлюють переліки документів, необхідних для здійснення митних процедур під час переміщення товарів через митний кордон різними видами транспорту (ст. 134, 141, 145, 149, 150), свідчить про те, що ці переліки є відкритими, тобто фактично допускається можливість їх розширеного тлумачення. На практиці ж ця ситуація досить часто призводить до зловживань з боку посадових осіб митних органів і аж ніяк не сприяє спрощенню митних процедур.

На нашу думку, МК України, як основний кодифікований акт у митній сфері, в першу чергу повинен визначати загальні засади митного регулювання, основні принципи переміщення через митний кордон товарів, предметів і транспортних засобів, основні положення здійснення митних процедур, митні режими, механізм нарахування, сплати, стягнення митних платежів. Звичайно ж, у процесі правової регламентації

вищезазначених питань так чи інакше будуть визначатись межі діяльності митних органів, порядок реалізації ними своїх повноважень та інші процедури, що обумовлені їх обов'язком забезпечення реалізації зацікавленими особами своїх прав, пов'язаних з переміщенням товарів та інших предметів через митний кордон держави. У свою чергу, завдання діяльності митних органів, функції, повноваження та інші елементи їх правового статусу мають знайти своє правове закріплення в спеціальному законі, який матиме значення статусного закону. Правове забезпечення виконання митними органами інших завдань та функцій, наприклад таких, як боротьба з митними правопорушеннями та притягнення осіб, винних у їх скоєнні, до відповідальності, організація та здійснення митної статистики чи проходження служби в системі митної служби, повинно здійснюватись нормативними актами, що регламентують однорідні суспільні відносини.

Надзвичайно важливу роль у механізмі митно-правового регулювання відіграють підзаконні нормативні акти. Динамічність, різноманітність та багатоаспектність суспільних відносин, пов'язаних зі здійсненням зовнішньоекономічних зв'язків, які не в останню чергу передбачають можливість переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України, об'єктивно не дозволяє врегулювати ці відносини лише за допомогою законодавчих актів. Ще одним фактором, що пояснює існування такої великої кількості підзаконних актів у цій сфері, є вже згадувані вади МК України. Додатковим фактором, який має значення, є те, що в державі триває побудова ринкової економіки, дедалі більшого розгортання набувають євроінтеграційні процеси, у тому числі у сфері зовнішньоекономічної діяльності, що для України є новим, а значить досвіду нам ще доведеться набувати.

На кінець 2004 р. в Україні були чинними близько 900 правових актів КМ України, що прямо чи опосередковано стосувалися митної сфери, 8 700 наказів та листів Держмитслужби України [203, с. 90]. З метою забезпечення реалізації норм нової редакції МК України Держмитслужбою України до моменту набуття ним чинності було підготовлено та прийнято досить значну кількість наказів. Прикладом, який ілюструє обсяг правового забезпечення діяльності митних органів у формі підзаконних нормативних актів, є перелік нормативно-правових актів Держмитслужби України, що визначають порядок застосування процедур митного оформлення, котрий містить понад сто відомчих наказів [285]. Як позитивний момент потрібно відзначити намагання керівництва Держмитслужби України зменшити кількість відомчих нормативних актів, що, на їх думку, сприятиме спрощенню митних процедур, прискоренню товарообігу та збільшенню його обсягів, зростанню пасажиропотоку через митний кордон і позитивно вплине на міжнародний імідж держави [140, с. 28 – 29].

Залежно від правотворчого суб'єкта серед підзаконних актів, що забезпечують діяльність митних органів, можна виокремити такі:

- укази та розпорядження Президента України;
- постанови та розпорядження КМ України;
- підзаконні нормативні акти, що приймаються Держмитслужбою України або іншими центральними органами виконавчої влади;
- спільні нормативні акти Держмитслужби України та центральних органів виконавчої влади.

Для правового регулювання діяльності митних органів суттєве значення мають нормативні акти глави держави. Укази та розпорядження Президента України містять норми, відповідно до яких відбувається утворення, реорганізація та ліквідація органів виконавчої влади, основними їх завданнями та функціями є безпосередня реалізація митної політики держави. Глава держави своїми указами затверджує нормативні акти, що мають для митних органів статусний характер, визначають їх повноваження тощо. До найважливіших слід зарахувати Указ Президента України “Про державну митну службу України” від 29 листопада 1996 р. № 1145/96, згідно з цим законом на базі Державного митного комітету України, що був ліквідований, створено Держмитслужбу України. Головною метою такої структурно-організаційної трансформації органу виконавчої влади було вдосконалення організаційної структури митної системи, посилення митного контролю, боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, зміцнення виконавської дисципліни співробітників митної системи. У подальшому указами та розпорядженнями глави держави неодноразово корегувався правовий статус як усієї системи митної служби України [318], так і окремих її складових – митних органів [314]. В актах Президента України визначаються окремі напрямки діяльності митних органів [375], недоліки в їх роботі [424], заходи щодо підвищення ефективності організації та функціонування митної служби [399].

З огляду на те, що згідно з ч. 4 ст. 3 МК України діяльність Держмитслужби України спрямовується і координується КМ України, його нормативні акти (постанови та розпорядження) є важливим та обов'язковим елементом правового забезпечення діяльності митних органів. Тільки на виконання норм МК України в його новій редакції КМ України прийняв понад сімдесят нормативних актів, серед яких значна частка належить тим, що визначають порядок діяльності митних органів. Правові акти Уряду держави стосуються або організації та функціонування системи митної служби України, або механізму реалізації митними органами своїх завдань та функцій щодо безпосередньої реалізації митної політики держави. Прикладом таких актів першої групи є затвердження порядку й умов проходження служби в митних органах [319], порядку присвоєння спеціальних звань [322], граничної чисельності працівників митної служби України та інших правових актів, пов'язаних зі здійсненням митними органами своїх

повноважень. До другої групи таких урядових актів належить, наприклад, підзаконний нормативний акт, який встановлює порядок митного контролю і митного оформлення різноманітних товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон різними видами транспорту [406], типова технологічна схема пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними [294], перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами [286], порядок ведення спеціальної митної статистики [342] тощо. КМ України затверджує різного роду програми, що визначають пріоритетні напрямки діяльності митних органів з урахуванням потреб реалізації загальнодержавної політики на той чи інший період. Прикладами таких програм можуть бути Програма спрощення формальностей при міжнародних повітряних перевезеннях [397], Державна програма “Контрабанді – СТОП” на 2005 – 2006 рр. [117].

Значна за обсягом кількість правових норм, що регулюють діяльність митних органів, містяться у підзаконних нормативних актах Держмитслужби України. Проблеми відомчого правового регулювання вже тривалий час є предметом пильної уваги представників різних галузей правової науки. Частіше за все існування такого роду нормативних актів критикується. Науковці, які вкрай негативно ставляться до відомчих нормативних актів, взагалі не вважають їх джерелами права, принизливо називаючи “бюрократичним звичасвим правом”, яке не передбачено і не санкціоновано законом [448, с. 20 – 26]. Проте саме норми відомчих актів становлять переважну більшість норм, які безпосередньо регулюють адміністративну діяльність митних органів. МК України та інші законодавчі акти, як правило, визначають повноваження митних органів лише в загальному вигляді, застосовувати ці норми без конкретизації практично неможливо. У цьому й полягає значення відомчого правового регулювання.

Потрібно звернути увагу також на те, що кожен вид нормативних актів має свій рівень та обсяг правового регулювання, тобто існує тісний взаємозв’язок між юридичною силою нормативних актів і колом суспільних відносин, які вони регулюють [308, с. 70.]. З огляду на те, що процес формування правової, демократичної держави вимагає розширення сфери регулювання суспільних відносин на законодавчому рівні, воно не може охопити всі ці відносини, а тому відомча правотворчість завжди матиме місце. І питання буде поставати лише у масштабах такого відомчого нормативного забезпечення діяльності митних органів.

І хоча останнім часом Держмитслужбою України вжито ряд певних заходів щодо вдосконалення механізму відомчого регулювання, їх замало для підвищення якості правових актів митних органів та їх ефективності. Так, Держмитслужбою України постійно здійснюється аналіз митного законодавства для його актуалізації та скасування неефективних правових актів. В основному ця діяльність спрямована на скорочення переліку документів, що подаються під час митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, а також спрощення й прискорення митних

процедур. Протягом першої половини 2005 р. здійснено перегляд усіх наказів, виданих митною службою за період з 1991 р. по червень 2005 р., – усього близько 9500 наказів, у тому числі тих, що мають регуляторний характер. За результатами цієї роботи визначено перелік зі 127 чинних регуляторних актів, 148 актів визнано такими, що втратили чинність. Одночасно відкликано понад 300 листів-роз'яснень, які у різний час надсилалися до митних органів [307, с. 6 – 7]. Наприклад, скасовано нормативні акти, якими упродовж багатьох років обмежувалися права суб'єктів господарювання, а саме: відмінено накази, якими визначалися місця митного оформлення окремих товарів без урахування інтересів суб'єктів ЗЕД; митне оформлення товарів здійснюватиметься не в спеціально визначених місцях, а за місцем обліку суб'єктів ЗЕД; втратив чинність наказ, яким запроваджувався комісійний огляд товарів з давальницької сировини та накладення на такі вантажі запірно-пломбувальних пристроїв; скасовано розпорядження, якими були зменшені строки переміщення товарів транспортом митною територією України. Крім того, скасовано вимоги щодо застосування виняткових посиленних форм митного контролю під час переміщення через митний кордон та митного оформлення товарів легкої промисловості; обмеження можливості митного оформлення товарів поза робочим часом, а також у вихідні й святкові дні. При підготовці відомчих нормативних актів пріоритетними завданнями є спрощення процедури митного контролю та приведення її до вимог міжнародних норм і стандартів.

Процедура правотворчої діяльності митних органів на цей час досить детально регламентована і здійснюється відповідно до МК України, Указу Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” [387], Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер [315], “Інструкції з діловодства в митній службі України” [153] та “Методичних рекомендацій про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування, обліку та зберігання нормативно-правових актів митних органів України” [249].

Особливий вид підзаконних нормативних актів, що регламентують діяльність митних органів, становлять спільні нормативні акти Держмитслужби України та інших центральних органів виконавчої влади. Специфіка таких нормативних актів полягає в тому, що вони, по-перше, приймаються з метою виконання власних завдань та функцій, сприяння реалізації завдань та функцій інших органів виконавчої влади, спрощення механізму реалізації зацікавленими особами своїх прав та законних інтересів або ж для забезпечення виконання зобов'язань України за міжнародними договорами; по-друге, мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для

інших органів виконавчої влади, органів господарського управління й контролю, а також підприємств, установ і організацій, що не належать до сфери управління митних органів; по-третє, визначають принципи, форми та напрямки взаємодії митних органів з іншими органами виконавчої влади, а також їх права й обов'язки. Наприклад, для вдосконалення взаємодії, координації зусиль та розмежування функцій на державному кордоні України між митними й іншими правоохоронними та контролюючими органами держави затверджено спільну "Інструкцію про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні" [154]. У цьому спільному нормативному акті, який затвердили десять органів виконавчої влади, визначалися основні завдання, принципи, напрямки, форми й рівні взаємодії та функціональні повноваження кожного державного органу. Прийняття та затвердження спільних інструкцій є не єдиною формою координації зусиль між митними й іншими органами держави. Наприклад, з метою узгодження дій посадових осіб митних органів і залізниць України, визначення їх прав, функціональних обов'язків і відповідальності під час проведення ними операцій з контролю й оформлення товарів (вантажів), що переміщуються через митний кордон України залізничними вантажними поїздами розроблено порядок їх спільної діяльності, який нормативно закріплений у "Порядку взаємодії митних органів і залізниць України під час переміщення через митний кордон України товарів (вантажів) залізничними вантажними поїздами", що був затверджений спільним наказом Держмитслужби та Міністерства транспорту України [326].

Нормативні акти, які видаються главою держави, Урядом, митними органами та іншими органами виконавчої влади, є підзаконними, тобто вони приймаються на основі й на виконання законів і не повинні їм суперечити. У юридичній літературі в обіг уведено поняття "похідної нормотворчості", яке означає, що видання одних нормативних приписів обумовлюється існуванням інших, що мають вищу юридичну силу.

Таким чином, нормативні акти, в яких містяться правові норми, що регулюють діяльність митних органів, спрямовану на безпосередню реалізацію митної політики, дуже різноманітні. Чільне місце в механізмі правового забезпечення цієї діяльності займає МК України та інші законодавчі акти. Кожен різновид правових актів має свій рівень і обсяг правового регулювання, тобто існує тісний взаємозв'язок між юридичною силою нормативних актів і колом суспільних відносин, які вони регулюють. Ураховуючи те, що запровадження адміністративної реформи в Україні передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації, у митному законодавстві ці положення вже поступово реалізуються. Проте законодавче регулювання не може охопити всі відносини у митній сфері, а тому певна їх частина буде врегульована підзаконними нормативними актами, що є досить природним.

Звичайно, помилково було б стверджувати про відсутність проблем, пов'язаних з правовим забезпеченням діяльності митних органів, а тому для їх розв'язання в роботі ще будуть пропонуватись конкретні пропозиції, спрямовані на їх усунення. Разом з тим тенденції, що спостерігаються в сфері правового забезпечення діяльності митних органів, відображають намагання суб'єктів правотворчої діяльності наблизити правові акти, які регламентують діяльність митних органів, до міжнародних стандартів і вимог європейського митного законодавства. Уніфікація національного митного законодавства сприятиме оптимізації діяльності митних органів, розвитку зовнішньоекономічного співробітництва, прискорюватиме процес входження Української Держави в світову спільноту.

У цьому контексті стають усе більш актуальними питання наукового дослідження основних проблем митного права як комплексної галузі права, предметом правового регулювання якої є в тому числі й діяльність митних органів, спрямована на реалізацію митної політики. Наразі кількість і рівень досліджень у цій галузі в сучасній юридичній літературі неадекватні стану митного законодавства і обсягу правовідносин, які складаються на його основі. І якщо в законодавстві та у міжнародних угодах, учасником яких є Україна, як уже зазначалося, ці нові моменти багато в чому вже враховані й відбувається процес подальшого розвитку правових норм у цій галузі, то в літературі вони ще не одержали досить повного висвітлення, хоча в останні роки намітилося зрушення у бік більш інтенсивного наукового дослідження правових питань здійснення митної справи в Україні.

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ МИТНИХ ОРГАНІВ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

3.1. Поняття та основні ознаки адміністративної діяльності митних органів України

Побудова соціальної, правової держави безпосередньо пов'язана з підвищенням ефективності діяльності державних органів, яка спрямована на забезпечення сталого розвитку суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію реальних та потенційних загроз національним інтересам у всіх без винятку сферах суспільного життя. Забезпечення належного рівня національної безпеки держави, який відповідав би вимогам сучасності, є однією з найважливіших функцій держави. У реалізації цієї функції беруть участь усі державні органи, посадові особи та громадяни. Важлива роль у забезпеченні національної безпеки належить митним органам, завдання та функції яких спрямовані на захист національних інтересів, прав та інтересів громадян і суб'єктів господарювання у сфері митної діяльності.

У процесі реалізації своїх завдань та функцій митні органи активно використовують різноманітні за характером, формами і методами засоби та способи впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Серед цієї сукупності засобів можемо виокремити, як їх визначають у юридичній літературі, адміністративно-правові засоби. Практична реалізація адміністративно-правових засобів здійснюється в межах діяльності, яка в юридичній літературі отримала назву адміністративної [519, с. 9].

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

Дослідження поняття адміністративної діяльності та визначення її ознак викликає певні труднощі, адже термін "адміністративна діяльність" у чинному законодавстві не використовується, а в сучасній науковій літературі вживається у дещо відмінних значеннях, але переважно отожднюється з терміном "державне управління" [288, с. 89]. Сам термін "адміністративна діяльність" не є новим у науці адміністративного права. У науковий обіг цей термін увів радянський учений-адміністративіст І.І. Євтихєв, який визначав адміністративну діяльність як діяльність виконавчо-розпорядчих органів у формі видання актів управління та застосування примусу [139, с. 174].

З метою більш ґрунтовного з'ясування сутності поняття адміністративної діяльності необхідно проаналізувати найбільш поширені

в адміністративно-правовій літературі визначення цього поняття. Так, Л.В. Коваль під адміністративною діяльністю розуміє видання нормативних та індивідуальних актів [170, с. 116]. Однак запропоноване визначення не дозволяє, по-перше, визначити сферу державної діяльності, в якій вона може бути реалізована, по-друге, суб'єктів, уповноважених на здійснення такого виду діяльності, по-третє, вона пов'язується лише з виданням правових актів, що залишає поза її межами такі форми діяльності, як, наприклад, учинення дій юридичного характеру чи здійснення організаційних заходів.

Окремі автори пов'язують існування адміністративної діяльності з її нормативним закріпленням за допомогою норм адміністративного права [18, с. 6] або ж з використанням адміністративно-правових засобів, за допомогою яких вона здійснюється [19, с. 5; 519, с. 9]. Існування такої позиції можна пояснити впливом з боку континентальної системи адміністративного права, головним чином Франції. Так, один з найавторитетніших адміністративістів Ж. Ведель обстоює позицію, що адміністративна діяльність, іншими словами управління, яка являє собою сукупність дій держави та інших публічних юридичних осіб (департаментів, місцевих колективів, комун) і публічних адміністрацій, які не залежать унаслідок особливого стану від іншого режиму, аніж адміністративний. При цьому під адміністративним режимом він має на увазі режим загального права, що регулює діяльність держави і публічних юридичних осіб [76, с. 50 – 54]. Іншими словами, адміністративна діяльність – це діяльність держави (державних органів) та інших публічних юридичних осіб, що врегульована нормами загального (адміністративного) права. Ця позиція по суті є правильною, але не розкриває сутність і зміст цієї діяльності.

Деякі дослідники визначають адміністративну діяльність як діяльність органів державної влади, що спрямована на забезпечення охорони прав, громадського порядку та громадської безпеки, виявлення, припинення та попередження правопорушень [149, с. 13]. У даному випадку адміністративна діяльність зводиться до її розуміння як правоохоронної діяльності, здійснюваної різноманітними органами виконавчої влади.

У працях науковців радянських часів, що досліджували теоретичні проблеми державного управління, зустрічаються позиції щодо тотожності понять державного управління як організаторської виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів та адміністративної діяльності [230, с. 8, 164]. Подібні погляди мають місце і в західноєвропейській адміністративно-правовій науці. Так, класик німецького права А. Меркль визначає адміністративну діяльність як заплановану людську діяльність, спрямовану на досягнення певних суспільних цілей [16, с. 31]. А відомий спеціаліст з проблем управління І. Чепел визначає адміністративну діяльність як процес досягнення національних цілей шляхом діяльності публічних адміністрацій [557, с. 40].

Серед російських учених і нині існує позиція, відповідно до якої адмі-

ністративна діяльність – це державне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [476; 514, с. 157]. Таке розуміння адміністративної діяльності враховує лише її управлінський характер, а тому не в повному обсязі, і головне, не досить точно відображає призначення цього виду діяльності. Беззаперечним є те, що в ході здійснення адміністративної діяльності, крім повноважень управлінського змісту, реалізуються й інші повноваження органів виконавчої влади, такі як надання адміністративних послуг, справляння податків чи інших обов'язкових зборів, застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі адміністративних стягнень щодо правопорушників тощо.

Аналіз різноманітних літературних джерел свідчить, що у переважній більшості випадків поняття адміністративної діяльності використовується для характеристики специфічного виду діяльності органів внутрішніх справ (міліції), що, на нашу думку, суттєво не впливає на природу діяльності, яка отримала назву адміністративної.

У науковій літературі, присвяченій дослідженню питань організації та діяльності органів внутрішніх справ, під адміністративною діяльністю розуміють діяльність міліції, в процесі практичного здійснення якої її (тобто міліції – прим. моя) апарати, служби, співробітники керуються адміністративним законодавством [141, с. 101]. Одним з перших, хто сформулював визначення адміністративної діяльності, пов'язавши його з окремими функціями міліції, був Л.Л. Попов. На його думку, адміністративна діяльність міліції – це діяльність, пов'язана з охороною порядку в громадських місцях, із забезпеченням безпеки руху транспорту та пішоходів, правил використання транспорту, з дотриманням паспортної системи [323, с. 5]. Автори підручника “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ” визначають адміністративну діяльність органів внутрішніх справ як урегульовану нормами адміністративного права їх виконавчо-владну діяльність, спрямовану на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями [18, с. 7]. І.П. Голосніченко і в подальшому продовжує обстоювати цю позицію [21, с. 349]. Ряд науковців визначають адміністративну діяльність органів внутрішніх справ як специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень [19, с. 8]. Або ж як цілеспрямовану, організуючу, виконавчу і розпорядчу діяльність, яка полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій у сфері внутрішніх справ [7, с. 38].

Зазначені поняття адміністративної діяльності дещо обмежують зміст цієї діяльності і зводять її до забезпечення співробітниками органів

внутрішніх справ функції щодо охорони правовідносин, фактично ототожнюючи її з правоохоронною діяльністю. При цьому автори цих понять хоча й говорять про те, що міліція здійснює і правозастосовну адміністративну діяльність, вони вказують на її обслуговуючий характер, визнаючи її засобом забезпечення правоохоронної діяльності [18, с. 8].

Певним елементом новизни наділено визначення аналізованого поняття, що міститься у словнику термінів і понять з адміністративної діяльності, а саме: адміністративна діяльність міліції являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність щодо організації роботи підпорядкованих служб, співробітників та практичного здійснення адміністративно-правовими засобами охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки [73, с. 6]. У даному понятті звертається увага не тільки на зовнішню, а й на внутрішню спрямованість діяльності, здійснюваної органами внутрішніх справ.

Найбільш узагальнюючим визначенням даного поняття можна вважати таке: адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це цілеспрямована, організуюча, виконавча і розпорядча діяльність, що полягає в безпосередньому, повсякденному, практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ [7, с. 38]. Саме це визначення поняття адміністративної діяльності, на нашу думку, найбільш повно та адекватно відображає зміст цього виду діяльності органів внутрішніх справ. Разом з тим треба зазначити, що в усіх позиціях, наведених вище, у зміст поняття вкладається діяльність спеціального суб'єкта, спрямована на досягнення необхідної мети.

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

Отже, з одного боку, адміністративна діяльність митних органів охоплює правотворчу та індивідуально-розпорядчу діяльність, спрямовану на позитивне регулювання суспільних відносин у митно-правовій сфері відповідно до норм законів та інших нормативних актів. Складовими адміністративної діяльності в цьому сенсі є:

– підзаконне нормативне регулювання суспільних відносин, що

здійснюється шляхом видання (прийняття) митними органами відповідно до законів та правових актів вищестоящих державних органів підзаконних нормативних актів, спрямованих на встановлення загальних правил поведінки щодо невизначеного кола осіб;

– індивідуальне регулювання суспільних відносин відповідно до законів та правових актів вищестоящих державних органів, здійснюване шляхом видання (прийняття) митними органами розпорядчих правових актів та вчинення владно-розпорядчих дій щодо індивідуально визначених суб'єктів (громадян, суб'єктів господарювання), спрямоване на встановлення, зміну й припинення їх прав та обов'язків.

З іншого боку, адміністративна діяльність митних органів спрямована на запобігання вчиненню порушень митних правил, їх виявлення та припинення, на забезпечення безпеки держави та суспільства. У цьому сенсі митні органи, здійснюючи цю діяльність, не управляють суб'єктами переміщення, не регулюють їхню поведінку, а забезпечують охорону й захист прав і законних інтересів громадян та держави в цілому від протиправних посягань, від порушень з боку окремих суб'єктів переміщення. За своєю суттю, ця діяльність має охоронний характер. Отже, адміністративна діяльність митних органів, у цьому сенсі, фактично являє собою один з основних напрямків забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів громадян і суб'єктів господарювання, попередження та припинення протиправних дій, застосування до правопорушників заходів адміністративно-процесуального забезпечення та адміністративних стягнень.

В існуванні цих двох сторін адміністративної діяльності митних органів і полягає двоїстість її природи: здійснюючи управління в митно-правовій сфері, митні органи одночасно, а може, й перш за все, повинні забезпечувати в ній дотримання режиму законності та правопорядку. Усвідомлення такої неоднорідності адміністративної діяльності дозволяє вести мову про існування кількох її напрямків, про які йтиметься в наступних підрозділах.

З огляду на це важливою є проблема функціонального призначення адміністративної діяльності митних органів. Діяльність митних органів повинна забезпечувати не стільки владно організуючий вплив на суспільні відносини в митній сфері, скільки сприяти максимально повній реалізації громадянами та суб'єктами господарювання своїх прав та законних інтересів у цій сфері, а також їх дієвому захисту в разі будь-яких порушень як всередині держави, так і за її межами. Тому слід погодитися з думкою В.Б. Авер'янова, який вважає, що діяльність державних інститутів повинна підпорядковуватись потребам реалізації прав і свобод людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної правової держави [1, с. 25]. З його точки зору, така перебудова діяльності державних органів вимагає заміни домінуючої

дотепер ідеології “панування” держави над людиною на протилежну – ідеологію “служіння” держави інтересам людини.

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

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

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

Публічність адміністративної діяльності полягає в тому, що вона здійснюється не для задоволення приватних, особистих потреб тих, на кого вона покладається, а в інтересах “усіх і кожного”. Захищаючи економічні інтереси України, вживаючи заходи щодо захисту інтересів споживачів товарів, протидіючи митним правопорушенням, митні органи здійснюють адміністративну діяльність в інтересах усіх. Разом з тим адміністративна діяльність здійснюється і в інтересах кожного. Так, праву громадянина кореспондується обов'язок митних органів створювати сприятливі умови для реалізації його права на переміщення товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон держави.

Адміністративна діяльність митних органів є підзаконною діяльністю. Вона здійснюється на підставі й для виконання законів та інших правових

актів у точній відповідності та в межах, визначених законом, з використанням відповідних правових засобів. Наведена ознака адміністративної діяльності дуже важлива та актуальна, адже сфера останньої досить широка. Діяльність митних органів здійснюється у постійній взаємодії з громадянами, суб'єктами зовнішньоекономічних зв'язків, іншими державними органами України та іноземних держав, а також з міжнародними організаціями, і будь-яке відхилення від вимог закону може спричинити суттєву шкоду їх правам та інтересам, ускладнити їх власну діяльність. У процесі цієї діяльності недопустимі неправомірні дії посадових осіб митних органів, протиставлення законності й доцільності.

Підзаконність адміністративної діяльності також має важливе значення внаслідок того, що в процесі цієї діяльності перш за все реалізуються приписи закону. Застосування посадовими особами норм закону обумовлюється розв'язанням конкретних життєвих ситуацій та певними обставинами. Так, посадові особи митних органів можуть давати безпосередні приписи (наприклад, установлення додаткових вимог щодо облаштування складу тимчасового зберігання) або вчиняти дії, зміст яких становить виконання прямих приписів закону (наприклад, перевірка документів та відомостей, необхідних для здійснення митного контролю).

У процесі здійснення адміністративної діяльності уповноважені митні органи розробляють та видають відомчі нормативно-правові акти. Норми, що в них містяться, мають підзаконний характер, оскільки приймаються ці акти для виконання вимог закону, їх конкретизації та деталізації. Разом з тим досить часто митні органи, реалізуючи свої правотворчі повноваження, не спрощують митні процедури, а, навпаки, безпідставно ускладнюють їх. Так, МК України передбачає дві форми попереднього декларування через подання попередньої митної декларації (ст. 89 МК України) або повідомлення митного органу про намір увезти товари на митну територію України (ст. 93 МК України). До того ж попередню декларацію (зі сплатою усіх обов'язкових платежів) відповідно до ч. 2 ст. 83 МК України потрібно оформлювати тільки у випадках ввезення підкацизних товарів, а саме: попереднє декларування застосовується у випадках, визначених кодексом (ч. 1 ст. 93 МК України). Які саме випадки – в чинному МК України не визначено, проте він надає право Держмитслужбі України самостійно визначати порядок такого декларування (ч. 3. ст. 93 МК України). Відповідно до Положення про порядок контролю за ввезенням на митну територію України окремих видів товарів [320] митні органи вимагають від суб'єктів ЗЕД оформлення попередніх декларацій щодо товарів (в тому числі й на товари широкого вжитку, товари, що швидко псуються) згідно з переліком, що міститься в даному положенні. За умови такого декларування імпортер зобов'язаний заздалегідь знати код товару, його кількість, вагу бруто, вид транспортного засобу, яким буде перемішуватись товар, митницю

перетину товаром митного кордону тощо. За умови, що хоча б в одній з позицій імпортером допущено помилку, вантаж не буде пропущено через митний кордон і процедура треба повторювати заново. Аналіз практики діяльності митних органів свідчить про значну кількість помилок з боку суб'єктів ЗЕД. Не знімаючи з них вину, вважаємо, що така процедура попереднього декларування, встановлена відомчим нормативним актом, є недосконалою, не сприяє загальній тенденції спрощення митних процедур, а тому потребує належного врегулювання.

Крім того, митні органи уповноважені самостійно здійснювати діяльність, пов'язану з притягненням до адміністративної відповідальності порушників митного законодавства, застосовувати до них заходи примусового характеру. Безперечно, ця діяльність повинна застосовуватись у повній відповідності до вимог закону.

Адміністративна діяльність – це діяльність виконавчо-розпорядчого характеру. Її головною метою є виконання вимог чинного національного законодавства та зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань, що входять у компетенцію митних органів, тобто практичне запровадження в життя законів та інших нормативних актів. Разом з тим для успішного та ефективного здійснення своїх виконавських функцій вони наділені розпорядчими повноваженнями, які передбачають можливість підпорядкування об'єктів управління його суб'єкту. Як наслідок, відносини, що виникають у процесі цієї діяльності, є відносинами субординаційними, владно-організуючими, розпорядчими. Без необхідних розпорядчих повноважень практично неможливо забезпечити досягнення мети: виконання закону та інших нормативних актів, повсякденного керівництва роботою підпорядкованих митних органів, вирішення інших завдань, що стоять перед митною службою. Митні органи видають нормативні акти, що містять нормативні або індивідуальні приписи, застосовують заходи примусового характеру.

Адміністративна діяльність митних органів охоплює як правотворчу, так і правозастосовну діяльність. Правотворча діяльність митних органів знаходить відображення у виданні в межах своєї компетенції відомчих нормативних актів, що регламентують різного роду відносини, які виникають у процесі реалізації митної політики. Цей різновид адміністративної діяльності митних органів обумовлений неможливістю врегулювання таких різноманітних правовідносин лише за допомогою законів та інших підзаконних нормативних актів. Правозастосовна діяльність митних органів полягає в організації та практичній реалізації приписів митно-правових норм стосовно конкретних життєвих випадків або індивідуально-визначених осіб, охороні й захисті цих норм від будь-яких порушень, застосуванні примусових заходів, забезпеченні виконання покарання, а також ужитті попереджувальних заходів.

Діяльність митних органів – це різновид організаційної діяльності органів виконавчої влади. Організаційна сутність адміністративної

діяльності проявляється в тому, що в процесі її здійснення організується, регулюється, координується спільна цілеспрямована діяльність зацікавлених осіб щодо вирішення завдань у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, а саме: вирішуються питання, пов'язані із захистом національних економічних інтересів, упорядковується діяльність суб'єктів зовнішньоекономічних зв'язків, забезпечується реалізація їх права на переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, підтримується функціонування системи митної служби, здійснюється міжнародне митне співробітництво. На цій підставі створюється загальний стан упорядкованості суб'єктів та об'єктів управління, зв'язків між ними. Характерним є й те, що в процесі цієї діяльності забезпечується досягнення певних завдань у масштабах усього суспільства, а не тільки в межах окремого колективу, окремої спільноти людей. Треба погодитися з думкою І. Сабо, який зазначає, що в цьому контексті таку діяльність держави можна назвати трансформуючою діяльністю: економічні та інші суспільні відносини вона перетворює в загальні правові відносини, які в подальшому фіксуються в нормах для того, щоб впливати на соціальні відносини, перетворюючи їх у правові [454, с. 74]. При цьому адміністративна діяльність не зводиться лише до беззмістовної форми, яка надає стабільності, міцності, гарантованості соціально-економічному, політичному змісту. У сфері митно-правового регулювання здійснюються спеціальні, свідомо сконструйовані дії і за формою, і за змістом: перевіряються товаросупровідні документи, надаються дозволи, видаються правові акти тощо. Усі ці дії впливають на поведінку учасників митно-правових відносин, сприяючи найбільш доцільному й корисному, з точки зору суспільства і держави, досягненню соціально-корисних цілей. Саме з цього випливає соціально-значуща роль адміністративної діяльності – сприяння досягненню суспільного блага шляхом узгодження індивідуальних, групових, суспільних та державних інтересів. У цьому сенсі діяльність митних органів має викликати певні практичні зміни в соціальному житті, це дозволяє визнати її як практичну діяльність, що має позитивне соціально-правове значення.

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

Процесуалізація адміністративної діяльності, тобто нормативно регламентована система послідовно здійснюваних митними органами та їх посадовими особами в установлених процесуальними формами дій, операцій. Процесуальна регламентація адміністративної діяльності –

найважливіша гарантія забезпечення режиму законності в найбільш широкому значенні цього поняття та ефективний спосіб забезпечення прав і законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання. Разом з тим не варто забувати, що адміністративна діяльність не має виключно правового характеру, адже складається з правової та неправової (організаційної, фактичної) частин. Іншими словами, не всі дії митних органів тягнуть за собою настання юридично значущих наслідків. І якщо правова частина діяльності митних органів досить детально і чітко регламентована нормами права, то інша її частина підлягає унормуванню лише в загальному вигляді. У рамках загальних норм про права й обов'язки та окремих відправних процедурних норм (наприклад, про терміни) посадова особа митних органів самостійно й творчо обирає шляхи і форми вирішення поставлених завдань.

Відносини, що виникають у процесі здійснення адміністративної діяльності, за великим рахунком, можна виокремити в дві групи: відносини, безпосередньо пов'язані з формуванням та реалізацією митної політики держави, тобто з реалізацією виконавчої влади, та інші відносини, зокрема внутрішньоорганізаційні, що виникають у процесі формування та функціонування самої системи митних органів. Пріоритет відносин першої групи є очевидним, адже система митних органів існує не для задоволення власних інтересів, а для функціонування в межах свого призначення.

Засвідчувально-пошуковий характер адміністративної діяльності полягає в тому, що митні органи для виконання своїх завдань та функцій повинні збирати, накопичувати, аналізувати, офіційно підтверджувати, реєструвати (посвідчувати), оформляти інформацію, яка дозволить прийняти законне та обгрунтоване рішення.

Адміністративна діяльність митних органів характеризується раціональним поєднанням централізованого керівництва з безпосереднім (оперативним) управлінням. Централізоване керівництво знаходить своє відображення у визначенні пріоритетних напрямків діяльності (наприклад, у проекті Концепції модернізації та розвитку митної служби України до 2011 р.), встановленні загальних правил, нормативів тощо. Для безпосереднього (оперативного) управління характерно існування прямих зв'язків між вищестоящими митними органами та їм підпорядкованими. І керівництво, і управління здійснюється з використанням вертикальних (субординаційних, ієрархічних) або горизонтальних зв'язків і відносин у системі митної служби.

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

функціонування митних органів і сприяти їм у виконанні завдань та функцій.

Адміністративна діяльність митних органів здійснюється за допомогою різноманітних засобів, способів і прийомів – методів діяльності, які знаходять зовнішнє відображення у конкретних діях різноманітного характеру, що здійснюються в межах їх компетенції і викликають певні наслідки – форми діяльності. В адміністративно-правовій літературі ці методи й форми діяльності органів виконавчої влади, а відтак і митних органів, отримали назву адміністративно-правових [10, с. 255], з їх використанням здійснюється вплив на суспільні відносини.

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

Адміністративна діяльність за своєю природою є професійною. Професіоналізм – важлива ознака досліджуваної діяльності. Професійний характер адміністративної діяльності обумовлений тим, що спеціалізована діяльність вимагає від тих, хто її здійснює, відповідних професійних знань (право, економіка, психологія) та певних навичок. З огляду на те, що адміністративна діяльність правопримусова, вона вимагає від тих, хто її здійснює, добре знати свою справу, обґрунтовано, компетентно застосовувати примус, адже безпідставне використання примусових заходів може розглядатись як зловживання владою, спричинятиме невдоволеність громадян та суб'єктів господарювання, породжуватиме конфлікти. Унаслідок цього дану професійну діяльність здійснюють спеціально підготовлені державні службовці, вони компетентно, а значить, ефективно можуть забезпечувати захист економічних інтересів держави, права й законні інтереси громадян та суб'єктів господарювання у митній сфері.

Розглянуті ознаки адміністративної діяльності митних органів,

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

Зважаючи на неоднорідність суспільних відносин у сфері митно-правового регулювання, які обумовлені комплексним характером сучасного митного законодавства, слід зазначити, що адміністративна діяльність митних органів регламентується нормами кількох галузей права: митного, фінансового, податкового, проте домінуючими є все ж таки норми адміністративного права (включаючи його процесуальну складову). Чому саме адміністративного, а не митного? По-перше, і донині серед науковців не існує єдиної точки зору щодо галузевої належності митного права. Одні правознавці вважають митне право інститутом адміністративного права [53, с. 13; 57, с. 463] чи його підгалуззю [194, с. 192; 240, с. 24; 459, с. 19], інші визнають митне право самостійною галуззю права [491, с. 11; 540, с. 11] або ж спеціальною його галуззю [212, с. 5], проте переважна більшість зараховує його до комплексних галузей [87, с. 146; 165, с. 53; 260, с. 7; 490, с. 46 – 47]. Є думка, що мовитися може тільки про митне законодавство, тобто законодавство про митну справу [40, с. 27; 180, с. 19]. По-друге, майже одноставно науковці визнають, що предметом регулювання митного права є широке коло суспільних відносин, які регламентуються нормами різних галузей права, таких як адміністративне, фінансове, цивільне, кримінальне, трудове тощо. Утім цей комплекс суспільних відносин хоча і є різнорідним, все ж за допомогою такого системотвірного фактора, як переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон, інтегрується в певну специфічну сукупність – митні відносини. По-третє, переважна частина цих суспільних відносин, учасниками яких є митні органи та їх посадові особи, пов'язана з переміщенням товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон, здійсненням митних процедур, встановленням митних режимів, правовим статусом митних органів. Усі ці відносини мають управлінський, організаційний характер і в цілому охоплюються адміністративно-правовим регулюванням, а отже, регулюються нормами адміністративного та адміністративно-процесуального права. Домінування адміністративних та адміністративно-процесуальних норм у процесі врегулювання суспільних відносин у митній сфері визнають і такі відомі фахівці в галузі митного права, як Б.М. Габричидзе [87, с. 137], О.М. Козирін [179, с. 44], М.Г. Шульга [546, с.127]. Нормами матеріального адміністративного права регламентуються відносини, пов'язані з установленням порядку переміщення через митний кордон товарів, предметів та транспортних засобів, митного контролю, митного оформлення, ведення митної статистики, відповідальності за порушення митних правил, видів стягнень, правового статусу митних органів тощо.

Адміністративно-процесуальними за своєю природою є норми, що регулюють здійснення митних процедур, провадження у справах про порушення митних правил. По-четверте, митні органи – це різновид органів виконавчої влади, які від імені держави здійснюють державно-владну управлінську діяльність, що традиційно пов'язана з адміністративним правом. З огляду на те, що митні органи як органи виконавчої влади є обов'язковими учасниками митних правовідносин, можна стверджувати, що їхня діяльність регламентується нормами адміністративного права.

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

Теоретичне дослідження адміністративної діяльності митних органів набуває особливої актуальності у зв'язку з реорганізацією існуючої системи митної служби, удосконаленням правової регламентації її організації та функціонування і приведенням її у відповідність до міжнародних стандартів.

3.2. Принципи адміністративної діяльності митних органів

Специфіка такого виду діяльності митних органів, як їх адміністративна діяльність, обумовлена не тільки спеціальним призначенням органів системи митної служби, що прямо впливає з аналізу завдань, які стоять перед ними, та виконуваних функцій, а й принципами, що виступають підґрунтям для її здійснення. Кожен аспект дослідження адміністративної діяльності дозволяє сформулювати свої принципи. Змістовний аналіз цього різновиду діяльності митних органів виявляє принципи, що мають суттєве значення для процесу реалізації митної політики держави.

У науковій літературі найбільш поширеною є позиція стосовно того, що принципи – це основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [552, с. 110]. Серед науковців-правників склався загальний підхід до розуміння принципів як керівних положень, теоретичних ідей, що відображають об'єктивні закономірності та закріплені у праві. Проте окремі науковці вважають, що принцип – це специфічне поняття, в якому міститься не стільки закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них

[34, с. 262]. Принципи являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно діючих законів та закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних ознак, які й визначають зміст такої діяльності. Іншими словами, об'єктивна реальність є джерелом формування принципів.

Визнаючи принцип результатом наукового пізнання, не слід забувати, що не всі закономірності, відносини та взаємозв'язки, у тому числі у сфері адміністративної діяльності митних органів, нині досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Як слушно зазначає Г.В. Атаманчук, багато чого ще не відомо і потрібно продовжувати пізнання; те, що зафіксовано і здається в якийсь момент істинним, теж динамічне; постійно змінюються об'єктивні умови, які породжують закономірності, відносини і взаємозв'язки державного управління, а також суб'єктивні фактори, які їх сприймають і застосовують; розвиваються засоби пізнання, наукові інструменти виявлення закономірностей, відносин і взаємозв'язків державного управління, збагачується досвід їх використання в суспільній практиці [34, с. 263]. Вищезазначене стосувалося сфери державного управління, але є цілком прийнятним і для адміністративної діяльності митних органів та вимагає активної роботи щодо наукового усвідомлення тих чи інших принципів.

Важливим моментом, який потрібно враховувати при дослідженні принципів, є практичне втілення в життя цих принципів. На жаль, як справедливо зауважує В.Б. Авер'янов, у нас за традицією, що склалася ще у радянський період, принципи права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне [2, с. 12]. Знати принципи не досить, потрібно ще й бажати та могли їх застосовувати в своїй діяльності, адже практична дія принципів залежить не від них самих, а від ставлення до них людей. Інакше кажучи, принципи – це знання про загальні закономірності, закладені законодавцем у норми прав, які використовуються у практичній діяльності виконавцями цих норм.

Важливість з'ясування питання щодо принципів адміністративної діяльності, їх системи та ролі впливає з розуміння їх як закономірностей розвитку, що знаходять своє відображення в основних засадах, теоретичних ідеях та положеннях, які лежать в основі цієї діяльності. Принципи адміністративної діяльності митних органів є проявом та закріпленням закономірностей змісту адміністративної діяльності, вони визначають її сутність, характер та сприяють ефективній реалізації матеріальних і процесуальних норм, що містяться в митному законодавстві. Принципи адміністративної діяльності митних органів динамічні за змістом і формою. Вони формуються у зв'язку з конкретними політичними та соціально-економічними умовами, відображаючи рівень використання позитивних закономірностей суспільного розвитку. Безпосередньо на практиці принципи юридично закріплюються у формі правових норм, що являють собою загальні положення, на яких повинна ґрунтуватись адміністративна діяльність. Тому принципи мають значення правових вимог, обов'язкових для виконання та дотримання.

Крім того, у разі виявлення прогалин у чинному митному законодавстві чи колізій норм принципи надають можливість уповноваженим посадовим особам чи громадянам діяти належно, з урахуванням саме загальних уявлень, загального духу закону, що знаходять своє відображення в принципах, в тому числі у принципах адміністративної діяльності [28, с. 348]. Розуміння цього є особливо актуальним для адміністративної діяльності митних органів, правове регулювання якої здійснюється за умов перманентних, динамічних, а іноді не зовсім узгоджених та послідовних змін у чинному митному законодавстві, що часом і призводить до виникнення прогалин та колізій.

Зважаючи на вищезазначене, під принципами адміністративної діяльності митних органів пропонуємо розуміти об'єктивні закономірності, відображені у засадничих ідеях, положеннях, висновках, що характеризують зміст діяльності митних органів та зафіксовані у правових нормах або впливають з них.

Значення принципів адміністративної діяльності митних органів багатоаспектне. Перебуваючи в певному взаємозв'язку між собою, вони через установлення загальних приписів гарантують дію норм у різних сферах адміністративної діяльності митних органів: правотворчій та власне правозастосовній (приміром, правоохоронній сфері чи в сфері організації й функціонування самої системи митних органів). Являючи собою основні засади, положення, принципи, тим самим утворюють своєрідний "каркас" усієї адміністративної діяльності митних органів. Принципи адміністративної діяльності, що були сформульовані на підставі й з урахуванням нових поглядів на роль митних органів у політичних, економічних та соціальних процесах, які зараз відбуваються в державі, виступають важливою передумовою для розвитку та вдосконалення діяльності митних органів. Через свідомість законодавця вони суттєво впливають на подальший розвиток митного законодавства.

На жаль, питання принципів адміністративної діяльності в цілому залишилося поза увагою науковців-правників. У юридичній літературі як минулого, так і сучасного основне місце відводилося характеристиці принципів державного управління, загальноправових принципів, принципів окремих галузей права, у тому числі адміністративного права та адміністративного процесу, а також принципів конкретних інститутів окремих галузей права. Відсутність ґрунтовних наукових досліджень у цій царині, на нашу думку, пов'язана, насамперед, з недостатньою увагою фахівців до проблем адміністративної діяльності органів виконавчої влади. Разом з тим дослідження принципів адміністративної діяльності митних органів, яке б здійснювалося в контексті теорії митного права, мало б надзвичайно важливе значення для аналізу та вдосконалення системи митного законодавства, подальшого розвитку механізму правового регулювання митно-правових відносин, підвищення ефективності правотворчої та правозастосовної діяльності митних органів.

Запропонована спроба формулювання окремих принципів адміністративної діяльності митних органів та їх характеристика здійснюється з урахуванням того, що адміністративна діяльність митних органів є складовою управлінської діяльності органів виконавчої влади, яка переважно урегульована матеріальними адміністративно-правовими й адміністративно-процесуальними нормами та реалізується у митній сфері. Іншими словами, адміністративна діяльність митних органів – це єдність управлінської та спеціально юридичної діяльності, спрямованої на реалізацію матеріальних норм митного права. Тому в адміністративній діяльності митних органів можна виявити дію закономірностей двох типів: властиві управлінській та процесуальній діяльності і, відповідно, дві групи принципів. Перша група – це принципи, що відображають загальні закономірності управління, які діють під час урегулювання митно-правових відносин. Друга група – принципи, що відображають специфіку дії адміністративно-процесуальних закономірностей у процесі правотворчої та правозастосовної діяльності митних органів. Поділ на групи досить умовний, оскільки об'єктивні закономірності управлінської та процесуальної діяльності в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, які реально діють, взаємодоповнюють одна одну і їх зміст взаємообумовлюється.

Визнання того, що адміністративна діяльність митних органів є частиною управлінської діяльності органів виконавчої влади, дозволяє співвідносити ці поняття як частину та ціле, що, в свою чергу, надає можливість припущення природності та неминучості визнання принципів державного управління як загальних принципів адміністративної діяльності митних органів. Разом з тим вони отримують своє специфічне відображення, продовжуючи залишатись проявом принципів державного управління. Спільність природи не виключає того, що кожен різновид державного управління має свої, специфічні принципи як результат диференціації та конкретизації загального.

За цієї умови, як нам здається, доцільно навести кілька прикладів систем принципів державного управління, що містяться в сучасній науковій літературі.

Так, автори курсу лекцій “Загальна теорія управління” дають таку систематизацію принципів:

- загальні, до яких зараховують принципи системності, об'єктивності, саморегуляції, зворотного зв'язку, додатковості, оптимальності, інформаційної достатності, еволюціонізму, імовірності, демократизму, гласності, змагальності, провідної ланки, стимулювання;

- окремі, серед яких розрізняють принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи сферах суспільства (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що використовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів;

- організаційно-технічні, до кола яких належать принципи

єдиначальності, поєднання регіонального та місцевого управління, конкретності, поділу праці, скалярний принцип, принцип ієрархії, єдності розпорядництва, одного начальника, делегування повноважень, діапазону управління [268, с. 166 – 187].

Г.В. Атаманчук дає більш розгорнуту й деталізовану систему принципів державного управління: загальносистемні принципи (принципи об'єктивності, демократизму, правової впорядкованості, законності, розподілу влади, публічності), структурні принципи, які в свою чергу поділяються на структурно-цільові принципи (принципи узгодженості мети державного управління, взаємодоповнюваності мети, підпорядкованості окремої, локальної мети загальній тощо), структурно-функціональні принципи (принципи диференціації та фіксації функцій державного управління, сумісності управлінських функцій, концентрації функцій тощо), структурно-організаційні принципи (принципи єдності системи державної влади, територіально-галузевої, множинності організаційних зв'язків тощо), структурно-процесуальні принципи (принципи відповідності елементів (методів, форм і стадій) управлінської діяльності, конкретизації управлінської діяльності, стимулювання спеціалізованої та ефективної управлінської діяльності), а також спеціалізовані принципи, наприклад, принципи адміністративного процесу [34, с. 269 – 278].

Представники науки адміністративного права основну увагу акцентують на політико-правових закономірностях державного управління, а тому до принципів державного управління зараховують такі принципи: відповідальності органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною і державою; принцип верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправності громадян в управлінні; гласності [22, с. 12].

В.К. Коляков пропонує виділяти такі групи принципів державного управління:

– соціально-політичні: демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність;

– організаційні принципи побудови апарату державного управління: галузевий; функціональний; територіальний;

– організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління: нормативність діяльності; єдиначальність; колегіальність; поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення; оперативна самостійність [189, с. 19].

Така різноманітність у систематизації принципів державного управління обумовлена, насамперед, нерозробленістю єдиного методологічного підходу до досліджуваного явища та відсутністю загального критерію систематизації цих принципів.

Безумовно, зазначені принципи мають важливе значення для

організації та здійснення адміністративної діяльності митними органами, але не їм належить ключова роль у цьому процесі. Механічне перенесення принципів одного суспільного-правового явища на інше вважаємо неприпустимим з таких причин: по-перше, принципи державного управління відображають об'єктивні закономірності державного управління взагалі, а принципи адміністративної відповідальності – лише специфічні закономірності, притаманні саме цьому виду діяльності; по-друге, принципи державного управління, зберігаючи свою загальність, деталізуються та уточнюються принципами адміністративної діяльності, тобто загальні принципи знаходять свою конкретизацію в принципах, що визначають сутність більш вузького явища; по-третє, в процесі цієї конкретизації принципи державного управління отримують специфічну модифікацію, а тому можна говорити про відносно автономні та самодостатні принципи адміністративної діяльності. Крім того, не всі принципи державного управління можуть бути визнані як загальні принципи адміністративної діяльності, а лише ті, які або прямо закріплені в нормах права або ж впливають з них. Так, принципом державного управління може бути визнано принцип соціальної справедливості, але він не може бути визнаний принципом адміністративної діяльності, бо не є правовим принципом – принципом, який відображений у правовій нормі. Разом з тим цей та інші принципи, які мають такий соціальний характер, здійснюють регулятивний вплив на адміністративну діяльність.

Поряд з принципами державного управління адміністративній діяльності митних органів, що переважно врегульована процесуальними нормами, властиві закономірності, які визначають основи саме процесуальної діяльності. Серед усієї сукупності процесуальних норм, які регламентують діяльність митних органів, домінуючими є адміністративно-процесуальні норми. Зважаючи на таку поширеність адміністративно-процесуальних норм у механізмі реалізації матеріальних норм митного права, можемо зазначити, що принципи адміністративного процесу разом з іншими загальноправовими принципами теж визначають особливості адміністративної діяльності митних органів та її специфіку в порівнянні з іншими видами управлінської діяльності.

У теорії адміністративного права та процесу ряд учених (В.Д. Сорокін, Н.Г. Саліщева, Є.В. Додін, С.І. Котюргін, О.П. Коренев, Д.М. Бахрах, В.Г. Перепелюк та інші) ґрунтовно досліджували це питання. Запропоновані ними класифікації принципів адміністративного процесу досить різноманітні. З нашої точки зору, урахуовуючи специфіку інших різновидів юридичного процесу та зважаючи на основні погляди з цього приводу, до системи принципів адміністративного процесу входять:

- принцип законності;
- принцип правової рівності;
- принцип охорони інтересів особи і держави;
- принцип об'єктивної (матеріальної) істини;
- принцип публічності (офіційності);
- принцип гласності;

- принцип швидкості (оперативності, економічності, ефективності) процесу;
- принцип здійснення процесу на державній мові і забезпечення права користування рідною мовою;
- принцип самостійності в ухваленні рішень;
- принцип дотримання правових презумпцій адміністративного процесу;
- принцип відповідальності за порушення правил здійснення процесу та за прийняті акти.

Крім того, слід зазначити, що, крім перерахованих, існують ще інші принципи, які мають самостійне значення або впливають із вищезазначених і діють у межах окремих адміністративно-процесуальних інститутів.

Не применшуючи значення тих об'єктивних закономірностей адміністративного процесу, що впливають на адміністративну діяльність митних органів, зауважимо, що не вони все ж таки визначають сутність і природу, завдання та методи діяльності митних органів.

Разом з принципами, на яких ґрунтується управлінська та адміністративно-процесуальна діяльність, діяльності митних органів як особливій формі діяльності органів виконавчої влади у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин притаманні власні принципи, що визначають специфіку цієї діяльності.

Принципи адміністративної діяльності митних органів являють собою результат відображення об'єктивно діючих закономірностей, властивих їм загальних рис, які стають підґрунтям адміністративної діяльності в цілому. І хоча принципи об'єктивні за своєю природою та змістом, вони за вираженням, оформленням і закріпленням є фактом свідомості. Принципи – це прояви об'єктивних законів у суб'єктивній формі в суспільній свідомості [34, с. 264]. Усвідомлення нерозривності об'єктивного та суб'єктивного є ключем до розв'язання проблеми принципів адміністративної діяльності митних органів.

Для того щоб сформулювати принципи адміністративної діяльності митних органів, потрібно зрозуміти, пізнати сутність та об'єктивно обумовлені прояви цієї юридичної діяльності в різних її зв'язках та під час виконання конкретних завдань, а також відобразити їх у формі наукової ідеї, настанови.

У книзі “Теорія державного управління” Г.В. Атаманчук формулює низку вимог, яким повинен відповідати процес виявлення та обґрунтування принципів державного управління [34, с. 265]. Запропоновані ним вимоги можуть бути використані і при виявленні та обґрунтуванні принципів адміністративної діяльності.

Принципи адміністративної діяльності повинні:

а) відображати не будь-які, а тільки найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки адміністративної діяльності;

б) характеризувати лише сталі закономірності, відносини та взаємозв'язки адміністративної діяльності;

в) охоплювати переважно ті закономірності, відносини та взаємозв'язки, які характерні адміністративній діяльності як цілісному явищу, тобто ті, які мають загальний, а не одиничний характер;

г) відображати специфіку адміністративної діяльності, її відмінності від інших видів діяльності.

Крім вищезазначеного, до принципів адміністративної діяльності митних органів також можна додати такі вимоги:

– принципи повинні бути закріплені в правових нормах або ж впливати з них;

– принципи повинні мати власну чітко окреслену сферу дії, своєю назвою вказувати на межі поширеності і, відповідно, не накладатись на інші, вже існуючі принципи, не заважати їх дії;

– принципи мають бути сформульованими, за можливості, у лаконічній формі та позбавлені описовості.

Принципи адміністративної діяльності утворюють систему, в якій вони так чи інакше взаємопов'язані та взаємообумовлені. Саме ця їх системність і передбачає використання в процесі здійснення адміністративної діяльності всієї сукупності принципів, окремих груп споріднених принципів і кожного окремо взятого принципу. Разом з тим виокремлення того чи іншого принципу із системи дає можливість чітко визначити роль кожного принципу, що полегшує їх практичне використання.

Таким чином, аналіз закономірностей здійснення митними органами адміністративної діяльності з урахуванням вимог, що висувуються до процесу виявлення та формулювання принципів, дозволяє виділяти в системі принципів адміністративної діяльності митних органів дві групи: загальносистемні та організаційні.

Загальносистемні – це ті принципи, які формуються з урахуванням закономірностей управлінської та процесуальної діяльності, що здійснюється митними органами в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Ці принципи є підґрунтям для здійснення митними органами адміністративної діяльності. Вони реалізуються в адміністративній діяльності незалежно від рівня та місця митного органу (його посадової особи) в єдиній загальнодержавній системі митної служби України.

Організаційні принципи відображають характер, закономірності, специфіку побудови й організації системи органів митної служби України та їх діяльності. Ці принципи враховуються при створенні, реорганізації, ліквідації та функціонуванні митних органів та їх структурних підрозділів. Застосування організаційних принципів дозволяє раціонально розподілити компетенцію між суб'єктами адміністративної діяльності, обрати найбільш оптимальні варіанти використання адміністративно-правових методів і форм діяльності митних органів під час реалізації ними своїх функцій.

До загальносистемних принципів адміністративної діяльності митних органів, на нашу думку, належать такі принципи: законності, пріоритетності прав та свобод людини і громадянина, поєднання інтересів громадян і суб'єктів господарювання та держави, об'єктивності, поєднання гласності та професійної таємниці, публічності (офіційності) та самостійності й незалежності у прийнятті рішень.

Принцип законності – це універсальний принцип, його дія поширюється на всі сфери правового регулювання суспільних відносин, а тому сфера митно-правового регулювання не є винятком. Законність як принцип адміністративної діяльності митних органів безпосередньо впливає з підзаконного виконавчо-розпорядчого характеру цієї діяльності та полягає у здійсненні митними органами своїх завдань і функцій у повній відповідності Конституції, законам України та іншим підзаконним нормативним актам згідно із законодавчо визначеною компетенцією.

Практична реалізація принципу законності знаходить своє втілення у тому, що:

- існування єдиної загальнодержавної системи митних органів передбачено законом, який визначає також і завдання діяльності митних органів (гл. 2 МК України);

- при реалізації своїх державно-владних повноважень митні органи повинні діяти у повній відповідності до форм і методів діяльності, передбачених законом, і будь-які дії чи рішення, що виходять за межі їх компетенції чи не відповідають вимогам закону, не мають юридичного значення;

- митні органи зобов'язані належним чином застосовувати відповідні закони та підзаконні нормативні акти, що в своїй сукупності становлять митне законодавство;

- за діяльністю митних органів та їх посадових осіб здійснюється державний та громадський контроль;

- діє система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових митних органів з метою підвищення їх професійних та морально-етичних якостей.

Принцип законності є спільним і для правозастосовної, і для правотворчої діяльності митних органів, але він може проявлятися в них по-різному. Наприклад, відповідно до ст. 182 МК України митний орган зобов'язаний видати суб'єкту підприємницької діяльності ліцензію на провадження посередницької діяльності митного перевізника при виконанні останнім усіх вимог ліцензійних умов. Митний орган не має права відмовити у видачі ліцензії, крім випадків, прямо передбачених законодавством [327]. У разі безпідставної відмови у видачі ліцензії рішення митного органу буде суперечити принципу законності.

Одним з конкретних проявів принципу законності в адміністративній юрисдикційній діяльності митних органів є забезпечення законності при застосуванні заходів примусу до осіб, які скоїли митні правопорушення: стягнення за порушення митних правил не може бути застосовано інакше,

як на підставі та в порядку, встановленому МК України та іншими законами України (ч. 1 ст. 327 МК України). У даному випадку принцип законності прямо закріплений у нормі права.

При здійсненні митними органами правотворчої діяльності принцип законності не втрачає своєї актуальності. Відомча нормотворчість Держмитслужби України повинна забезпечувати нормативно-правовий розвиток законів, їх конкретизацію, деталізацію та адаптацію до відповідних умов діяльності підпорядкованих їй митних органів. На превеликий жаль, на практиці досить часто зустрічаються підзаконні нормативно-правові акти, які “заміняють” закони, вносять суперечності, утруднюють розуміння їх змісту, а іноді прямо суперечать нормам останніх. На цю ситуацію у правовому регулюванні митно-правових відносин звернув увагу Президент України, який зокрема зазначив, що нормативно-правові акти Держмитслужби України не уточнюють зміст законів, а навпаки вводять в оману суб’єктів ЗЕД та пересічних громадян [346]. Для усунення цього недоліку адміністративної діяльності Держмитслужбою України було масово скасовано відомчі накази, приведено їх у відповідність до законодавчих актів, що діють у системі митно-правового регулювання суспільних відносин [381; 426]. До того ж у системі митної служби існувала практика урегулювання відносин, пов’язаних з організацією порядку переміщення через митний кордон товарів, предметів і транспортних засобів, у формі листів. Листи Держмитслужби України номінально мали роз’яснювальний характер, а фактично виступали інструкціями для посадових осіб митних органів у тій чи іншій ситуації. Досить часто вказівки, які містилися в подібних листах, фактично встановлювали нові правила, які не завжди узгоджувалися з нормами чинних законів. Таку ситуацію можна вважати прямим порушенням принципу законності в адміністративній діяльності митних органів. На виправлення зазначеного недоліку Держмитслужбою України було здійснено масове відкликання подібних листів [379]. Тільки протягом першої половини 2005 р. їх було відкликано понад 500 [243]. Потрібно зазначити, що проблема ступеня та обсягів регулювання суспільних відносин законами та підзаконними актами, що діють у митній сфері, та законності в ній, актуальна не лише для митного законодавства, а й для всієї національної системи права в цілому

Принцип пріоритетності прав і свобод людини й громадянина впливає з положень Конституції України, але знаходить своє продовження та деталізацію в нормах митного законодавства.

Відповідно до ст. 3 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а значить і її органів, у тому числі митних. Цей принцип зумовлює такий характер побудови взаємовідносин громадян та митних органів, за якого останні повинні спрямовувати свою діяльність на втілення в життя прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері митно-правових відносин.

Сутність принципу пріоритетності прав і свобод людини і громадянина полягає у створенні такої організації діяльності митних органів, яка б гарантувала безперешкодну реалізацію громадянами своїх прав та законних інтересів у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин.

Посадові особи митних органів, здійснюючи правозастосовну діяльність та реалізуючи свої повноваження, повинні керуватись перш за все необхідністю визнання, забезпечення та охорони прав і законних інтересів громадян щодо переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України. Закріплені у законодавстві права та законні інтереси є непохитними і обов'язковими для забезпечення їх виконання з боку митних органів та їх посадових осіб. Свавілья посадових осіб митних органів неприпустимо в їх діяльності.

Діяльність митних органів, пов'язана зі здійсненням митного контролю і митного оформлення товарів, предметів та транспортних засобів, завжди викликала нарікання з боку громадян та суб'єктів ЗЕД. Занадто складна, як на їх думку, процедура не сприяла ефективній реалізації громадянами своїх прав та законних інтересів і досить часто слугувала підґрунтям для зловживань з боку посадових осіб митних органів. Потрібно шукати виходи з цієї ситуації. Одним з головних завдань митних органів є створення для всіх громадян та суб'єктів господарювання таких умов діяльності, за яких вони матимуть реальну можливість вільно реалізувати свої права та законні інтереси.

Конкретним прикладом реалізації принципу пріоритетності прав і свобод людини в правозастосовній діяльності митних органів є намагання останніх максимально спростити митні процедури. З цією метою в діяльність митних органів відповідно до положень Порядку здійснення митного контролю й митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації [322] запроваджено нову форму роботи, яка здійснюється за принципом "єдиного вікна". Введення в дію нового порядку дало можливість:

- спростити процес і скоротити час здійснення митних процедур;
- зменшити кількість копій та додаткових документів, що подаються до митного органу;
- забезпечити можливість постійного контролю з боку громадян за ходом митного контролю та оформлення;
- модернізувати, автоматизувати та формалізувати митний контроль і оформлення;
- зменшити вірогідність помилок посадових осіб митного органу.

Запровадження такої форми діяльності не єдиний приклад в адміністративній діяльності митних органів, який би свідчив про намагання практичного втілення в життя означеного принципу.

Потребу дослідження принципу поєднання інтересів громадян і суб'єктів господарювання та держави як загальносистемного принципу

адміністративної діяльності митних органів обумовлено такими причинами: по-перше, загальновизнаним є те, що задоволення інтересів держави прямо чи опосередковано задовольняє також інтереси окремих його громадян, а отже, захищаючи національні інтереси держави, митні органи захищають інтереси окремо взятих громадян; по-друге, всі ланки системи митних органів при врахуванні пріоритету прав та свобод людини і громадянина повинні враховувати інтереси держави в цілому.

Правова регламентація цього принципу знайшла своє відображення у преамбулі та окремих статтях МК України, правда, йдеться переважно про інтереси економічного характеру. Так, до основних завдань митних органів, з одного боку, належить: захист економічних інтересів держави та здійснення заходів щодо додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку, з іншого – здійснення заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів, створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України (ст. 11 МК України).

Що ж стосується власне юридичного аспекту дії принципу поєднання інтересів особи і держави, то слід зазначити, що митні органи в процесі адміністративної діяльності володіють оперативною самостійністю, що надає можливості обирати такий варіант правозастосування, який би дозволяв забезпечити виконання завдань, що стоять перед ними, з мінімальним ступенем втручання у сферу законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання.

В окремих випадках митним законодавством допускається можливість обмеження прав і законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання. Захист загальнодержавних інтересів (захист вітчизняної економіки, безпека громадян, охорона здоров'я) примушує митні органи втручатись у сферу таких інтересів, обмежуючи і тим самим підпорядковуючи їх загальним потребам. Як правило, таке втручання пов'язується із застосуванням митними органами так званих адміністративно-запобіжних заходів та заходів нетарифного регулювання ЗЕД. До першої групи належать різноманітні форми митного огляду, обмеження, пов'язані з перебуванням на певних територіях (наприклад, у зоні митного контролю), вилучення речей і документів, ідентифікація товарів, транспортних засобів, обмеження щодо переміщення окремих товарів через митний кордон тощо. До другої групи належать ліцензування, облік-реєстрація ЗЕД, дозвільна система тощо. Слід зазначити, при застосуванні таких заходів принцип, що вимагає поєднання інтересів держави та окремих громадян і суб'єктів господарювання, зберігає своє значення. Він знаходить відображення в обмеженості підстав для застосування подібних заходів, в існуванні такого порядку їх застосування, який би максимально дозволяв забезпечити законні інтереси учасників митно-правових відносин.

Принцип об'єктивності спрямований на якнайповніше виключення з

адміністративної діяльності проявів суб'єктивізму, однобічності й упередженості з боку посадових осіб митних органів. Соціальне призначення адміністративної діяльності митних органів у повному обсязі реалізується лише в тому випадку, якщо застосування норм митного законодавства ґрунтується на повному та всеохоплюючому дослідженні матеріалів, що мають належність до справи.

Сутність принципу об'єктивності полягає у забезпеченні встановлення, аналізу та оцінки реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованих рішень щодо розв'язання конкретних ситуацій та вчинення подальших дій. Існування цього принципу обумовлено завданнями щодо організації найбільш доцільної, оптимальної та заснованої на законі діяльності митних органів, а також завданнями щодо забезпечення реалізації прав і законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання та їх охорони.

Принцип об'єктивності слід розглядати як обов'язковість усіх уповноважених посадових осіб митних органів глибоко та всебічно досліджувати всі обставини, що обумовлюють ті чи інші варіанти їх поведінки та рішень у процесі адміністративної діяльності. Цей принцип у тій чи іншій формі характерний як для правотворчої, так і для правозастосовної діяльності митних органів. Так, зокрема, в оперативно-розпорядчій діяльності митних органів практична реалізація принципу об'єктивності знаходить своє відображення в процесі здійснення митних процедур і може проходити в кілька етапів: під час прийняття митної декларації до оформлення; під час здійснення митного контролю; під час засвідчення результатів митного контролю і видачі оформлених документів декларанту; під час здійснення статистичного контролю. Прийняття об'єктивного рішення в ході цієї діяльності можливе лише за умов перевірки посадовими особами:

- повноважень декларанта;
- термінів подання митної декларації;
- дотримання декларантом форм декларування, заповнення ним усіх розділів та граф митної декларації відповідно до порядку її заповнення;
- комплектності документів, поданих разом з митною декларацією;
- відомостей заявлених декларантом у митній декларації, товарів та інших предметів, що підлягають декларуванню;
- відповідності характеристикам та ознакам товарів та інших предметів, що декларуються з використанням митної декларації;
- правильності застосування валютного курсу, класифікації та кодування товарів та інших предметів, визначення їх митної вартості, країни походження;
- правильності нарахування податків і зборів за митною декларацією та застосуванням пільг у їх сплаті, своєчасності й повноти їх сплати.

Результатом здійснення митних процедур є прийняття посадовою особою рішення або про дозвіл на використання товарів та інших предметів у цілях, заявлених митниці, або про порушення провадження в справах про порушення митних правил.

У правоохоронній діяльності митних органів також діє принцип об'єктивності. Він знаходить своє нормативне закріплення, зокрема, в Інструкції про порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг і організацію прийому громадян у митних органах України [152]. Відповідно до цієї інструкції керівники митних органів при розгляді звернень зобов'язані уважно вникати у їх суть, за необхідності направляти працівників на місце для їх перевірки, вимагати необхідні документи, вжити інших заходів для об'єктивного вирішення поставлених автором питань, виявлення і усунення причин та умов, що породжують скарги (п. 3.3), за результатами перевірки звернення складається мотивована довідка (п. 3.4), рішення, що приймаються за зверненнями, мають бути обгрунтованими. Службова особа, визнавши заяву (скаргу) такою, що підлягає задоволенню, зобов'язана забезпечити чітке і своєчасне виконання прийнятого рішення (п. 3.5).

Крім того, одним з найважливіших завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення, а значить і провадження в справах про порушення митних правил, законодавцем визначено необхідність усебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності до закону (ст. 245 КпАП України), що також пов'язано з необхідністю оцінки досліджуваних у процесі розгляду справи доказів (ст. 252 КпАП України).

Принцип поєднання гласності та професійної таємниці, на нашу думку, теж належить до загальносистемних принципів адміністративної діяльності. Сутність цього принципу полягає у доступності зацікавлених осіб до інформації, пов'язаної з діяльністю митних органів і прийнятими ними рішеннями, митними правилами, порядком переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон, але за умови, що реалізація права на інформацію не буде порушувати права, свободи та законні інтереси інших осіб. Митні органи в процесі реалізації своїх завдань та виконання покладених на них функцій повинні забезпечувати відкритість інформації щодо здійснюваної ними адміністративної діяльності, крім випадків, коли йдеться про інформацію, що є державною або комерційною таємницею чи є конфіденційною.

Однією з гарантій реалізації цього принципу в сфері митної діяльності є його закріпленість у нормах МК України та підзаконних нормативних актах, що визначають правовий статус окремих митних органів. Так, у гл. 4 МК України передбачається можливість інформування й консультування всіх зацікавлених осіб з питань митної справи, а в п. 16. Положення про Держмитслужбу України [314] прямо зазначено, що одним із завдань Держмитслужби України є забезпечення гласності в діяльності митних органів, здійснення в установленому законодавством порядку інформування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян з питань митного законодавства. Обов'язковість інформування та консультування з питань митного регулювання стосується й інших митних органів.

З іншого боку, на систему митних органів у межах їх компетенції покладається здійснення державної політики у сфері охорони державної

таємниці, контроль за забезпеченням охорони державної таємниці підпорядкованими підрозділами та додержанням посадовими особами митних органів України вимог законодавства стосовно порядку одержання, використання, поширення та збереження такої інформації (п. 10 Положення про Держмитслужбу України). Крім того, розголошення посадовими особами митних органів інформації, що становить комерційну таємницю або є конфіденційною, тягне за собою притягнення винних до юридичної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Практичне втілення в життя принципу поєднання гласності та професійної таємниці здійснюється за такими напрямками:

- інформування зацікавлених осіб про митні правила, в тому числі про норми та умови переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон;

- інформування про нормативно-правові акти, що діють у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин;

- інформування про проекти нормативно-правових актів, розробником яких є Держмитслужба України;

- інформування про причини прийнятого митними органами рішення, дії чи бездіяльності;

- консультування з питань, що стосуються митно-правового регулювання суспільних відносин;

- забезпечення режиму доступу до інформації та її охорони.

Нормативні та індивідуальні правові акти митних органів, які приймаються в процесі здійснення адміністративної діяльності, як правотворчої так і правозастосовної, у тому числі юрисдикційної, доводяться до відома зацікавлених осіб так:

- розміщення їх на офіційному веб-сайті Держмитслужби України;

- опублікування їх в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними підрозділами відповідних митних органів;

- опублікування їх у друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації;

- безпосереднього доведення їх до зацікавлених осіб (письмово, усно чи будь-яким іншим доступним способом);

- оголошення їх під час публічних виступів посадових осіб.

Забезпеченню відкритості та прозорості діяльності митних органів як одному з аспектів гласності сприяє налагодження співпраці з Громадською колегією при Держмитслужбі України, до складу якої входять представники асоціацій підприємств і організацій окремих галузей промисловості, громадських організацій та інших об'єднань громадян, функціонування яких пов'язано зі здійсненням митної діяльності. На засіданнях цього консультативно-дорадчого органу обговорюються проблемні питання митного оформлення товарів, спрощення митних процедур, визначення митної вартості та формуються пропозиції щодо їх розв'язання.

Дія принципу поєднання гласності та професійної таємниці дає можливість громадянам та суб'єктам господарювання не тільки спостерігати за механізмом формування й реалізації державно-владного впливу і перебігом тих процесів, що мають місце в адміністративній діяльності митних органів, а й брати в них активну участь, хоча й опосередковано.

Принцип публічності (офіційності) адміністративної діяльності митних органів полягає в закріпленні обов'язку митних органів, їх посадових осіб безпосередньо впроваджувати в життя митну політику держави. Виключність системи митних органів на виконання такої діяльності підтверджується їх статусом: митні органи – це спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузі митної справи, на які відповідно до МК України та інших законів України покладено безпосереднє здійснення митної справи (п. 17 ст. 1 МК України).

Реалізація митної політики передбачає здійснення митними органами правотворчої та правозастосовної діяльності, у ході якої посадові особи зобов'язані розглядати і вирішувати індивідуально-конкретні справи та вчиняти передбачені митним законодавством дії. Адміністративна діяльність здійснюється офіційно, тобто від імені й за дорученням держави.

Принцип самостійності й незалежності у прийнятті рішень тісно взаємопов'язаний з попереднім принципом, і його теж можна зарахувати до загальносистемних. У ст. 4 МК України закріплено виключну компетенцію митних органів України щодо здійснення митної справи, що неможливе без реалізації принципу самостійності й незалежності у прийнятті рішень.

Сутність цього принципу полягає, по-перше, у тому, що будь-яке втручання інших державних органів та їх посадових осіб в адміністративну діяльність системи митної служби України є неприпустимим, що свідчить про зовнішню самостійність митних органів, по-друге, вищестоящий митний орган чи посадова особа без особливої на те потреби не повинні втручатися в правомірні рішення підпорядкованих структур, а також безпідставно та без відповідного юридичного оформлення перекладати на них свої повноваження і обов'язки, тобто йдеться про їх (нижчестоящі митні органи) внутрішню самостійність.

У своїй адміністративній діяльності митні органи чи їх посадові особи, що в межах своїх повноважень виконують завдання, є незалежними у прийнятті рішень і керуються у своїй діяльності тільки законами та підзаконними нормативно-правовими актами, з урахуванням усіх фактичних обставин, за яких потрібно приймати рішення. Реалізація цього принципу, з одного боку, підвищує ефективність адміністративної діяльності, прискорює її, а з іншого – посилює персональну відповідальність посадових осіб за прийняті рішення, що сприяє їх законності та обґрунтованості.

Урахування в адміністративній діяльності митних органів групи організаційних принципів дозволяє оптимізувати структуру та процес функціонування митних органів, розподілити повноваження між окремими підрозділами, що дає можливість зменшити вірогідність дублювання в здійсненні функцій, і тим самим забезпечує належну ефективність досліджуваної діяльності. Застосування цих принципів передбачає обов'язкове врахування конкретних історичних умов, політичної ситуації в державі, рівня соціального, економічного та науково-технічного розвитку суспільства, що є передумовою для найбільш раціонального використання людських та матеріально-технічних ресурсів.

Система організаційних принципів адміністративної діяльності митних органів включає дві групи: принципи побудови системи митних органів, що здійснюють адміністративну діяльність, та принципи їх діяльності. Ми погоджуємося з думкою щодо умовності такого поділу, складності його здійснення [241, с. 40]. Справді, неможливо категорично визначити закономірності організації чи здійснення діяльності, адже принципи побудови суттєво впливають на діяльність, і навпаки, діяльність тісно пов'язана з організацією, що впливає із законів системності та детермінованості організації функціональним змістом.

До першої групи належать такі принципи: єдності системи митних органів, територіальний, лінійності та функціональності. Саме такий поділ системи організаційних принципів адміністративної діяльності, на нашу думку, дозволяє виявити основні напрямки підвищення ефективності діяльності митних органів та її модернізації.

Принцип єдності системи митних органів знаходить своє нормативне закріплення в ст. 12 МК України, в якій зазначається, що митні органи разом з спеціалізованими митним установами та організаціями становлять єдину загальнодержавну систему – митну службу України.

Дія цього принципу обумовлена існуванням двох основних груп системотвірних факторів, які у своїй єдності і надають характеру органічного взаємозв'язку складовим елементам системи митних органів.

По-перше, це фактори, що визначають функціональну спільність і обумовлені єдністю виконуваних завдань та функцій щодо митно-правового регулювання суспільних відносин у межах єдиної митної політики держави на єдиній митній території України. Те, що вся система митних органів бере участь у реалізації державної митної політики, не означає, що обсяг функцій та повноважень в усіх ланках системи – однаковий. Між митними органами різних організаційно-правових рівнів, безумовно, є відмінності, які й визначають характер і місце конкретного митного органу в єдиній системі.

По-друге, це фактори, що визначають організаційну єдність системи митних органів. Організаційна єдність забезпечується організаційною побудовою системи митних органів, що характеризується чіткою ієрархічністю й достатньо суворою підпорядкованістю її складових. Крім

того, кожен митний орган взаємопов'язаний з іншими вищестоящими та нижчестоящими митними органами, жоден з них не може функціонувати сам по собі, адже тільки у тісній взаємодії з іншими ланками він може здійснювати свої функції та реалізовувати надані йому повноваження. Будь-який митний орган – це не автономна одиниця, а елемент складного утворення, яким є система митних органів України.

Усі ланки єдиної системи митних органів є органами виконавчої влади, призначенням яких є реалізація повноважень державної влади у сфері митного регулювання суспільних відносин і які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету.

Очолює систему митних органів Держмитслужба України – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи, який спрямовує, координує та контролює діяльність митних органів щодо виконання законодавства України з питань митної справи.

До системи митних органів, крім центрального апарату Держмитслужби України, належать регіональні митниці та митниці.

Відповідно до чинного законодавства, інші державні органи, крім ВР України, Президента України, КМ України та Міністерства фінансів України, не мають права приймати рішення щодо компетенції та єдності системи митних органів, визначення їх завдань та функцій, тим чи іншим чином втручатись у діяльність митних органів.

У процесі створення та функціонування системи митної служби територіальний принцип завжди відігравав і буде відігравати суттєву роль. Адже використання територіального принципу побудови та управління системи митних органів дозволяє при визначенні місця дислокації митних органів урахувати особливості адміністративно-територіальних одиниць, де ці органи будуть розташовані та функціонуватимуть, специфіку економічного районування держави, торговельні шляхи, що утворювались впродовж десятиріччів років, а також історичні й культурні зв'язки місцевого населення.

Сутність цього принципу полягає у такій структурній побудові системи, відповідно до якої митні органи матимуть можливість ефективно здійснювати свою діяльність на певних, чітко окреслених територіях з урахуванням економічного потенціалу цих територій, а також виходячи з потреб громадян та суб'єктів господарювання.

Територіальне розміщення митниць пов'язано або зі значними за обсягами пасажиро- чи вантажопотоками (наприклад, Бориспільська, Бердянська митниці), або з концентрацією суб'єктів ЗЕД усередині країни (наприклад, Північна регіональна митниця), або близькістю до митного кордону (наприклад, Глухівська митниця), або з особливістю митного контролю та митного оформлення окремих категорій товарів (наприклад, Енергетична регіональна митниця).

З моменту утворення системи митної служби України підхід до застосування територіального принципу змінювався декілька разів.

Протягом 1992 – 1993 рр. використання цього принципу дозволило створити розгалужену систему митних органів, яка охопила всю територію України, визначити зони діяльності митниць, запровадити митний контроль по всьому периметру кордону.

Урахування досвіду перших років діяльності митних органів спонукало до певних змін у системі їх побудови та функціонування. Відповідно до Постанови КМ України “Про створення територіальних митних управлінь” [435] було створено 8 територіальних управлінь, що здійснювали безпосереднє керівництво митними установами, розташованими на відповідній території. Наприклад, Дніпровське територіальне управління (місцезнаходження – м. Дніпропетровськ) об’єднувало митні установи Запорізької, Дніпропетровської та Кіровоградської областей. У 1996 р. здійснено ще одну кардинальну реорганізацію структури митної системи України: на базі ліквідованого Державного митного комітету України утворено Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади та її органи – регіональні митниці, митниці та спеціалізовані митниці.

І перша, і друга реорганізація системи митних органів були своєчасними та об’єктивно обумовленими політичною і соціально-економічною ситуацією, що складалася на той момент у державі та суспільстві. Завдяки цим реорганізаціям відбувалося вдосконалення організаційної структури і зміцнення централізації управління митною системою, підвищення рівня виконавської дисципліни, мобільності митних підрозділів, зростання ефективності митного контролю й боротьби з митними правопорушеннями.

На виконання Указу Президента України “Про заходи щодо підвищення ефективності діяльності митної служби” [400] протягом 2004 – 2005 рр. продовжувалася робота з чергової реорганізації структури митних органів, метою якої було вдосконалення їх діяльності. Вирішили відмовитись від побудови системи митних органів, діяльність яких охоплювала окремі регіони держави, і створити розгалужену систему митних органів, виходячи з наявності в державі таких адміністративно-територіальних одиниць, як області. На думку ініціаторів цієї перебудови, така система митних органів якнайкраще враховуватиме економічний потенціал окремо взятих адміністративно-територіальних одиниць, бо максимально наближена до потреб громадян та суб’єктів господарювання. Результатом проведення цієї реорганізації системи митних органів було створення 2 регіональних митниць та 47 митниць, які безпосередньо підпорядковуються центральному апарату Держмитслужби України, із загальною чисельністю працівників митної служби України близько 18 тис. чоловік.

Територіальний принцип побудови системи митних органів також ураховується при створенні митних постів, окремих відділів та митних пунктів пропуску на митному кордоні України. Ці підрозділи митниць

також утворюються з урахуванням особливостей і розподілом транспортних, вантажо- та пасажиропотоків, а також інших соціально-економічних, демографічних та географічних факторів.

Територіальний принцип побудови системи митних органів доповнюється принципом лінійності та функціональності. Дія принципу лінійності та функціональності у побудові системи митних органів знаходить своє відображення у раціональному поєднанні лінійного та функціонального типу організації управління митними органами.

Лінійний тип забезпечує таку форму організації системи органів та їх підрозділів, за якої між вищестоящими митними органами (посадовими особами) та підпорядкованими їм органами (особами) існують прямі організаційні зв'язки, де, як правило, немає проміжних ланок. Таким чином, кожен нижчестоящий митний орган (посадова особа) має вищестоящий орган (посадову особу), який має повноваження щодо використання владних організаційно-управлінських та правових засобів до підлеглих практично з усіх напрямків діяльності та здійснюваного ним керівництва. При такому способі управління нижчестоящий митний орган (посадова особа) підпорядковується тільки одному керівнику. Лінійна влада об'єднує декілька управлінських функцій, використовує значну сукупність правових і неправових (організаційних, фактичних) форм управління і в остаточному підсумку вона повинна забезпечити якісну та ефективну діяльність митного органу, за який одноосібно відповідає його керівник.

Лінійний тип зазвичай застосовується при організації невеликих за кількістю груп та колективів працівників, де робота відносно проста і не потребує вузької спеціалізації. Найчастіше з урахуванням цього типу будуються окремі підрозділи митних органів.

У складних структурах апаратів, служб та підрозділів митних органів, а таких більшість, керівник одноособово не в змозі реалізувати всі повноваження. У зв'язку з цим лінійна структура пов'язується з функціональною.

Функціональний тип побудови системи митних органів передбачає розосередження спеціальних функцій управління для безпосереднього їх виконання між окремими структурними підрозділами органу управління. Наприклад, до складу центрального апарату митної служби України входять окремі департаменти: митної варті та боротьби з контрабандою, організації митного контролю, кадрової роботи тощо (структура департаментів Держмитслужби України подана станом на вересень 2005 р.). За цими функціональними структурними підрозділами нормативно визначаються та закріплюються завдання, функції, повноваження, організаційна структура. Аналогічні функціональні структурні підрозділи існують також в інших ланках системи митних органів – регіональних митницях та митницях, наприклад відділення митної варті та боротьби з контрабандою, відділ організації митного контролю, відділ по роботі з особовим складом тощо. При цьому потрібно зазначити, що ці підрозділи

мають подвійне підпорядкування – як безпосередньому керівникові митного органу, так і керівникові вищестоячого функціонального підрозділу. За функціонального способу побудови митних органів керівник має кілька заступників, з якими він і здійснює практичну роботу, мінімізуючи контакти з іншими посадовими особами.

За допомогою цих функціональних структурних підрозділів керівник вирішує конкретні питання адміністративної діяльності. Функціональний спосіб побудови системи митних органів забезпечує спеціалізацію праці, кваліфіковане вирішення питань, підвищує дієвість координації та контролю, спрощує роботу керівників. Також важливо, що функціональні структурні підрозділи здійснюють управлінський вплив на лінійні підрозділи не безпосередньо, а через керівника митного органу, до складу якого вони входять.

У другу групу організаційних принципів включено такі принципи: раціонального розподілу повноважень, поєднання єдиноначальності (одноособовості) та колегіальності, доцільності, оперативності та відповідальності митних органів за прийняті рішення.

Організаційні принципи діяльності митних органів використовуються для визначення змісту їх діяльності. Дотримання цих принципів дає можливість ефективніше використовувати потенціал системи митних органів, приймати адекватні управлінські рішення, застосовувати раціональні процедури, здійснювати дієвий внутрішній контроль та підвищувати рівень виконавської дисципліни посадових осіб митних органів.

Використання принципу раціонального розподілу повноважень передбачає чітке нормативне закріплення завдань, функцій, прав та обов'язків за кожним митним органом, його структурним підрозділом, посадовою особою. Сутність цього принципу полягає у приведенні у відповідність завдань та функцій тим повноваженням, якими наділений суб'єкт адміністративної діяльності для виконання цих завдань та функцій, його місце в єдиній загальнодержавній системі митної служби України, структурним особливостям.

Реалізація принципу раціонального розподілу повноважень обумовлює диференціацію та фіксацію основних повноважень конкретного митного органу, підрозділу, посадової особи шляхом їх нормативного закріплення; оптимальну концентрацію прав і обов'язків, необхідних для виконання поставлених перед суб'єктом завдань; різноманітність та відповідність прав і обов'язків, які б за змістом відповідали потребам діяльності.

Цей принцип відображено у нормативно-правових актах, що визначають статус того чи іншого митного органу. Наприклад, Примірне положення про митницю [369] містить положення, в яких визначається місце митниці в системі митних органів, правові засади її діяльності, основні завдання, основні повноваження та норми, що визначають статус

керівника митниці. Дане положення деталізує та конкретизує положення, що містяться в ст. 15 МК України.

Відповідно до принципу раціонального розподілу повноважень застосовувані митним органом методи і форми адміністративної діяльності обираються не довільно, а відповідно до норм митного законодавства.

Адміністративна діяльність митних органів ґрунтується на принципі поєднання єдиноначальності (одноособовості) та колегіальності. Метою поєднання єдиноначальності та колегіальності є підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності, сприяння розвитку демократичних засад, що зменшує прояви суб'єктивізму, зловживань владою під час прийняття й реалізації рішень та підвищує персональну відповідальність посадових осіб за результати власної діяльності та діяльності митних органів. Специфічність адміністративної діяльності митних органів обумовлює, що провідним є елемент єдиноначальності, а колегіальність має місце при вирішенні найбільш складних та важливих питань, пов'язаних з функціонуванням митної системи України.

Єдиноначальність означає, що митний орган очолює одноособово керівник – голова Держмитслужби України, начальник регіональної митниці чи митниці, який призначається у встановленому законодавством порядку. Це положення має нормативне закріплення в розд. 4 Примірного положення про митницю [369], відповідно до якого керівництво митницею здійснює начальник, що призначається на посаду та звільняється з посади наказом Держмитслужби України. Накази, рішення, доручення, усні розпорядження начальника митниці, що відповідають законодавству, є обов'язковими для виконання всіма працівниками митниці. Керівник митного органу здійснює загальне керівництво, має широкі представницькі, фінансово-господарські та контрольні повноваження і може застосовувати до підлеглих заходи дисциплінарного впливу, крім того, керівник несе персональну відповідальність за організацію та функціонування підпорядкованого йому органу.

Якщо ж у процесі здійснення адміністративної діяльності приймає рішення або вчиняє певні дії (утримується від дій) посадова особа, яка не є керівником, мову доцільніше вести про одноособовість, а не про єдиноначальність. Наприклад, посадова особа, яка згідно зі штатним розкладом митного органу уповноважена здійснювати митний контроль, митне оформлення і пропуск через митний кордон України товарів і транспортних засобів та яка безпосередньо виявила порушення митних правил, має право скласти протокол про порушення митних правил (ст. 359 МК України).

Використання колегіальності в адміністративній діяльності митних органів створює умови для більш повного та всебічного обговорення питань, що має особливе значення при вирішенні складних, комплексних проблем, що виникають у процесі діяльності системи митних органів. Колегіальність у діяльності митних органів відображається у функціонуванні колегії Держмитслужби України, яка була створена для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держмитслужби України, та

обговорення найважливіших напрямків її діяльності. Рішення колегії проводяться в життя наказами Держмитслужби України.

Проявом колективізму вважається також і діяльність наукової ради при Держмитслужбі України, на якій розглядаються наукові рекомендації та інші пропозиції з основних напрямків діяльності митних органів, обговорюються найважливіші програми та інші питання діяльності Держмитслужби України.

Принцип доцільності є одним з обов'язкових принципів адміністративної діяльності митних органів.

Сутність даного принципу полягає в тому, що митні органи мають право та зобов'язані обирати норму права, способи і засоби виконання її приписів і самостійно вирішувати питання щодо варіантів застосування правової норми, урахуовуючи час і місце в кожному конкретному випадку, з метою досягнення найбільш оптимального результату діяльності.

Обов'язковою умовою дії принципу доцільності є передбачуваність законом чи нормативним актом права суб'єкта правозастосування щодо такого вибору норми та варіантів своєї поведінки. Фактично принцип доцільності адміністративної діяльності передбачає кілька аспектів вибору: вибір норми, якою слід керуватись, вибір варіантів виконання приписів, що містять правова норма, та вибір процедури застосування відповідної норми права.

Прикладом у першому випадку може бути застосування митним органом ст. 22 КпАП України, яка передбачає звільнення від адміністративної відповідальності за порушення митних правил за умови визнання цього правопорушення малозначним. Доцільність вибору митним органом цієї норми може бути обумовлена різними обставинами, але головне – це досягнення мети правових приписів – виховний вплив та профілактика правопорушень без застосування примусових заходів.

Прикладом вибору варіантів виконання припису норми права є таке: під час здійснення митного контролю, а обов'язковість його проведення передбачена ст. 40 МК України, митні органи самостійно обирають форму та обсяги контролю, достатні для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи та міжнародних договорів (ст. 42 МК України).

Ілюстрацією третього аспекту принципу доцільності є можливість у митного органу відступити від загальної процедури митного оформлення – здійснення митного оформлення товарів, предметів та транспортних засобів у місцях розташування відповідних підрозділів митних органів протягом часу, що його встановлюють митні органи (ч. 1 ст. 71 МК України), і застосувати спеціальну процедуру – здійснення митного оформлення поза місцем розташування митного органу або поза робочим часом, установленим для митного органу.

Серед усіх можливих варіантів рішення в процесі своєї діяльності митному органу потрібно вибрати такий варіант, який би забезпечував максимально повне і точне виконання припису норми права. При цьому

варіант рішення повинен урахувувати, захищати й задовольняти права та законні інтереси держави й громадян і суб'єктів господарювання, яких вони стосувались.

Адміністративна діяльність митних органів, як і всяка інша діяльність, здійснювана в часі, має певні часові межі, що робить принцип оперативності одним з ключових принципів діяльності митних органів.

Принцип оперативності обумовлений насамперед динамічністю суспільних відносин, що виникають у зв'язку з перетином громадянами митного кордону України, переміщенні ними та суб'єктами господарювання товарів, предметів та транспортних засобів, відверненням та припиненням порушень норм чинного законодавства у цій сфері.

Сутність цього принципу полягає у здійсненні всіх необхідних для вирішення конкретних ситуацій за участю митних органів процедур та прийняття щодо них рішення у якомога коротший термін.

Дотримання принципу оперативності має значення при здійсненні митними органами як оперативно-виконавчої, так і юрисдикційної діяльності. Так, норма, що міститься в ст. 78 МК України, дозволяє реалізувати цей принцип в оперативно-виконавчій діяльності митних органів. Відповідно до цієї статті митне оформлення товарів, предметів і транспортних засобів, яке починається з моменту подання митному органу митної декларації та всіх необхідних документів і закінчується після проведення всіх необхідних митних процедур для випуску предметів у відповідний митний режим, має здійснюватись протягом однієї доби з часу пред'явлення предметів. Тільки у виключних випадках митний орган може продовжити цей термін.

Зважаючи на постійне зростання обсягу пасажиро- і товаропотоків, розширення зовнішньоекономічних зв'язків, постає проблема скорочення часу на здійснення митних процедур. Уніфікація та спрощення митних процедур є одним із шляхів реалізації принципу оперативності. Суттєве значення для цього питання має також наявність відповідного професійного рівня у посадових осіб митних органів, який повинен постійно зростати.

В адміністративно-юрисдикційній діяльності митних органів в межах якої, наприклад, здійснюється провадження в справах про порушення митних правил, принцип оперативності теж відіграє важливу роль. Свою правову регламентацію цей принцип знаходить у встановленні точних, обмежених у часі строків здійснення окремих процесуальних дій та прийнятті рішення у справі про порушення митних правил.

Принцип відповідальності митних органів за прийняті рішення суттєво впливає на якість адміністративної діяльності митних органів. Він дозволяє забезпечити законність, доцільність та об'єктивність адміністративної діяльності митних органів. На практиці дія цього принципу обумовлює прийняття обґрунтованих та ефективних рішень, забезпечення охорони й захисту прав і законних інтересів громадян та суб'єктів господарювання, обґрунтоване застосування адміністративно-примусових заходів і врешті-решт сприяє утвердженню демократичних засад в адміністративній

діяльності митних органів. Рішення, що приймаються митними органами в процесі адміністративної діяльності, повинні відповідати вимогам доцільності й законності, урахувати загальнодержавні тенденції визнання пріоритетності прав і свобод людини та громадянина.

Реалізація цього принципу пов'язана, насамперед, зі встановленням відповідальності (дисциплінарної, матеріальної, адміністративної та кримінальної) за невиконання або неналежне виконання посадовими особами митних органів своїх обов'язків та за рішення, якщо вони спричинили громадянам чи суб'єктам господарювання моральну чи іншу шкоду або заподіяли збитки.

Ступінь відповідальності посадових осіб залежить від їх місця в ієрархічній структурі митного органу, обсягу компетенції та характеру здійснюваної діяльності. Якщо ж посадова особа підрозділу відповідає лише за власні рішення, дії чи бездіяльність, то керівник митного органу несе персональну відповідальність за організацію та функціонування підпорядкованого йому органу. Це положення знаходить нормативне закріплення. Так, у ч. 5 п. 9 Положення про Держмитслужбу України [314] зазначається, що Голова служби несе персональну відповідальність перед Президентом України і КМ України за виконання покладених на Держмитслужбу завдань і виконання своїх функцій.

Зважаючи на комплексність та різноспрямованість діяльності митних органів, можна виявляти закономірності, що притаманні окремим її напрямкам. Наприклад, для діяльності митних органів, що пов'язана з ліцензуванням підприємницької діяльності з надання митних послуг, властивими є принципи, які містяться в Законі України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [405]. А та частина адміністративної діяльності митних органів, яка має яскраво виражений юрисдикційний характер, крім усього, здійснюється ще й з урахуванням специфічних принципів адміністративно-юрисдикційної діяльності: принципу презумпції невинуватості, принципу забезпечення права на захист тощо.

Безумовно, запропонована для розгляду система принципів адміністративної діяльності митних органів, не має вичерпного характеру і за бажанням може бути доповнена іншими принципами. Проте ми намагалися встановити та проаналізувати найбільш загальні закономірності, притаманні адміністративній діяльності митних органів на сучасному етапі. Адже система принципів не залишається незмінною. Вона доповнюється у міру вивчення об'єктивно, реально існуючих закономірностей та поглиблення знань про принципи. Формуються нові принципи, які раніше не могли мати такого значення.

Послідовна та неухильна реалізація розглянутих принципів є необхідною передумовою для підвищення ефективності адміністративної діяльності митних органів, сприяє успішному здійсненню своїх функцій та вирішенню завдань, що стоять перед ними в умовах побудови правової держави з ринковою економікою.

РОЗДІЛ 4. ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

4.1. Форма адміністративної діяльності митних органів: поняття і структура

Митна служба України як провідний суб'єкт реалізації митної політики держави уповноважена на виконання значної кількості завдань, належне здійснення котрих пов'язується з використанням ефективних та дієвих засобів впливу як до громадян і суб'єктів господарювання, так і безпосередньо до працівників митної служби. Отже, тільки за умови раціонального поєднання зовнішньої та внутрішньої адміністративної діяльності митні органи будуть спроможні на високому рівні реалізувати своє призначення.

Адміністративна діяльність митних органів, яка передбачає здійснення цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на його об'єкт, втілюється у відповідній формі. При цьому треба погодитися з твердженням, що належне наукове вирішення проблем, пов'язаних з формами управлінської діяльності, набуває все більшого значення, оскільки ефективність державного управління обумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням особливостей об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності. Існує пряма залежність між станом наукового опрацювання проблем, пов'язаних з формами діяльності державних органів та процесом безпосередньої реалізації державної політики як у цілому, так і в окремих її сферах. Саме тому проблема удосконалення форм управлінської діяльності не може бути вирішена без ґрунтовного, всебічного дослідження форм такої діяльності, особливостей їх застосування та правового забезпечення з урахуванням специфіки кожної сфери державного управління. З огляду на значущість адміністративної діяльності митних органів для забезпечення національної безпеки та національних інтересів одним з напрямків підвищення ефективності їх діяльності є вдосконалення форм діяльності митних органів та їх посадових осіб. Беззаперечним є той факт, що своєчасне та адекватне підвищення дієвості використовуваних митними органами форм діяльності сприятиме успішному виконанню поставлених перед ними завдань.

Важливість з'ясування проблеми дослідження форми адміністративної діяльності митних органів опосередковано може бути підтверджена думкою В.П. Фофанова, який, перефразувавши вислів Ф. Енгельса, підкреслював, що аби з'ясувати та показати, що таке діяльність, ми маємо дослідити всі форми діяльності та відобразити їх у взаємозв'язку [529, с. 111]. Аналіз юридичної літератури свідчить про те, що дослідження форм діяльності митних органів, їх класифікація не отримали належної уваги з боку вітчизняних науковців. Відсутність робіт, присвячених окресленим вище питанням, обумовлює потребу в їх

розв'язанні з урахуванням напрацювань науки адміністративного права і теорії державного управління.

Для більш глибокого та змістовного з'ясування сутності поняття “форма” потрібно звернутись до довідкової літератури, огляд якої свідчить про багатозначність цього поняття. Так, етимологічно слово “форма” (походить від латинського *forma*) означає зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення, видимість чого-небудь. У загальнонауковому обігу форма найчастіше пов'язується з поняттям змісту, наприклад: форма – це будь-яке зовнішнє вираження якого-небудь змісту [466, с. 501], або зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом [77, с. 1328]. Відома точка зору, коли форма визначається як “внутрішня організація змісту” [68, с. 612]. Досить часто при визначенні форми або не вказують на вид організації змісту, а під нею мають на увазі “спосіб існування і вираження змісту” [68, с. 612], або, навпаки, акцентують увагу на тому, що форма пов'язана зі змістом як внутрішньо, так і зовнішньо: форма – це спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вираз [77, с. 1328]. У цьому сенсі треба звернутися до загальновідомого висловлювання Г.В.Ф. Гегеля, який зазначав: “При розгляді протилежності між змістом та формою суттєво мати на увазі, що зміст не є безформним, а форма водночас міститься у змісті, є чимось зовнішнім стосовно нього” [91, с. 224].

Отже, адміністративну діяльність митних органів, як і будь-яке інше явище, потрібно розглядати в діалектичній єдності змісту і форми. І якщо зміст дозволяє дослідити сукупність властивостей, внутрішніх елементів і процесів, що утворюють адміністративну діяльність, то способи організації, здійснення та зовнішнього виразу її змісту найповніше можуть бути розкриті через форму. Ці поняття не можуть існувати одне без одного. Взаємно детермінуючи одне одного, зміст і форма обумовлюють виникнення в процесі адміністративної діяльності різноманітних інтегруючих зв'язків і відносин. Зміст являє собою “провідний, визначальний бік об'єкта, а форма той його бік, який модифікується, змінюється залежно від зміни змісту і конкретних умов його існування” [526, с. 447]. Визначальну роль змісту над формою абсолютизувати не варто, адже коли йдеться про державно-правові явища, то їх форма зазнає суттєвого впливу також і з боку різноманітних факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру. Зміст обумовлює форму, а форма змістовна [228, с. 3].

Як уже неодноразово зазначалося в науковій літературі, відмінність аналізованих філософських категорій відносна. Вона є суттєвою за умови розгляду певних систем, кожна з яких має свій зміст і свою форму. Але при аналізі взаємовідносин систем різного рівня відзначається взаємоперехід цих категорій, співвідносність цих понять. Те, що в одних відносинах являє собою форму певного змісту (наприклад, діяльність, правовий акт управління), в іншому – може розглядатись як самостійний об'єкт, що має свої зміст і форму. “Те, що виступає як форма даного процесу розвитку,

має відносну самостійність, може розглядатись як процес, який, у свою чергу, “роздвоюється” на зміст і форму” [46, с. 20]. Форма – це безпосередній атрибут адміністративної діяльності, що забезпечує взаємний зв’язок, найбільш доцільну залежність елементів діяльності, що вносить у їх співвідношення упорядкованість, стабільність та динамізм.

Вищезазначені міркування мають, швидше за все, теоретичний характер, але зважаючи на те, що саме за допомогою різноманітних форм діяльності практично реалізуються завдання органів державної влади, в тому числі й митних органів, дослідження у цьому напрямі має й суто практичне значення. Адже слід визнати, що від використання тих чи інших форм значною мірою залежить ефективність адміністративної діяльності митних органів, а значить і успішність процесу реалізації завдань, що стоять перед ними. Раціональне поєднання використовуваних форм сприяє створенню найбільш дієвого механізму впровадження в життя митної політики держави з мінімальними затратами сил, засобів, коштів, часу та інших ресурсів. Так, реалізація митними органами такого завдання, як виконання та контроль за дотриманням митного законодавства України, вимагає від них, наприклад, як здійснення правотворчої діяльності (розроблення та затвердження Порядку заповнення декларації митної вартості [330], Положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів [313] та ін.), так і правозастосовної діяльності (наприклад, проведення митними органами митних процедур (ст. 40 МК України), прийняття ними рішень щодо класифікації та кодування товарів в УКТЗЕД (ст. 321 МК України) тощо.

Очевидним також є зв’язок форми з методами діяльності. Саме у відповідній формі метод діяльності митних органів реально виконує роль способу (засобу) управлінського впливу суб’єкта управління на об’єкт. Інакше кажучи, якби не було форми діяльності, методи втратили б будь-який сенс, адже управлінський вплив залишався б лише наміром, побажанням, але був би позбавлений формального змісту. Наприклад, як можна дозволити перемістити суб’єктові ЗЕД товари через митний кордон, застосувати санкції за порушення митних правил, відмовити в отриманні ліцензії на право здійснення митної брокерської діяльності (як приклади способів впливу на конкретних суб’єктів) без учинення дій юридичного характеру, видання правових актів управління? Таким чином, ми бачимо, що метод діяльності обов’язково знаходить своє вираження у формі діяльності.

Форми адміністративної діяльності покликані забезпечити найбільш доцільне виконання функцій, що здійснюються митними органами. Оскільки у формах управлінської діяльності практично реалізуються функції, вони є зовнішнім проявом управлінської діяльності, способом відображення змісту управлінської діяльності в конкретних умовах [369, с. 26]. Наприклад, така функція митних органів, як узагальнення практики засто-

сування митного законодавства та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення [350, с. 70], зовнішньо виражається в організації та проведенні конференцій, семінарів і круглих столів, результатом роботи яких може бути видання методичних рекомендацій чи створення проекту нормативно-правових актів, які усувають недоліки чинного законодавства.

Практичне значення форм адміністративної діяльності митних органів полягає також у тому, що шляхом їх використання в управлінській практиці реалізуються повноваження митних органів, створюється й забезпечується порядок управління в митно-правовій сфері, права і законні інтереси громадян та суб'єктів господарювання, законність здійснення митних процедур, гласність і врахування суспільної думки. Тобто фактично йдеться про безпосередню реалізацію митними органами митної політики держави.

Безумовно, форми діяльності, що використовуються митними органами, досить різноманітні. Проте ця різноманітність ні в якому разі не свідчить про повну самостійність митних органів та їх посадових осіб при обранні способу здійснення своїх дій. Усі форми адміністративної діяльності прямо чи опосередковано регламентовані нормами МК України, законами та іншими нормативними актами. Це означає, що митні органи для виконання своїх функцій повинні використовувати лише ті форми, які передбачені відповідними нормами митного законодавства та є адекватними умовам конкретної життєвої ситуації. Обрання та застосування конкретної форми адміністративної діяльності митних органів також повинно здійснюватися з урахуванням конституційно закріпленої необхідності забезпечення у діяльності уповноважених державних органів і їх посадових осіб пріоритету прав і свобод людини. Ця конституційна вимога спонукає до обґрунтованого вибору форми діяльності.

З огляду на зазначене вище в даній роботі здійснено спробу розглянути основні форми адміністративної діяльності митних органів. У найзагальнішому вигляді під формою адміністративної діяльності митних органів слід розуміти прояв об'єктивно відображених дій, які в сукупності становлять однорідну діяльність щодо виконання покладених на них завдань та функцій. Запропоноване визначення можна використовувати як робочий варіант, котрий у подальшому може бути уточнено та доповнено, адже й донині в адміністративно-правовій літературі питання щодо форм управлінської діяльності, до якої належить і адміністративна діяльність митних органів, однозначно не вирішено.

Проте вже зараз можна виокремити найбільш важливі та значущі ознаки форми адміністративної діяльності. Форми адміністративної діяльності митних органів:

- дозволяють практично реалізувати завдання та функції митних органів;
- є способом вираження сутності їх управлінської діяльності;

- виступають правовою конструкцією нормативного впорядкування діяльності митних органів;
- указують, яким шляхом з боку митних органів здійснюється управлінський вплив на учасників митно-правових відносин;
- забезпечують безпосередню реалізацію повноважень митних органів;
- являють собою практичне відображення однорідної діяльності митних органів та їх посадових осіб;
- прямо чи опосередковано закріплюються в нормативно-правових актах, що визначають статус конкретного митного органу;
- є відносно самостійними та універсальними;
- створюють і забезпечують порядок управління в митно-правовій сфері, права громадян та суб'єктів господарювання;
- обираються з урахуванням конкретної управлінської ситуації, статусу об'єкта впливу, вимог ефективності та доцільності.

Аналіз юридичної літератури свідчить, що більшість учених-правників до форм управлінської діяльності зараховує видання правових актів управління, укладення адміністративних договорів, учинення дій юридичного характеру, здійснення організаційних дій та вчинення матеріально-технічних операцій як способів зовнішнього вираження її змісту [60, с. 216 – 225; 263, с. 351; 469, с. 27 – 31; 478, с. 16]. Це твердження правильне, але лише частково, якщо мати на увазі тільки зовнішній вираз діяльності органів виконавчої влади. Разом з тим у науці вже неодноразово відзначалася багатозначність терміна “форма”, яку ми не можемо ігнорувати при дослідженні даної проблеми. Так, В.П. Тугаринов зазначає, що поняття “форма” вживається “і в сенсі зовнішньої межі змісту”, “і в сенсі внутрішньої структури змісту”, а також для характеристики “видів одного й того ж змісту” [518, с. 13]. Така позиція якнайточніше відповідає філософському розумінню категорії “форма”, яка в цьому сенсі є способом існування та відображення змісту предметів і явищ.

Загально визнаним є виокремлення зовнішньої та внутрішньої форми будь-якого явища [46, с. 20; 107, с. 104 – 105; 160, с. 27]. Як вважає Д.А. Керімов, цілісне правове утворення має як свою зовнішню, так і внутрішню форму. Зовнішня форма – це відображення зовні цілісного правового явища. Внутрішня форма – це структура, спосіб організації, певна впорядкованість частин даного цілого. Образно кажучи, якщо зовнішня форма є обрисом, зовнішнім виглядом правової будівлі (або організму), то внутрішня форма – його каркас (або скелет) [162, с. 313]. Досліджувані форми утворюють важливу складову діяльності митних органів, що впливає на її структуру, впорядкованість на інші складові, і являє собою такий елемент, без якого неможливе існування самої “правової будівлі”.

Таке дуалістичне розуміння форми у свій час дало можливість окремим науковцям формулювати власні визначення поняття “форми державного управління”, акцентувавши увагу на внутрішньому чи зовнішньому у формі. На нашу ж думку, існування зовнішньої та внутрішньої форми діяльності дозволяє говорити про визнання форми управлінської діяльності як певної структури (як сукупності компонентів). Структурна побудова форми підтверджується також виокремленням різноманітних її видів та підвидів.

Більшість науковців, що висловлювали свою позицію з цього питання, вважають формами управлінської діяльності види дій органів управління з точки зору їх зовнішнього виразу. Так, на думку В.А. Озоліна, під формами управлінської діяльності прийнято мати на увазі ті конкретні дії, за допомогою яких орган управління чи державний службовець організовує та практично здійснює виконавчо-розпорядчу діяльність [269, с. 7]. О.А. Агеева під формами державного управління пропонує “мати на увазі дії, в яких знаходить своє відображення управлінська діяльність органів державного управління, їх посадових осіб” [6, с. 6]. Подібну позицію займає Ю.М. Козлов, який зазначає, що форма управлінської діяльності являє собою зовнішньо виражену дію виконавчого органу (посадової особи), що здійснюється в межах його компетенції і викликає певні наслідки [174, с. 138]. В.П. Беляєв способи здійснення та вираження зовні змісту юридичної діяльності прямо називає зовнішніми формами юридичної діяльності [61, с. 50]. В одній із найбільш ґрунтовних робіт, присвячених дослідженню форм управлінської діяльності [469, с. 24], під останньою розуміють той чи інший спосіб зовнішнього відображення змісту управлінської діяльності.

Досить часто висловлюється думка про те, що форми державно-управлінської діяльності необхідно розуміти у широкому сенсі, тобто як усю сукупність здійснюваних у процесі функціонування виконавчих органів (посадових осіб) дій, включаючи й ті, що не мають характеру прямого юридичного впливу [30, с. 234]. Таке розуміння форми діяльності начебто дозволяє ширше та об’ємніше підійти до проблеми поняття та визначення адміністративних форм діяльності органів виконавчої влади.

З точки зору прихильників такого підходу до розуміння форм управлінської діяльності, аналізуючи згруповані за ознакою загальності чи подібності їх зовнішнього вираження дії, що здійснюються органами управління, можна отримати відповідь на питання, як практично виконується конкретна функція управління, як вирішується конкретне управлінське завдання, тобто здійснюється сама управлінська діяльність [31, с. 299]. Безумовно, дана позиція заслуговує на увагу, проте вона не містить більш конкретної, диференційованої характеристики форми діяльності органів виконавчої влади. Визначаючи межі змісту діяльності, форма у цьому значенні не дозволяє розкрити сам зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу. Ми не маємо можливості

встановити способи зв'язку елементів діяльності, її структури, а для такого складного явища, як управлінська діяльність, це важливо, адже вона сама по собі дуже складна, має багато сторін, свою власну структуру.

Крім того, в юридичній літературі зустрічаються й інші точки зору. Наприклад, С.С. Студенікін характеризував форми як елементи, що мають самостійне значення і з яких складається діяльність органів державного управління [484, с. 21]. Проте переважна більшість науковців вважає, що роль таких елементів виконують не форми, а функції управління [35, с. 24]. Близьку за змістом позицію займає й В.М. Манохін, який під формами державного управління має на увазі певні частини діяльності виконавчо-розпорядчого органу, його структурних підрозділів і особового складу [239, с. 142]. У даному випадку форма ототожнюється із загальноприйнятими поняттями функцій. Про непослідовність такої позиції свідчить хоча б те, що самі автори підкреслюють, і цілком слушно, незбіг форм з функціями управління, адже форма характеризується як засіб реалізації управлінських функцій.

Разом з тим інші науковці підтримують позицію, що поняття форма “вживається в сенсі різноманітних видів, способів, зв'язків, у яких здійснюється певний зміст” [518, с. 84]. Саме таке значення вони вкладають і в поняття форми управлінської діяльності. “Форми управлінської діяльності, зазначає, Б.М. Габричидзе, – це система внутрішньо взаємопов'язаних способів, зв'язків здійснення функцій державного управління” [84, с. 194]. Схиляються до цієї позиції також О.П. Коренєв та А.Г. Черняхівський, які під формою державного управління мають на увазі об'єктивоване відображення сутності діяльності органів і посадових осіб, що здійснюють управління [208, с. 23; 87, с. 205].

Аналізуючи загальні елементи управлінської діяльності, Н.І. Глазунова визначає форми діяльності як реальні, видимі, типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної діяльності управлінців [93, с. 356]. Близьку до зазначеної позиції точку зору щодо форм управлінської діяльності обстоює Г.В. Атаманчук, який пропонує під формою управлінської діяльності розуміти постійні і типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей та функцій і забезпечення їх власної життєдіяльності [33, с. 244].

Саме з урахуванням проаналізованих позицій ми можемо розглядати видання правових актів управління або вчинення матеріально-технічних операцій як зовнішні прояви форми адміністративної діяльності митних органів. У свою чергу, до внутрішніх проявів форми діяльності, тобто способів організації, внутрішніх зв'язків між елементами її змісту, належатиме процесуальна (процедурно-процесуальна та процедурно-організаційна) форма адміністративної діяльності митних органів. Остання в найзагальнішому вигляді знаходить свій прояв у “регламентованому порядку здійснення правотворчих операцій”, “правозастосовних дій”

[27, с. 313, 336 – 337], а також у використанні прийомів та засобів учинення інших різновидів адміністративної діяльності. Процесуальна форма – це фактичний склад, що являє собою об'єкт правового впливу і відповідного нормативного закріплення в процесуальних правилах. Природа процесуальної форми обумовлюється потребами оптимізації процесу реалізації норм матеріального права, що об'єктивно потребують правозастосовної діяльності з боку уповноважених суб'єктів чи оптимальної організації здійснення правотворчих повноважень з боку відповідних органів держави. Такий фактичний склад є одним із природних наслідків реалізації норм матеріального права [99, с. 9]. Саме тому процесуальна форма відображає специфічні властивості, стан діяльності. Відповідно, процесуальна форма не просто форма адміністративної діяльності, а внутрішня форма, яка має безпосередній зміст, свою змістовну структуру. Цей висновок, а також зміст чинного митного законодавства, практика його застосування та численні висловлювання науковців, що вивчали проблеми юридичного процесу і правової діяльності зокрема, можуть слугувати підґрунтям для дослідження процесуальної форми адміністративної діяльності митних органів.

Узагальнюючи вищезазначене, можна сформулювати визначення форми адміністративної діяльності митних органів: форма адміністративної діяльності митних органів – об'єктивно відображена, своїм набором структурних елементів і стадій діяльності митних органів відмінна щодо раціонального та ефективного виконання покладених на них завдань і функцій. Проте це поняття слід розглядати як складне утворення, елементами якого є внутрішні та зовнішні компоненти.

Своєрідність адміністративної діяльності митних органів знаходить прояв при дослідженні за допомогою такої наукової конструкції, як юридична процесуальна форма. Існування процесуальної форми адміністративної діяльності обумовлено об'єктивно. Гносеологічно в її основі лежить багаторазова повторюваність чітко визначених дій і операцій, прийомів і способів їх здійснення, використовуваних засобів, їх стабільність, усталеність, навіть стереотипність за наявності відповідних суспільних відносин, умов та передумов. Недооцінка цього моменту, на думку окремих науковців, зазвичай призводить або ж до спроби штучно створити, сконструювати процесуальну форму, або ж до її заперечення в тих випадках, коли ця процесуальна форма об'єктивно необхідна та соціально корисна [161, с. 71]. Процесуальна форма адміністративної діяльності закладає програму, алгоритм діяльності, забезпечує порядок, цілеспрямований рух суб'єктів (митні органи, їх посадові особи) та учасників (громадяни та суб'єкти господарювання) цієї діяльності до певного, заздалегідь визначеного, бажаного результату.

У контексті здійснюваного дослідження вважається за доцільне навести позицію В.М. Горшеньова, сформульовану ще в 60-ті рр. ХХ ст.,

яка й досі потребує реалізації: по-перше, в адміністративному праві та в правовому регулюванні взагалі примусові й охоронні завдання мають додатковий, фрагментарний характер, а по-друге, глибоко помилковою вважається позиція, відповідно до якої “тільки юрисдикційна діяльність потребує жорстких процесуальних форм реалізації норм матеріального права”, а “діяльність органів держави щодо розгляду та розв’язання різноманітних індивідуальних справ позитивного характеру такої процедурної регламентації не вимагає і процесуальних норм не потребує” [101, с. 21 – 22]. На нашу думку, з огляду на сутність та обсяги діяльності, здійснюваної митними органами, ця позиція повною мірою стосується їх адміністративної діяльності.

У юридичній літературі дослідженням процесуальної форми діяльності вже було присвячено окремі монографічні роботи, в яких здійснювалися спроби формулювання її поняття, дослідження структури, аналізу різних її елементів, сторін, видів, зверталась увага й на інші аспекти цієї актуальної та досить дискусійної проблеми [161; 216; 231; 246; 445; 505; 541; 551].

З’ясовуючи процедурно-процесуальний характер адміністративної діяльності митних органів, ми виходимо з розуміння процесуальної форми, запропонованої авторами колективної монографії “Юридична процесуальна форма: теорія і практика” [551, с. 13], які пропонують під процесуальною формою мати на увазі сукупність однорідних процедурних вимог, що висувуються до учасників процесу, спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату. Слід погодитися з ними і в тому, що процесуальна форма являє собою особливу юридичну конструкцію, яка втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення визначених повноважень. І справді, здійснення адміністративної діяльності у процесуальній формі дозволяє митним органам підвищити ефективність управління у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Використання процесуальної форми дисциплінує посадових осіб митних органів, підвищує їх відповідальність, сприяє здійсненню контролю за реалізацією своїх повноважень, що, в свою чергу, зменшує можливість свавільного використання владних повноважень. Удосконалення процесуальної форми не тільки позитивно впливатиме на діяльність митних органів та їх посадових осіб, а й на інших учасників адміністративної діяльності, спонукаючи їх до правомірної поведінки в процесі реалізації свого права на ввезення чи вивезення товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон держави.

Отже, процесуальна форма синтезує найбільш характерні риси адміністративної діяльності та її складових. Вона об’єднує закономірності розвитку та вдосконалення адміністративної діяльності митних органів, уніфікує її зміст. За останні роки процесуальна форма міцно ввійшла в національну систему права. Правотворець неухильно рухається шляхом процесуалізації різних сфер суспільного життя, у тому числі в митній

галузі. Тому слушно зазначав у свій час С.М. Олейников, що процесуальній формі повинна відводитись роль організаційної гарантії в будь-якій, не тільки судовій, але й позитивній діяльності органів держави [270, с. 9].

Використовуючи здобутки дослідників, що раніше переймалися даною проблематикою, спробуємо сформулювати властивості, що характеризують процесуальну форму адміністративної діяльності митних органів. Процесуальна форма визначає:

- коло суб'єктів і учасників адміністративної діяльності, їх місце й роль у цій діяльності, обсяг прав і обов'язків, умови включення в діяльність та виходу з неї тощо. Митне законодавство визначає процесуальний статус осіб, які беруть участь у діяльності, пов'язаній з переміщенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон держави. Особлива увага, як правило, приділяється суб'єкту адміністративної діяльності, до якого висуваються спеціальні та процесуальні вимоги, що дозволяють йому безперешкодно в процесі своєї діяльності здійснювати необхідні владні дії, спрямовані на ефективне та оптимальне вирішення справи;

- зміст і характер дій та операцій суб'єктів і учасників адміністративної діяльності. Треба погодитися з позицією науковців про те, що кожен учасник процесу може вчиняти тільки ті дії, які йому дозволяють правила, що їх стосуються, тобто дії, які необхідні для реалізації своїх прав і виконання своїх обов'язків [551, с. 176]. Відокремлені в часі групи однорідних дій та операцій, які послідовно розкривають зміст діяльності, утворюють процесуальні стадії та етапи;

- предметний характер юридично значущих дій та операцій. Саме спільність предмета обумовлює формування сукупності чітко визначених дій та операцій, спрямованих на розв'язання конкретно-індивідуальної справи, яка отримала назву процесуальних проваджень;

- перелік відповідних засобів, прийомів і способів здійснення адміністративної діяльності, раціональні шляхи їх використання. Наприклад, постанова про накладення стягнення за порушення митних правил повинна ґрунтуватись тільки на фактах, які встановлені й доведені з використанням визначених законом засобів, прийомів і способів (за допомогою пояснень правопорушників, свідків, висновків експертів, речових та інших доказів);

- процесуальні гарантії, що дозволяють у повному обсязі забезпечувати права й законні інтереси суб'єктів та учасників адміністративної діяльності. До найбільш важливих гарантій належать законність, гласність і відкритість адміністративної діяльності, право на захист, дотримання правових презумпцій тощо;

- строки і час здійснення процесуальних дій та операцій. Визначення конкретних, порівняно невеликих строків розгляду та вирішення юридично значущих справ є чинником, який, з одного боку, виключає зволікання, а з

іншого – дозволяє впорядкувати адміністративну діяльність, увести її у певні часові рамки;

– систему процесуальних актів, у яких фіксуються дії та операції, закріплюються результати діяльності, їх структура, обов'язкові реквізити та вимоги, що до них висуваються. Митним законодавством в обов'язковому порядку визначається вид процесуального акта, що використовується в процесі здійснення суб'єктом владно-організуючого впливу на поведінку учасників діяльності. Вибір того чи іншого різновиду процесуального акта залежить від характеру та виду адміністративної діяльності;

– порядок оскарження дій чи бездіяльності суб'єктів адміністративної діяльності, прийнятих ними рішень та процесуальних актів. Таким чином акцентується увага на спрямованості процесуальної форми на захист учасників діяльності, які потерпіли від свавілля з боку суб'єктів під час здійснення ними управлінських функцій, а також на зміцненні законності в діяльності державних органів;

– умови та порядок виконання прийнятих рішень, контроль за їх виконанням. Особливе значення надається питанням практичної реалізації прийнятих рішень, що безпосередньо впливає на ефективність та результативність адміністративної діяльності.

Окремі різновиди адміністративної діяльності митних органів (правотворча, правоохоронна) мають досить розвинену процесуальну форму, інші (організаційна) – менш досконалу, спрощену. Проте в будь-якому разі ця форма характерна адміністративній діяльності, вона забезпечує взаємозв'язок елементів діяльності, впорядковує, стабілізує їх, спрямовує на досягнення конкретного результату.

Подальший розвиток та вдосконалення процедурно-процесуальної регламентації адміністративної діяльності митних органів обумовлений як загальними процесами демократизації суспільства, так і окремими факторами, як, наприклад, лібералізація економіки, розвиток зовнішньоекономічних зв'язків, реалізація заходів щодо інтеграції України у світову спільноту. Практичний розвиток процесуальних форм адміністративної діяльності митних органів відбувається шляхом:

– юридичного закріплення процесуальних форм, що вже фактично склалися, але досі не були закріплені правовими нормами;

– прийняття норм, що вносять зміни в юридично оформлені процесуальні форми;

– встановлення нових процесуальних форм, які ще не існують у реальному житті, але вже є об'єктивні передумови для їх існування.

Безумовно, на кожному з цих шляхів виникають проблеми, що вимагають ґрунтовного теоретичного опрацювання та перевірки їх життєздатності на практиці. Проте вважаємо, що вдосконалення і розвиток процесуальної форми та окремих процедур адміністративної діяльності митних органів сприятиме підвищенню ефективності й результативності

безпосередньої реалізації митними органами політики держави в митній сфері.

Аналізуючи в подальшому внутрішню (процесуальну) та зовнішню форми адміністративної діяльності митних органів, слід мати на увазі, що, крім відмінностей, вони мають і спільні риси. Основна з них полягає в тому, що внутрішню та зовнішню форми поєднує їх зв'язок зі змістом діяльності митних органів. Внутрішню й зовнішню форми не треба протиставляти одна одній. Внутрішня форма та існуючі зовні форми вираження діяльності митних органів тісно взаємопов'язані між собою і впливають одна на одну. У сукупності форми являють собою відповідні способи організації, існування й зовнішнього виразу змісту діяльності.

Як уже зазначалося, провідна роль належить змісту діяльності, який обумовлює властиву їй процесуальну форму та визначає відповідну систему актів та дій. Проте й форма (внутрішня й зовнішня) може досить активно впливати на зміст. Наприклад, недосконала процедура прийняття та фіксації рішень може звести нанівець усі зусилля суб'єктів і учасників адміністративної діяльності щодо запланованого результату. Невиконання вимог до оформлення правових актів чи порушення процесуальних вимог здійснення окремих дій юридичного характеру може послугувати підставою для скасування прийнятих рішень і визнання результатів адміністративної діяльності юридично нікчемними. На превеликий жаль, такі випадки в адміністративній діяльності митних органів є непоодинокими. Разом з тим універсальність процесуальної форми підтверджує її значущість в організації елементів і зовнішньої форми адміністративної діяльності. Це знаходить свій прояв насамперед у тому, що зміст прийнято суб'єктом рішення, послідовність викладення в правовому акті питань, його основні реквізити повинні відповідати вимогам, що закріплені в процесуальних нормах, це ж стосується й учинення суб'єктом окремих дій, як правового, так і неправового (фактичного, організаційного) характеру. Співвідношення між змістом і формою може бути різним, проте в будь-якому випадку він матиме суттєвий вплив на досягнення мети і завдань, що стоять у сучасних умовах перед системою митних органів України.

4.2. Проблеми класифікації форми адміністративної діяльності митних органів та їх характеристика

Для максимально повного та глибокого з'ясування закономірностей і процесів адміністративної діяльності митних органів необхідно розв'язати проблему її класифікації. Класифікація – це науковий метод пізнання, в основі якого лежить логічна операція поділу обсягу поняття. Як правило, підставою для класифікації обирають ознаки, суттєві для даного явища. Будь-яка класифікація має сенс, якщо в результаті даної роботи відбувається приріст знань про досліджуваний об'єкт або накопичені

знання створюють певну систему, що дозволяє більш чітко відобразити його особливості.

У юридичній літературі постійно звертається увага на різноманітність форм управлінської діяльності, проте питання щодо критеріїв класифікації і кількості таких форм серед науковців-правників є дискусійним. Разом з тим чітка класифікація форм адміністративної діяльності митних органів має принципове теоретичне і практичне значення. Вона дозволяє з'ясувати ті найбільш суттєві риси, які, з одного боку, забезпечують самостійність та цілісність кожної окремо взятої форми діяльності, а з іншого – обумовлюють їх спорідненість за тими чи іншими ознаками. Класифікація форм адміністративної діяльності, якщо вона науково обґрунтована, дає можливість виокремити найбільш важливі ознаки кожної з форм, а також ті структурні елементи, які можуть і повинні бути удосконалені. Адміністративна діяльність митних органів має здійснюватися саме в тих формах, які забезпечують найбільш оптимальні та раціональні умови для безпосередньої реалізації митними органами своїх завдань і функцій.

Практичне значення наукової класифікації полягає в тому, що вона, за умови обрання критерію наближеного до об'єктивного, дає можливість усебічно дослідити різносторонню діяльність митних органів, проаналізувати практику і сформулювати обґрунтовані пропозиції щодо її вдосконалення.

У цій роботі для аналізу адміністративної діяльності митних органів використані основні класифікації, що поширені в теорії права. Хоча існує значна кількість різноманітних класифікацій форм управлінської діяльності, автори, що досліджували дану проблему, солідарні щодо використання в ролі критерію класифікації форм діяльності органів виконавчої влади, а значить і митних органів, характер наслідків її використання. Застосування даного критерію як основного дозволяє серед процесуальних форм адміністративної діяльності митних органів виокремити правові (юридичні) та неправові (фактичні, організаційні) форми. Для більш повного розуміння сутності такого поділу форм адміністративної діяльності митних органів у ролі додаткового (уточнюючого) критерію ми пропонуємо використовувати також і ступінь їх правової регламентації.

Значення запропонованої класифікації форм діяльності митних органів полягає в тому, що вона акцентує увагу на ролі права як важливого засобу здійснення впливу на суспільні відносини, намагається пояснити, як, яким чином митні органи використовують право для виконання своїх завдань і функцій. Концепція правових та неправових (фактичних, організаційних) форм діяльності, на нашу думку, є досить плідною: вона сприяє удосконаленню права як регулятора суспільних відносин, роль якого в розбудові правової, демократичної держави неухильно зростає.

Процесуальні форми адміністративної діяльності митних органів досить повно та всебічно врегульовані юридичними нормами. За умови

настання юридично значущих результатів їх використання вони виступають як правова форма діяльності, наприклад здійснення процедури митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон. У юридичній літературі саме правова форма діяльності є найбільш дослідженою. Разом з тим процесуальні форми адміністративної діяльності митних органів можуть регламентуватись юридичними нормами лише в загальному вигляді, і, як правило, в цьому випадку їх застосування не передбачає обов'язкового настання юридично значущих наслідків, тоді це буде неправова (фактична, організаційна) форма діяльності, наприклад консультування митними органами з питань митної справи. І в тому, і в іншому випадку процесуальні форми знаходять своє відображення у системі процедурних вимог і елементів, що пов'язують різноманітні властивості й сторони адміністративної діяльності, а також сприяють взаємодії компонентів її змісту із зовнішніми факторами та передумовами, але основна відмінність полягає у характері наслідків їх використання.

Уперше такий погляд, пов'язаний з вирішенням питання щодо класифікації форм діяльності органів держави, заснованої на розумінні форми державної діяльності як однорідної за своїми ознаками діяльності органів держави, був сформульований у лекційному курсі з теорії держави і права, прочитаному професором М.Г. Александровим у 1949 – 1950 рр. у Московському юридичному інституті. У подальшому ця класифікація використовувалася в підручниках з теорії держави та права за його редакцією. [277, с. 41 – 42; 503, с. 108 – 109]. М.Г. Александров безпосередньо пов'язував форми діяльності органів держави з формами реалізації функцій держави. Відповідно до цього він запропонував розрізнити дві основні форми діяльності органів держави, спрямовані на здійснення його функцій: юридичну та фактичну.

Запропонована класифікація форм діяльності має теоретично-практичну значущість, адже вона сприяє з'ясуванню того, як державні органи здійснюють свої функції, яким чином держава використовує для своїх завдань і функцій право. Подальше змістовне дослідження правових та інших форм діяльності дозволило правовій науці (як загальній теорії держави і права, так і галузевим дисциплінам) розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення структури державних органів, більш чіткого розмежування їх компетенції, запровадження наукових засад організації правової діяльності державних органів [455, с. 85 – 86, 91].

І дійсно, в подальшому ці погляди знайшли відображення у працях як фахівців загальної теорії права (І.С. Самошенка, М.І. Байтіна), теорії юридичного процесу (В.М. Горшеньова, В.М. Карташова), так і в галузевих науках, наприклад, в адміністративному праві (Д.М. Бахраха, О.П. Коренева). Потрібно зазначити, що дана класифікація не вичерпала свого потенціалу і нині активно використовується в юридичній науці, це

підтверджується її застосуванням у галузі права, що зараз перебуває на стадії формування – митному праві (О.Ф. Ноздрачов, І.В. Тимошенко).

Використання даної концепції в запропонованому дослідженні, на нашу думку, може відіграти важливу і плідну роль у дослідженні форм адміністративної діяльності митних органів, адже дозволяє опрацювати та обґрунтувати низку пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання діяльності митних органів.

Прихильники даної точки зору розрізняють в роботі всіх ланок механізму держави діяльність правову (юридичну) і суто фактичну [100, с. 116; 267, с. 51], або ж організаційну [38, с. 228] чи неправову [482, с. 53]. Під суто фактичною вони пропонують розуміти однорідну за своїми ознаками діяльність органів держави, що не тягне за собою правових наслідків. До такого роду діяльності, на думку І.С. Самощенка, належить: організаційно-масова, культурна, політико-виховна, обліково-статистична робота тощо [455, с. 85].

Під правовими формами діяльності органів держави мається на увазі однорідна за своїми ознаками (характером та юридичними наслідками) діяльність усіх, багатьох або кількох органів держави щодо організації суспільних відносин за допомогою вчинення правових актів [455, с. 86].

Окремі дослідники з цього приводу висловили досить критичні зауваження, поставивши під сумнів усю ідею концепції поділу форм діяльності на фактичні та правові. Так, В.С. Петров, зважаючи на те, що, по-перше, фактична (організаційна) діяльність, якщо вона пов'язана зі здійсненням владних повноважень та обов'язків, не може не мати юридичної форми, по-друге, суто фактична (організаційна) діяльність є змістом правової діяльності, опосередковується нею, дійшов висновку, що фактична (організаційна) діяльність не являє собою специфічну, самостійну форму державної діяльності на відміну від правової [290, с. 49 – 50]. Проте цей висновок та його обґрунтування не є безперечним. Форми діяльності досить різноманітні за змістом і потребують подальшого поглибленого дослідження. А тому слід погодитись з думкою М.І. Байтіна, який зауважує, що однаково неприйнятними є як будь-яка недооцінка правових форм державної діяльності, так і бажання її надмірної юридизації [38, с. 234].

Безумовно, досліджувана концепція поділу форм на два види не позбавлена певних вад, на які в юридичній літературі вже неодноразово акцентувалась увага. Наприклад, В.М. Горшенев, підтримуючи погляди щодо розрізнення фактичної і правової форм діяльності, звертає увагу на те, що, по-перше, фактична діяльність органів держави, причому будь-яка, з точки зору демократизму та законності, повинна здійснюватися в межах правових приписів; по-друге, розробники даної класифікації ставлять фактичну і правову форми в різні площини, припускаючи, що там, де є фактична діяльність, відсутні ознаки правової форми, і навпаки, де є елементи правової форми, не може йтися про фактичну діяльність органів держави; по-третє, не можна погодитись і з характеристикою змісту фак-

тичної діяльності органів держави, адже автори класифікації навіть не намагаються дослідити компоненти фактичної форми і їх взаємодію [100, с. 117 – 119]. Очевидним недоліком концепції І.С. Самоценка окремі науковці вважають відсутність чіткого критерію самої класифікації правових форм [337, с. 5].

Поділ форм діяльності державних органів, у тому числі й форм адміністративної діяльності митних органів, на правові (юридичні) та неправові (фактичні, організаційні) зовсім не означає будь-якого применшення, а тим більше заперечення організуючої ролі права в процесі унормування суспільних відносин. У цьому сенсі правові форми завжди є організаційними. Проте далеко не всі організаційні форми є правовими. До останніх належать лише ті, що обов'язково тягнуть за собою настання юридичних наслідків. Цим і викликана потреба в розмежуванні форм адміністративної діяльності на правові (юридичні) та неправові (фактичні, організаційні). За такого поділу форм діяльності треба звернути увагу на певну умовність даної термінології, адже зміст понять, що використовуються різними дослідниками, фактично збігається.

Характерною рисою правової форми діяльності митних органів є те, що саме в ній найбільш яскраво знаходить свій прояв державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер повноважень митних органів та їх посадових осіб. Саме через використання цієї форми практично досягається здійснення завдань, що стоять перед митними органами, забезпечується реалізація їх функцій.

Таким чином, правова форма адміністративної діяльності митних органів – це специфічна діяльність митних органів, їх посадових осіб, яка здійснюється у точній і неухильній відповідності до вимог норм МК України та інших нормативних актів митного законодавства, результати якої тягнуть певні юридично значущі наслідки. Саме ці два моменти виступають в органічній єдності і в своїй сукупності кваліфікують будь-яку форму адміністративної діяльності митних органів як правову форму.

Проте розмежувати правову та фактичну (неправову, організаційну) форми адміністративної діяльності митних органів іноді досить складно. На це звертав увагу І.С. Самоценка, який зазначав, що безумовно, жодної непрохідної грані між правовою та суто фактичною діяльністю державних органів немає і бути не може, тому що, по-перше, одні й ті ж дії органів та посадових осіб держави можуть за різних умов мати правові наслідки або ж не мати їх, по-друге, так звана суто фактична діяльність державних органів має здійснюватись на підставі законності [455, с. 86]. Якщо це так, то фактична (неправова, організаційна) форма, як і правова, завжди здійснюється у процесуальній формі. Тобто йдеться швидше за все про ступінь нормативної регламентації форм адміністративної діяльності митних органів. На нашу думку, нормативне закріплення процесуальних правил у нормативних актах залежить від багатьох об'єктивних, а іноді й суб'єктивних обставин, видового характеру адміністративної діяльності,

обумовлених потребами досягнення мети і завдань, що стоять перед митними органами, законного та своєчасного забезпечення реалізації прав зацікавлених осіб, пов'язаних з увезенням чи вивезенням об'єктів переміщення через митний кордон України. Проте основним фактором впливу слід визнати характер наслідків використання форм діяльності: якщо дії митних органів тягнуть за собою настання юридично значущих наслідків, то потреба у їх унормованості беззаперечна, і навпаки – за відсутності таких наслідків є потреба у визначенні лише загального порядку дій. Навіть мінімальна регламентація адміністративної діяльності митних органів пов'язана, насамперед, з реалізацією конституційного принципу стосовно того, що митні органи та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в обсязі та у спосіб, які передбачено чинним законодавством.

Отже, правові, як і організаційні (фактичні, неправові) форми діяльності, являють собою форми єдиної за змістом адміністративної діяльності митних органів. У процесі реалізації митними органами своїх функцій одні й ті ж їх дії та операції можуть тягти за собою наслідки різного характеру, одні й ті ж правові акти можуть містити приписи різного роду. Усвідомлення такої ситуації дозволяє зробити висновок про те, що ці форми адміністративної діяльності пов'язані між собою та взаємообумовлені одна одною, а їх поділ на правові та організаційні (фактичні, неправові) швидше за все умовний та створює теоретичне підґрунтя для вдосконалення форм адміністративної діяльності.

Для більш змістовного дослідження адміністративної діяльності митних органів вважаємо за доцільне здійснити подальшу класифікацію її правової та фактичної (неправової, організаційної) форми. Значення такої класифікації полягає в тому, що вона сприятиме дослідженню специфічних видів діяльності митних органів відповідно до їх завдань і компетенції та вдосконаленню системи митної служби в цілому.

Зважаючи на теоретичний чи практичний характер очікуваних результатів, у юридичній літературі, як уже зазначалося, науковцями було напрацьовано кілька варіантів класифікації форм управлінської діяльності, які можуть бути використані й у нашому дослідженні. Адже дослідження будь-якого нового типу діяльності вимагає усвідомлення того, як формується той чи інший вид діяльності, які властивості йому притаманні, яким чином він пов'язаний з іншими своїми різновидами. Загальновідомо, що пошуки чогось нового обов'язково вимагають раціонального використання вже набутих знань. Так само і дослідження форм адміністративної діяльності митних органів передбачає врахування ідей та поглядів попередніх дослідників щодо видів форм діяльності державних органів.

Аналізуючи різні точки зору щодо виокремлення тих чи інших видів управлінської діяльності, слід звернути увагу, що більшість науковців окремо розглядали правову та фактичну (неправову, організаційну) форми.

З огляду на традиційність підходів, що склалися в теорії права, спочатку розглянемо правову форму адміністративної діяльності митних органів, а потім – фактичну (неправову, організаційну) форму.

На неоднорідності думок стосовно правової форми та її значущості справедливо наголошували І.А. Галаган та О.В. Василенко: “Специфіка правових форм діяльності держави взагалі – найважливіший критерій, яким визначаються змістовні особливості самих цих форм діяльності та адекватних їм правовідносин. Питання щодо кількісного і змістовного складу правових форм діяльності є дискусійним в науці” [89, с. 12.]. Дійсно, дискусійність цих питань має місце і нині. Намагатимемося висвітлити і свій погляд з цієї проблеми з урахуванням висловлених думок і точок зору провідних науковців.

Наприклад, І.С. Самощенко до правових форм діяльності пропонував зарахувати правотворчу, оперативно-виконавчу та правоохоронну діяльність [255, с. 86]. Запропонована класифікація серед науковців була прийнята в цілому позитивно, але разом з тим вона мала суттєвий недолік – відсутність чіткого класифікаційного критерію поділу правових форм на окремі види. М.Г. Александров, поділяючи позицію І.С. Самощенка, вважав, що з позиції відношення до права та встановленого ним порядку в суспільних відносинах діяльність органів держави здійснюється у таких правових формах: правотворчій (нормотворчій), правовиконавчій, (у подальших своїх роботах – управлінсько-виконавчій) та правоохоронній [277, с. 41 – 42; 503, с. 109]. Подібну позицію, але з урахуванням окремих особливостей термінології підтримували й інші науковці. Так, С.С. Алексєєв, використовуючи той же критерій, вважає, що в ролі основних правових форм доцільно розрізняти правотворчу, правовиконавчу та правозабезпечувальну діяльність, яка, в свою чергу, поділяється на організаційну, контрольно-наглядову та правоохоронну діяльність [29, с. 58 – 59]. У цілому погоджуючись з класифікацією, яку запропонував М.Г. Александров, О.В. Міцкевич доповнює її наглядово-контрольною діяльністю [341, с. 75 – 76]. М.І. Байтін пропонував до правових форм здійснення функцій держави, які він ототожнює з формами діяльності органів держави, зараховувати такі види діяльності: правотворчу, оперативно-виконавчу (управлінсько-виконавчу) та правоохоронну [38, с. 229 – 230]. На нашу думку, при поділі правових форм на правотворчу, правовиконавчу та правоохоронну допускається змішування родових та видових ознак. Правовиконавча (оперативно-розпорядча) та правоохоронна діяльність – це лише різні форми застосування права.

В.М. Горшенєвим було здійснено спробу вдосконалити класифікацію форм. Він запропонував спростити уявлення про правові форми діяльності органів держави та знайти більш загальний критерій класифікації форм діяльності органів держави. На думку В.М. Горшенєва, таким критерієм є відношення форм діяльності до чинної системи права [100, с. 123]. Використання даного класифікаційного критерію дозволило вченому виділити головні форми діяльності органів держави: 1) правотворчу –

діяльність, що вносить зміни в чинну систему норм права і породжує нові форми права; 2) правозастосовну – діяльність щодо застосування чинних норм права, яка тим самим породжує, змінює чи припиняє конкретні правовідносини [123, с. 123 – 124]. Саме двовидова класифікація правових форм отримала досить широке визнання і в подальшому знайшла відображення в підручниках з дисципліни “Теорія держави і права” [266, с. 210] та деяких галузевих дисциплінах, наприклад, адміністративному [13, с. 176] чи митному праві [507, с. 129].

У подальшому наукові дослідження правового опосередкування діяльності держави та її органів дозволили окремим науковцям дійти висновку щодо існування окремих видів форм діяльності органів держави, що не вписувались у традиційну схему. Так, В.Г. Крупін здійснив ґрунтовне дослідження такої окремої форми діяльності державних органів, яка пов’язана з формуванням різноманітних суб’єктів управлінської діяльності – установчої [217, с. 9]. На його думку, установча діяльність – це специфічна діяльність уповноважених органів держави, посадових осіб та громадських об’єднань щодо реалізації норм матеріального права, які встановлюють їх повноваження, пов’язані з формуванням, ліквідацією та перетворенням органів держави, посадових осіб та інших керівних суб’єктів. Скажімо, І.Б. Шахов обґрунтував існування контрольної діяльності як самостійної правової форми діяльності органів держави – діяльності, що знаходить свій прояв у вчиненні юридично значущих дій щодо нагляду та перевірки відповідності виконання і дотримання підпорядкованими суб’єктами нормативно-правових приписів та припинення правопорушень відповідними організаційно-правовими засобами [542, с. 19]. Запропоновані нові форми діяльності державних органів стали предметом наукової дискусії, були проаналізовані та отримали визнання [337; 505].

Разом з тим окремі науковці, наприклад В.М. Карташов, погоджуючись з необхідністю виокремлення таких видів форм правової діяльності, як правотворча, правозастосовна, установча та контрольна діяльність, наголошують на тому, що вони не охоплюють усього різноманіття правових форм, і за межами дослідження, на їх думку, при цьому залишаються досить важливі їх різновиди [161, с. 81]. Він обстоює позицію, що кожен з типів (видів) правової діяльності має певну специфіку в складі суб’єктів і учасників, характері дій та операцій, засобах і способах їх здійснення, отриманих результатах, внутрішніх та зовнішніх функціях, психологічній напрузі та інших найважливіших аспектах.

Не вдаючись до аналізу класифікаційних критеріїв, В.М. Карташов пропонує розрізняти такі види юридичної діяльності (це поняття він використовує як тотожне поняттю “правова діяльність” – прим. моя): правотворча, правозастосовна, інтерпретаційна, контрольна, установча, правоконкретизуюча, координаційна діяльність та діяльність щодо систематизації [161, с. 82 – 101].

Проблема розмежування окремих видів правових форм дійсно має місце при дослідженні форм діяльності державних органів. Проте це не дає

нам права, порушуючи закони формальної логіки, здійснювати класифікацію одразу за декількома критеріями. При здійсненні поділу будь-якого явища на складові має використовуватись один критерій, інакше класифікація буде непереконливою та необґрунтованою. Аналіз відношення правових форм до діючої системи права дозволяє, як вже зазначалося, розрізнити правотворчу та правозастосовну діяльність. Інші види форм будуть в іншій класифікації, що здійснюватиметься відповідно до інших критеріїв або з використанням комплексу критеріїв. Саме використання в ролі критерію узагальненого комплексу, який охоплює собою зміст, функції, характер спонукальних обставин, чи загальних юридичних фактів, специфічності безпосереднього юридичного наслідку, дає можливість авторам монографії “Теорія юридичного процесу” [505, с. 65] виокремити чотири основні комплексні різновиди форм правової діяльності: установчої, правотворчої, правозастосовної та контрольної.

Отже, дотримання вимоги єдності класифікаційного критерію дозволяє як самостійні форми правової діяльності розрізнити правотворчість та правозастосування. Усі ж інші варіанти форм правової діяльності повинні розглядатися як підвиди правозастосовної діяльності, адже всі вони характеризуються однією загальною властивістю – як результат вони мають не нормативний припис, а припис індивідуального характеру з різним призначенням [100, с. 125].

Безумовно, використання вже існуючих класифікацій форм діяльності державних органів вимагає врахування специфіки діяльності, яку здійснюють митні органи, беручи участь у формуванні митної політики та безпосередньо її реалізуючи. На нашу думку, найбільше значення для подальшого вдосконалення митного законодавства, що регулює суспільні відносини у митно-правовій сфері та практику його застосування, має класифікація правових форм адміністративної діяльності митних органів (рис. 2):



Рис. 2. Структура правової форми адміністративної діяльності митних органів

Запропонована класифікація дещо ускладнена, зате, на нашу думку, вона дозволяє не тільки перерахувати правові форми діяльності митних органів, але й показати особливе та спільне під час їх порівняння.

Участь митних органів у процесі формування митної політики та її безпосередня реалізація здійснюється у відповідних формах. Разом з тим форми адміністративної діяльності тісно взаємопов'язані між собою. На практиці досить важко виокремити ту чи іншу форму в чистому вигляді. Так, правотворча діяльність не може здійснюватись без урахування результатів регулятивної чи контрольної діяльності. Проте кожна форма має своє призначення, відіграє певну роль у процесі виконання завдань, що стоять перед митними органами і в той же час опосередковує лише частину змісту адміністративної діяльності митних органів як цілого. У цьому легко пересвідчитися, досліджуючи конкретні види та підвиди форм адміністративної діяльності, здійснюваної системою митних органів України.

Особливе місце в адміністративній діяльності митних органів належить правотворчій діяльності. Під правотворчою діяльністю в юридичній літературі розуміють такий різновид правової діяльності компетентних органів, яка пов'язана з підготовкою, виданням та удосконаленням (змінюю чи скасуванням) нормативних актів [171, с. 5; 337, с. 35; 341, с. 73].

Правотворчість є однією з форм адміністративної діяльності митних органів, яка, як і інші форми, покликана забезпечити реалізацію мети і завдань, що стоять перед ними. У процесі здійснення правотворчої діяльності митними органами забезпечується виконання своїх як основних, так і допоміжних функцій [350, с. 74 – 75], наприклад таких, як узагальнення практики застосування митного законодавства та розроблення пропозицій щодо його удосконалення; забезпечення дотримання порядку переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України; забезпечення розвитку митної інфраструктури тощо. Правотворча діяльність митних органів полягає насамперед в опрацюванні, підготовці та прийнятті у встановленому порядку відомчих підзаконних нормативних актів, що регулюють відносини під час ввезення чи вивезення громадянами та суб'єктами господарювання об'єктів переміщення через митний кордон держави, а також відносини, пов'язані з організацією та функціонуванням системи митних органів України. На думку А.В. Мазура, нормотворча діяльність митних органів посідає чільне місце серед усіх інших видів їх діяльності [235, с. 15]. Ця діяльність спрямована як на первинне врегулювання суспільних відносин, що виникають в митній галузі, так і на санкціонування, юридичне оформлення вже існуючих суспільних відносин.

Виконання митними органами такого виду діяльності обумовлено неможливістю регулювання митно-правових відносин лише нормами, що містяться у законах у зв'язку з різноманітністю, досить великим їх обсягом

та значущістю цих відносин. Крім того, потреба у правотворчій діяльності митних органів впливає з сутності управлінської діяльності, здійснюваної цими органами виконавчої влади. Адже впорядкування суспільних відносин у митній сфері передбачає прийняття рішень, які можуть мати різну форму і властивості, наприклад нормативні та індивідуальні акти. Проте всі акти у сфері митно-правового регулювання взаємопов'язані, взаємодіють, і головне, що їх поєднує, – це те, що вони ґрунтуються на законах, спрямовані на їх виконання та утворюють єдине нормативно-правове поле. Процеси, що відбуваються у митній сфері, досить часто вимагають невідкладного, адекватного реагування з боку правотворчих органів. Так, безпосередня організація, встановлення й удосконалення порядку ввезення чи вивезення об'єктів переміщення через митний кордон держави громадянами та суб'єктами господарювання, а також забезпечення його здійснення повинно регулюватись митними органами на підставі та у повній відповідності до МК України та інших законів. Регламентація відносин, що виникають у цій сфері, виключно за допомогою норм законів практично неможлива внаслідок їх динамічності. Оперативний характер правотворчості митних органів якнайкраще відповідає потребам національної економіки, побудованої на засадах ринкової та враховує зміни у світовій економіці.

Оперативний характер правотворчої діяльності в митно-правовій сфері забезпечується постійно функціонуючими митними органами, які знаходяться на різних організаційно-правових рівнях. Існування таких рівнів у системі митних органів дозволяє одночасно забезпечити загальне чи локальне застосування норм законів, здійснити управлінський вплив негайно, з урахуванням особливостей статусу й специфіки діяльності об'єкта управління та впливу інших чинників зовнішнього і внутрішнього характеру. На думку Р.О. Халфіної, в умовах науково-технічної революції, а зараз ми можемо додати, що й в умовах побудови демократичної, соціальної, правової держави, поглиблення знань про закони розвитку природи і суспільства, виникають нові відносини, видозмінюються застарілі. Вони не можуть бути в повному обсязі втиснуті в межі існуючої системи правових норм. Ця суперечність між вимогами динаміки розвитку суспільства та стабільністю правової системи обумовлює необхідність систематичного оновлення законодавства. Крім того, воно визначає і характер законодавства: співвідношення закону як найбільш стабільної форми права і підзаконних нормативних актів як більш гнучких, що враховують динаміку відносин [532, с. 98]. Особливої актуальності для митних органів ця діяльність набуває через розширення зовнішньоекономічних зв'язків держави та розгортання в Україні євроінтеграційних процесів.

Усі митні органи наділені відповідними правотворчими повноваженнями, залежно від яких і визначаються межі дії та юридична сила нормативних актів, які вони приймають. Коло таких повноважень

утворює правотворчу компетенцію, яка неоднакова. Її обсяг визначається з урахуванням місця, яке займає той чи інший митний орган у системі митної служби України, його завдань та функцій. Так, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи – Держмитслужба України в межах реалізації своїх правотворчих повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання (ч. 2 ст. 13 МК України). У Положенні про Держмитслужбу України [314] ці повноваження деталізуються та уточнюються: Держмитслужба України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції про вдосконалення законодавства та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентів України, КМ України. У межах своїх повноважень Держмитслужба України організовує виконання актів законодавства, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Щоправда, відповідно до п. 2 Указу Президента України “Питання Мінфіну України” [293] на цей центральний орган виконавчої влади покладається спрямування та координація діяльності митної служби України, в тому числі через внесення на розгляд КМ України розроблених Держмитслужбою України проектів нормативно-правових актів та попереднє погодження проектів таких нормативно-правових актів. Як уже зазначалося, положення указу глави держави щодо координації діяльності Держмитслужби України Мінфіном України суперечать змісту ч. 4 ст. 3 МК України, відповідно до якої така координація діяльності спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи покладається безпосередньо на КМ України.

Нормотворча діяльність спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи має характер не тільки національної, а й міжнародної. Так, відповідно до чинного законодавства Держмитслужба України бере участь у підготовці міжнародних договорів України, готує пропозиції щодо укладення, денонсації таких договорів, у межах своєї компетенції укладає міжнародні договори України [314].

Зважаючи на той факт, що саме Держмитслужба України забезпечує безпосередню реалізацію митної політики держави, КМ України делегував їй частину своїх правотворчих повноважень у сфері регулювання відносин, пов’язаних з увезенням чи вивезенням об’єктів переміщення через митний кордон держави. Зокрема, Уряд своїм розпорядженням “Про надання повноважень Держмитслужбі України на затвердження нормативно-правових актів” [409] розширив повноваження цього органу в сфері правотворчої діяльності. На виконання цього розпорядження Держмитслужбою України розроблено та прийнято, наприклад, “Положення про склади тимчасового зберігання” [321] та ряд інших підзаконних нормативних актів. Виправданість такого кроку підтверджено прийняттям КМ України Постанови “Про делегування повноважень на затвердження нормативно-правових актів” [385], згідно з якою роль

Держмитслужби України в регулюванні митно-правових відносин суттєво зросла.

Крім Держмитслужби України, правотворчими повноваженнями наділено також інші митні органи – регіональні митниці та митниці. Наприклад, можна визнати правотворчими повноваження, визначені п. 3.2 Примірного положення про митницю [369], згідно з яким митниця відповідно до покладених на неї завдань видає в межах своєї компетенції накази, подає на державну реєстрацію до відповідного управління юстиції нормативно-правові акти, що мають міжвідомчий характер або зачіпають права й законні інтереси громадян і суб'єктів господарювання; узагальнює практику застосування норм законодавства України з питань митної справи й нормативно-правових актів Держмитслужби України, розробляє та вносить на розгляд регіональної митниці й Держмитслужби України пропозиції щодо їх удосконалення (п. 3.9 Примірного положення про митницю); бере участь в опрацюванні проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів (п. 3.38 Примірного положення про митницю). Подібні правотворчі повноваження має й регіональна митниця [370].

Реалізація митними органами своїх правотворчих повноважень досить чітко регламентована нормами митного законодавства. З метою впорядкування системи відомчих нормативних актів, тобто приведення їх у відповідність до законів та правових актів інших органів влади, скасування застарілих актів, усунення дублювання нормативних положень, а також уніфікації та деталізації порядку підготовки, подання на державну реєстрацію та скасування відомчих нормативно-правових актів було розроблено та запроваджено в діяльність митних органів Методичні рекомендації про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування, обліку та зберігання нормативно-правових актів митних органів України [249]. Крім того, здійснення окремих дій у процесі правотворчої діяльності митних органів визначається Інструкцією з діловодства в митній службі України [153] та іншими підзаконними актами.

Правотворча діяльність митних органів здійснюється у двох взаємопов'язаних напрямках: по-перше, підзаконне правове регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації громадянами та суб'єктами господарювання свого права на ввезення чи вивезення об'єктів переміщення через митний кордон держави; по-друге, правове забезпечення організації та функціонування митних органів, їх окремих структурних підрозділів та посадових осіб.

Найбільш яскравим прикладом першого напрямку є прийняття митними органами нормативних актів, що містять, за визначенням Є.В. Додіна, техніко-правові (технологічні) норми [133, с. 15]. Ці підзаконні нормативні акти – технологічні схеми (технології, порядки) визначають обов'язкову для виконання громадянами, суб'єктами ЗЕД та іншими зацікавленими особами послідовність операцій митного контролю

та митного оформлення, а також дій посадових осіб митного органу під час здійснення цих операцій. Технологічні схеми (технології, порядки) є невід'ємною складовою митного законодавства, ґрунтуються на нормах МК України, законів та підзаконних нормативних актів інших органів виконавчої влади. Призначенням технологічних схем (технологій, порядків) є упорядкування діяльності митних органів, інших контролюючих органів та їх посадових осіб таким чином:

- встановлення єдиного порядку здійснення митного контролю транспортних засобів, перевізників та товарів на всій митній території України;

- визначення послідовності дій посадових осіб митних органів під час здійснення митного контролю транспортних засобів, перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон;

- організація взаємодії посадових осіб митних органів між собою та з іншими державними органами.

Використання технологічних схем (технологій, порядків) дає можливість прискорити здійснення митних процедур та збільшити обсяги пасажиропотоків і товарообігу.

Ілюстрацією правотворчої діяльності у другому напрямку є затвердження керівником митного органу, наприклад начальником митниці, положення про митні пости, інші структурні підрозділи митниці, посадові інструкції працівників митниці [369].

Таким чином, результатом правотворчої діяльності митних органів є видання норм права підзаконного характеру, що регулюють митно-правові відносини. Зміст такого правового регулювання полягає в уточненні та деталізації норм законів і нормативних актів вищестоящих органів державної влади; упорядкуванні та закріпленні найбільш доцільних суспільних відносин у митній сфері; охороні урегульованих правом управлінських відносин; створенні й розвитку нових суспільних відносин, що відповідають сучасним потребам державотворення. Від ефективності правотворчої діяльності залежить успішність здійснення інших видів адміністративної діяльності митних органів.

Однак прийняття правових актів не повинно бути самоціллю. Питання, пов'язані з правотворчістю, не можна розглядати поза зв'язком з правозастосовною діяльністю. Правотворчість і правозастосування – дві сторони однієї медалі [75, с. 48]. Проблему ефективності правотворення в митній сфері та практики його застосування треба вважати актуальним предметом сучасних наукових досліджень, що здійснюються в царині митного права. Саме тому ключову роль у процесі безпосередньої реалізації митними органами митної політики відіграє застосування норм митного законодавства. Правозастосовна діяльність за своїм обсягом є домінуючою в структурі адміністративної діяльності митних органів, але за своїм соціальним призначенням поступається правотворчій. Нерозривний зв'язок правозастосовної діяльності з правотворчою в тому,

що результати останньої є підґрунтям для правозастосування, забезпечення реалізації правових норм. Іншими словами, в правозастосовній діяльності митних органів відбувається процес, протилежний правотворчому, який полягає в тому, що загальні нормативні приписи – результати правотворчої діяльності – на підставі конкретних юридичних фактів перетворюються на владні індивідуально-конкретні приписи і втілюються в реальні дії та вчинки суб'єктів митних правовідносин – результат правозастосовної діяльності.

Правозастосовна діяльність у загальному вигляді являє собою владну, організуючу діяльність митних органів та їх посадових осіб, що забезпечує трансформацію загальних правил поведінки й діяльності громадян і суб'єктів господарювання, яка міститься в правових актах, у площину їх конкретно-індивідуальних дій. У результаті її здійснення встановлюються конкретні суб'єктивні права і обов'язки учасників митно-правових відносин, що ґрунтуються на індивідуальних правових актах, прийнятих митними органами.

У юридичній літературі вже неодноразово зверталася увага на значення правозастосовної діяльності в процесі правового регулювання суспільних відносин. Зокрема, В.Я. Настюк наголошував на тому, що у правозастосовній діяльності повсякденно і безпосередньо за допомогою юридичних засобів вирішуються митні справи й реалізуються функції діяльності держави. Необхідність правозастосовної діяльності зумовлена тим, що багато зобов'язуючих, уповноважуючих і заохочувальних митно-правових норм не можуть бути реалізовані суб'єктами права без спеціальної участі компетентних органів, наділених державною митно-владною компетенцією [260, с. 71]. Погоджуючись у цілому з позицією вченого, зауважимо щодо неадекватності вжитого ним терміна “митна справа” тій діяльності, яку митні органи та їх посадові особи вирішують у процесі безпосередньої реалізації митної політики.

Підтримуємо позицію тих науковців, які визначають правозастосовну діяльність як одну з найважливіших форм реалізації норм права, яка є специфічною державно-владною діяльністю спеціально уповноважених на це суб'єктів, що складається з форм, засобів, методів, за допомогою яких забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення одних учасників правових відносин суб'єктивними правами та покладення на інших відповідних юридичних обов'язків чи шляхом розгляду (рішення) питань щодо наслідків правових спорів і правопорушень і притягненні винних до відповідальності [531, с. 137 – 138]. Запропоноване поняття містить ряд ознак, притаманних правозастосовній діяльності, що дозволяє нам усвідомити сутність цього виду правової діяльності. Разом з тим цього недостатньо для з'ясування природи та характеру правозастосовної діяльності митних органів, з цієї метою спробуємо проаналізувати основні її ознаки.

Владно-організуочий характер правозастосовної діяльності митних органів є однією з основних її властивостей. Він полягає у тому, що цю діяльність здійснюють спеціально уповноважений орган у галузі митної справи, регіональні митниці, митниці та їх посадові особи. Вона здійснюється в установлених законом формах і завершується прийняттям індивідуальних правових актів, приписи яких є обов'язковими для осіб і органів, яким вони адресовані. Виконання цих приписів забезпечується як юридичними засобами, наприклад можливість застосування заходів адміністративного примусу, так і організаційно-матеріальними – використання технічних засобів митного контролю. Інакше кажучи, застосування права має місце там і тоді, де й коли є владне рішення митного органу з приводу конкретної життєвої ситуації, що має юридичне значення і передбачене нормами митного законодавства. Владність рішення митного органу передбачає встановлення певного виду відносин між ним та громадянином чи суб'єктом господарювання, в якому домінує імператив. Ця імперативність передбачає: 1) односторонність волевиявлення органу, що наділений владними повноваженнями, хоча іноді ініціатором видання акта виступає не цей орган; 2) категоричність передбаченого цим актом веління; 3) обов'язковість владних рішень для виконавців, підпорядкованість їх волі; 4) забезпеченість і охорона таких рішень примусовою силою держави [340, с. 18]. Владність забезпечує узгодженість дій суб'єктів та учасників правозастосовної діяльності, підтримує їх дисципліну; на її основі акти застосування права набувають обов'язковості та забезпечуються усіма засобами, які є в розпорядженні держави [554, с. 19].

Підтвердженням владно-організуочого характеру правозастосовної діяльності митних органів може бути процедура відкриття суб'єктом господарювання вантажного митного комплексу, автопорту чи автотерміналу (далі – ВМК). З метою створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та збільшення пропускної спроможності пунктів пропуску через державний кордон України і підвищення ефективності митного й інших видів державного контролю, митного оформлення товарів і транспортних засобів відповідно до ч. 7 ст. 71 МК України [253] митним органом може визначатися ділянка території з комплексом будівель, споруд, інженерно-технічних засобів та комунікацій, необхідних для здійснення митних процедур, – ВМК. Порядок та умови відкриття ВМК визначається нормативними актами КМ України та Держмитслужби України [395; 329]. Відкриття ВМК здійснюється за ініціативою його власника за погодженням і з дозволу митного органу, у зоні діяльності якого розташовано об'єкти ВМК. Усі рішення митного органу щодо відкриття та функціонування ВМК обов'язкові для його власників. Поточний контроль за діяльністю ВМК здійснює митний орган, який у разі порушення власником ВМК умов експлуатації ВМК має право припинити діяльність останнього.

Правозастосовна діяльність має підзаконний, а точніше піднормативний характер, адже вона здійснюється на підставі норм, що містяться в законах і нормативних актах вищестоящих державних органів та в межах повноважень митного органу, які визначено законом. За допомогою правозастосування нормативно-правове регулювання наближається до життя, до конкретних суб'єктів права та реальної ситуації, що свідчить про індивідуальну спрямованість цього виду діяльності. Безпосереднім об'єктом правозастосовної діяльності є окремі конкретний випадок, а приписи правозастосовного акта стосуються персонально визначених осіб.

На думку С.С. Алексєєва, потреба у здійсненні правозастосовної діяльності виникає тоді, коли: а) суб'єктивні права та юридичні обов'язки осіб не можуть виникнути без владної діяльності компетентних органів держави; б) існують певні перепони для здійснення суб'єктивного права чи відсутнє добровільне виконання юридичного обов'язку; в) відповідно до правових норм необхідно застосувати юридичні санкції [26, с. 100]. Разом з тим потреба у правозастосовній діяльності виникає також у разі здійснення спеціального контролю, наприклад митного, за реалізацією зацікавленими особами своїх прав та законних інтересів (наприклад, реалізація громадянами права на переміщення багажу чи транспортних засобів через митний кордон держави), коли необхідно встановити наявність або відсутність факту, що має юридичне значення (наприклад, факт наявності чи відсутності ліцензії на провадження посередницької діяльності митного перевізника), або коли відповідно до вимог норми права є потреба у застосуванні заходів примусового характеру, а не тільки одного з їх різновидів – санкцій. Прикладом застосування митними органами заходів примусового характеру є встановлення особливих правил, пов'язаних із застосуванням до товарів, що ввозяться на територію держави, митного режиму переробки на митній території України [331]. Митні органи надають дозвіл на здійснення операцій з цими товарами, встановлюють строки здійснення таких операцій, перевіряють дотримання режиму переробки, визначають порядок митного оформлення продуктів переробки та визначають умови реалізації продуктів переробки.

Правозастосовна діяльність – це творча діяльність, що обумовлено різноманітністю конкретних життєвих обставин, які необхідно дослідити, перш ніж застосувати закон. Творчий бік правозастосовної діяльності також пов'язаний з конкретизацією норм права. Митне законодавство містить досить велику кількість оцінних категорій (мінімум митних процедур, необхідних для забезпечення додержання законодавства, вибірковість митного контролю, достатні підстави вважати, малозначущість тощо), які потребують уточнення їх змісту в юридичній практиці. Закон досить часто передбачає існування таких моментів, у яких законодавець заздалегідь орієнтується на їх конкретизацію особою, що його застосовує. Наслідком відсутності належної конкретизації оцінних

категорій є різноманітність варіантів вирішення одних і тих же питань. У переважній більшості ситуацій посадові особи митних органів приймають рішення, які є адекватними та раціональними, сприяючи при цьому реалізації особами своїх прав та інтересів. Проте іноді використання владних повноважень у ситуаціях із застосуванням оцінних категорій породжує бюрократію, тяганину або ж відверте свавілля.

Конкретизацію поняття, а точніше індивідуалізацію чи персоналізацію застосування оцінних категорій, слід відрізнити від конкретизації норми в процесі її підзаконної нормотворчості. У першому випадку йдеться про продовження нормативного регулювання, заданого правотворчістю, доповнення його індивідуальною регламентацією, що знаходить своє відображення в уточненні, адаптації правового статусу суб'єктів у реальній ситуації, конкретизації їх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. У другому ж – мовиться про процес творення норми права, точніше про завершення правотворчої діяльності.

У результаті застосування норм права, в тому числі й тих, що містять оцінні категорії, відбувається конкретизація дії норми права. Правозастосовна конкретизація дії правової норми не є наслідком недоліків чи упущення законодавства. Як і все застосування права, вона – наслідок його загальнонормативного характеру, а тому слугує об'єктивно необхідним елементом механізму правового регулювання. Її потреба закладена в самій сутності правового регулювання – у впливі норм права, що мають загальний характер, на учасників конкретних суспільних відносин [441, с. 359]. Правозастосування – це операція не над нормою, а над фактом з використанням норми. Результатом правозастосовної діяльності є упорядкування конкретної ситуації відповідно до загальної волі правотворця.

Правозастосовна діяльність митних органів – це не тільки форма реалізації права, а й правова форма їх управлінської діяльності, оскільки вона відображається зовні як використання ними владного впливу на учасників суспільних відносин у митній сфері та внутрішньої організації управлінської діяльності в системі митної служби. Правозастосуванню в адміністративній діяльності належить важливе місце, оскільки воно безпосередньо пов'язано зі здійсненням митними органами своїх завдань та функцій, а саме: у процесі правозастосування розробляються правові акти, зміст яких відображає особливості реалізації окремих функцій митних органів, як основних, так і допоміжних, що, по суті, індивідуалізуються цими актами.

Такий, єдиний і разом з тим складний процес правозастосування складається зі стадій. У юридичній літературі існують різні точки зору щодо стадій правозастосовної діяльності [13, с. 177; 255, с. 42; 340, с. 33; 441, с. 373; 554, с. 21], проте зазвичай виокремлюють три основні стадії правотворчої діяльності: 1) встановлення й аналіз фактичних обставин справи (фактична основа), 2) вибір норми права та її аналіз – перевірка

автентичності тексту норми, її аналіз з точки зору законності, дії в часі, в просторі і за колом осіб, тлумачення норм (юридична основа); 3) прийняття рішення у справі [229, с. 39]. Разом з тим, зважаючи на складність реалізації окремих функцій, деякі науковці розширюють цю схему і включають до неї одиничні моменти, що мають по суті підпорядкований характер щодо трьох вищезазначених стадій. Так, на їх думку, окремі види правозастосовних проваджень складаються з чотирьох і більше самостійних стадій [502, с. 341]. Наприклад, В.Я. Настюк пише, що правозастосовна діяльність включає: 1) встановлення фактичних обставин митної справи (конкретну життєву ситуацію за участю митного органу чи посадової особи, адже в митному законодавстві в поняття “митна справа” вкладається інший зміст – прим. моя); 2) вибір, пошук відповідної митної норми для вирішення справи; 3) усвідомлення її мети і змісту; 4) прийняття у справі рішення або індивідуального митного акта; 5) виконання цього акта [260, с. 71]. Крім того, зазначимо, що окремі стадії правозастосовної діяльності не завжди виокремлюються і окреслюються чітко вираженою межею. Виокремлення в діяльності стадій має теоретичне значення, адже дозволяє глибше та змістовніше дослідити це явище. У практичній діяльності відповідні стадії переплітаються і взаємно обумовлюють одна одну.

Від стадій правозастосовної діяльності в сенсі послідовних дій при розв'язанні юридичної справи треба відрізнити стадії, з яких складається порядок розгляду юридичної справи різними компетентними органами. Наприклад, у провадженні в справах про адміністративні правопорушення більшість науковців-адміністративістів виокремлюють такі чотири стадії: 1) адміністративне розслідування; 2) розгляд адміністративної справи; 3) оскарження чи опротестування постанови; 4) виконання постанови [54, с. 16 – 17; 79, с. 152; 88, с. 88]. На кожній з цих стадій повторюється логічна послідовність стадій правозастосування, тобто відбувається самостійний процес застосування норм права, який проходить логічно та фактично пов'язані стадії, що полягають в аналізі фактичних обставин, обранні правової норми і прийнятті рішення.

Як вже зазначалося, результатом правозастосовної діяльності завжди є видання індивідуального правового акта. Призначенням правових актів цього виду є продовження загального нормативного регулювання, що було започатковано в процесі правотворчості за допомогою норми права, і одночасно доповнено індивідуальною, піднормативною регламентацією. Така регламентація полягає в уточненні правового статусу суб'єктів у реальній життєвій ситуації, що склалася. Правові акти фіксують результати вирішення юридичної справи, саме в них знаходять своє закріплення основні висновки, отримані в результаті всього процесу правозастосування (письмового чи в іншій формі). Правозастосовні акти відіграють роль додаткових юридичних фактів, які породжують, змінюють чи припиняють митно-правові відносини.

В.В. Лазарев вважає, що можна вести мову про правозастосовні акти як про акти-документи чи акти акти-дії [229, с. 64]. Треба повністю погодитися з його позицією. Прикладом акта-дії, з урахуванням специфіки правозастосовної діяльності митних органів, можна було б вважати проставлення посадовою особою митного органу штампа “Під митним контролем” на СМР, перевізних документах, вантажних маніфестах, інвойсах або на інших товаросупровідних документах. Використання такого штампа носить застережно-заборонний характер: означає, що вантаж або транспортний засіб взято під митний контроль, і будь-яке розпорядження ним (переміщення, перевезення, навантаження, розвантаження тощо) без дозволу митниці забороняється.

В усіх випадках акт застосування права – це рішення щодо конкретно-індивідуальної справи, а форми його зовнішнього прояву можуть бути різноманітними (письмовий наказ, усне чи письмове рішення, фізична дія тощо). Вони відображають інформаційний зв'язок між волею особи, що здійснює правозастосування, та керованим об'єктом. За відсутності такого зв'язку неможливим стає виникнення, розвиток чи припинення правовідносин.

Роль правозастосовної діяльності є вельми різноманітною. Правозастосовну діяльність митних органів можна розглядати як самостійну форму реалізації норм митного законодавства; державний спосіб впливу на суспільні відносини, за допомогою якого в їх систему вводяться індивідуальні, персоніфіковані правові приписи; спосіб організації здійснення юридичних норм, втілення в життя їх приписів; основну чи факультативну стадію правового регулювання; функцію митних органів; оперативний засіб самоорганізації системи митної служби; юридичну гарантію, умову нормального існування митно-правових відносин; важливий елемент юридичної практики; соціально-правову цінність, що спрямована на задоволення прав та законних інтересів громадян, суб'єктів господарювання, митних органів, держави в цілому; форму реалізації права, результатом якої є прийняття управлінського рішення; відображені в особливому понятті суспільні за своєю природою відносин. Усі ці функціональні можливості правозастосовної діяльності взаємопов'язані та взаємозалежні одна від одної. Теоретична і практична потреба у їх виокремленні обумовлена тим, що в тій чи іншій ситуації акцент робиться на одному чи кількох найбільш важливих, з огляду на потреби, аспектах.

Аналіз основних ознак та властивостей правозастосовної діяльності дає можливість сформулювати лише загальне уявлення про її зміст. Більш чітке усвідомлення змісту цього різновиду правової форми адміністративної діяльності митних органів можливе при дослідженні її різновидів. За змістом і властивостями правових норм, що застосовуються митними органами, та безпосередньою метою діяльності, ми пропонуємо в межах правозастосовної діяльності розрізняти такі її підвиди: регулятивну

(оперативно-виконавчу), правоохоронну, контрольну, установчу, реєстраційно-дозвільну.

Регулятивна (оперативно-виконавча) діяльність митних органів здійснюється з метою вирішення конкретних управлінських завдань, що виникають у процесі організації та функціонування єдиної загальнодержавної системи митної служби України і питань організаційно-розпорядчого характеру, пов'язаних з реалізацією громадянами і суб'єктами господарювання своїх прав щодо ввезення чи вивезення об'єктів переміщення через митний кордон держави, впливом на зовнішню торгівлю, захистом національного товаровиробника. Митні органи, здійснюючи на підставі та відповідно до правових приписів індивідуальне правове регулювання конкретних суспільних відносин, тим самим активно впливають на сам процес розвитку суспільних відносин в митній сфері.

Регулятивна діяльність – це владна, оперативна діяльність митних органів, спрямована на реалізацію приписів норм митного законодавства, шляхом створення, зміни чи припинення конкретних правовідносин, що ґрунтуються на цих нормах з метою їх безпосередньої реалізації. У даному випадку застосовується диспозиція норми права, що має не заборонний, а дозвільний чи зобов'язальний характер. Це творча, організуюча робота, спрямована на реалізацію митними органами митної політики держави. Сама сутність митної політики держави, яка в цілому має позитивно-регулюючу спрямованість, свідчить про те, що в межах правозастосовної діяльності ця форма реалізації є основною.

Головне призначення регулятивної діяльності митних органів: по-перше, створення сприятливих умов для безперешкодної реалізації громадянами і суб'єктами господарювання своїх прав, по-друге, забезпечення правовими гарантіями здійснення ними своїх прав та виконання обов'язків – це якщо мова йде про регулювання суспільних відносин, пов'язаних з увезенням чи вивезенням зацікавленими особами товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон держави та здійсненням підприємницької діяльності у сфері надання митних послуг. Якщо ж мова йде про сферу організації та функціонування системи митної служби, то тут призначення регулятивної діяльності полягає в оптимізації структури митних органів, удосконаленні методів діяльності, покращанні кадрової роботи, забезпеченні прозорості їх діяльності, підвищенні ефективності взаємодії з громадянами і суб'єктами господарювання. Саме через це зміст регулятивної діяльності полягає в тому, щоб в конкретній життєвій ситуації встановити конкретних учасників відносин і відповідно до диспозиції застосовуваної норми надати учасникам даних відносин або суб'єктивні права, або юридичні обов'язки.

Регулятивній діяльності митних органів притаманна оперативність, яка означає, що дії митних органів є безпосередньою реакцією на ті зміни, що відбуваються з керованими об'єктами. Особливістю цього виду діяльності є те, що митним органам необхідно швидко реагувати на зміни

управлінської ситуації чи питання, що виникають у процесі повсякденної діяльності. До того ж ця швидкість не повинна шкодити чи йти всупереч економічній, організаційній, а головне юридичній обґрунтованості – законності прийнятого рішення. Адекватність реагування на управлінські ситуації має надзвичайне значення, адже недостатня обґрунтованість чи вмотивованість прийнятого митними органами рішення може послугувати підставою для його оскарження, і навпаки, до оскарження може також привести невинуватену затримку під час прийняття рішення або ж створення умов, що перешкоджають реалізації громадянами чи суб'єктами господарювання своїх прав у досліджуваній сфері.

Процес застосування норм митного законодавства під час здійснення регулятивної діяльності, як правило, має традиційні для правозастосовної діяльності три стадії, у ході яких послідовно розв'язуються завдання: дослідження обставин, що утворюють фактичну основу для суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; вибір і аналіз норми, що відповідає встановленим обставинам; прийняття рішення у справі – правозастосовного акта, який визначає конкретний зміст суб'єктивного права чи юридичного обов'язку.

У тих випадках, коли застосовуються акти до типових чи вже запрограмованих у них індивідуально-конкретних обставин, процес може складатися з двох стадій: аналіз управлінської ситуації; застосування норми до типового індивідуально-конкретного випадку у вигляді прийнятого рішення. Прикладом такого двостадійного правозастосування є здійснення спрощеного митного контролю до тих суб'єктів господарювання у сфері ЗЕД, які знаходяться в так званих "білих списках суб'єктів ЗЕД". Власне акти, що містять опрацьовану схему їх застосування, не передбачають можливостей для митного органу альтернативно обирати норму митного законодавства. Дослідивши ситуацію, суб'єкт правозастосування використовує вже заздалегідь обрану для даного типового випадку норму і одразу ж приймає рішення.

Регулятивна діяльність митних органів зазвичай завершується прийняттям правозастосовного акта. У подальшому реалізація загальних нормативних приписів, досягнення позитивного юридичного результату залежить від вільного волевиявлення суб'єкта, що знаходиться в умовах, закріплених нормами матеріального митного права та індивідуалізованих таким правозастосовним актом.

Ще одним підвидом правозастосовної адміністративної діяльності митних органів є діяльність, яка в юридичній літературі отримала назву правоохоронної. Про правоохоронний характер діяльності митних органів свідчить той факт, що певний її обсяг пов'язаний з охороною інтересів споживачів товарів і додержанням учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку, захистом права інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних зв'язків, інших юридичних та фізичних осіб, здійсненням контролю за переміщенням

товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон держави, а також із відверненням, припиненням митних правопорушень та притягненням осіб, винних у їх вчиненні, до юридичної відповідальності.

Основний зміст правоохоронної діяльності митних органів полягає у забезпеченні митними органами захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, суб'єктів господарювання і держави, боротьбі з митними правопорушеннями та контролі за додержанням законодавства України з митних питань.

Саме поняття “правоохоронна діяльність” досить часто зустрічається в юридичній літературі, але, застосовуючи його, численні автори вкладають у нього такий зміст, що іноді суттєво відрізняється. Юридичному аналізу досліджуваного поняття присвячено чималу кількість робіт як вітчизняних науковців, наприклад М.І. Мельника, М.І. Хавронюка [245], І. Бондаренко [69; 70], так і зарубіжних [108; 338; 504]. До того ж ситуація ускладнюється тим, що існує нормативна невизначеність поняття “правоохоронні органи”, які здійснюють цю діяльність, а це часто призводить до колізій та непорозумінь у разі його застосування.

Аналіз різноманітних поглядів на визначення поняття “правоохоронна діяльність” дозволяє нам констатувати, що більшість з них зводиться до розуміння цього поняття у широкому та вузькому значенні.

Так, у широкому значенні під правоохоронною діяльністю слід мати на увазі діяльність з охорони права, яка здійснюється спеціально уповноваженими на те органами за встановленою в законі процедурою і полягає в розгляді юридично значущих справ, виявленні правопорушень і обвинуваченні осіб, винних в їх вчиненні, та в деяких випадках у застосуванні до правопорушників примусових заходів, регламентованих законом, а також у представництві й захисті прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [272, с. 9], а у вузькому – боротьба зі злочинами та іншими правопорушеннями (в основному з тими, що прийнято називати адміністративними проступками) або підтримання громадського порядку (патрулювання в громадських місцях, контроль за проведенням масових заходів) [338, с. 9].

Варто погодитися з позицією тих науковців, котрі зазначають, що правоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних засобів впливу в суворій відповідності із законом і при неухильному дотриманні встановленого ним порядку [488, с. 7].

Запропоноване визначення характеризує цю діяльність як різновид правозастосовної діяльності, що полягає у застосуванні заходів юридичного впливу відповідно до закону, з метою охорони та захисту прав і законних інтересів громадян, підприємств та організацій, суспільства й держави, забезпечення безпеки, правопорядку та законності. Митні органи застосовують відповідні норми чинного митного законодавства, що характеризуються правоохоронним спрямуванням. Результати їх

діяльності спрямовані як всередину самої системи митних органів, так і назовні, на інші суб'єкти, створюючи, змінюючи чи припиняючи права й обов'язки останніх.

Багато науковців, спираючись на чинне законодавство, зараховують митні органи України до системи правоохоронних органів на тій підставі, що вони здійснюють, окрім всього, і правоохоронну діяльність [143, с. 141; 245, с. 31; 543, с. 34; 555, с. 59]. Однак цю точку зору поділяють не всі науковці, котрі переймалися питаннями правоохоронних органів та їх діяльності [70, с. 54; 295, с. 41 – 42; 487, с.7].

Аналізуючи головні характерні ознаки правоохоронної діяльності, сформульовані в юридичній літературі, спробуємо довести, що певний обсяг діяльності, здійснюваної митними органами України, за своїм змістом та сутністю є правоохоронною.

Владний характер цієї діяльності має полягати у захисті певних суспільних відносин компетентними органами. Як випливає зі змісту Преамбули МК України [253], діяльність митних органів як спеціально уповноважених органів у галузі митної справи спрямована на забезпечення захисту економічних інтересів, захисту прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, а також забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи. Це положення МК України, безумовно, є основним орієнтиром для доведення правоохоронного характеру діяльності митних органів. На нашу думку, основні завдання, що виконуються митними органами України здебільшого відображають чітко виражений правоохоронний характер цієї діяльності.

Ці загальні правоохоронні завдання ще більш чітко й детально розкриваються в підзаконних нормативно-правових актах, що визначають правовий статус конкретних митних органів. Так, у Положенні про Держмитслужбу України [314] зазначено, що до основних її завдань належить: захист економічних інтересів України, контроль за додержанням законодавства України про митну справу, здійснення комплексного контролю за валютними операціями, здійснення заходів щодо захисту інтересів споживачів товарів і додержання учасниками зовнішньоекономічних зв'язків державних інтересів на зовнішньому ринку, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил. Подібним чином визначено й завдання інших митних органів.

Зазначене вище також підтверджує відповідність діяльності митних органів ще двом ознакам правоохоронної діяльності: вона здійснюється спеціально створеними державними органами, що комплектуються відповідним чином підготовленими особами, які мають спеціальний статус (митні органи – це органи, уповноважені безпосередньо здійснювати митну справу, що укомплектовані посадовими особами, на яких покладено здійснення митної справи, організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і яким присвоєно спеціальні звання); реалізація

правоохоронної функції є однією з основних функцій митних органів, а в умовах сьогодення чи не основною.

Підзаконний характер правоохоронної діяльності. Ця ознака має кілька аспектів. По-перше, організація та діяльність органу, який здійснює цю діяльність, детально регламентується у законодавчому порядку. Про відповідність цій ознаці свідчить те, що організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України визначені на рівні окремого кодексу. По-друге, здійснення повноважень у чітко регламентованих законом процесуальних (процедурних) межах і формах. Діяльність митних органів здійснюється не тільки на підставі МК України та інших актів митного законодавства, а й суворо в порядку та формах, передбачених ними, з чітким дотриманням установлених процедур. Їх порушення тягне за собою їх незаконність та недійсність. По-третє, застосовувані в процесі правоохоронної діяльності примусові заходи повинні відповідати закону, тільки він допускає застосування конкретного примусового заходу і чітко визначає його зміст. Правова регламентація застосування примусових заходів митними органами міститься в МК України.

Правоохоронна діяльність здійснюється не будь-яким способом, а лише за допомогою використання примусових засобів. Саме необхідність використання державного примусу і обґрунтовує потребу в спеціальній діяльності із застосування права. Найчастіше вживаними заходами примусу запобіжного та припиняючого характеру, що застосовуються митними органами, є: різні форми митного контролю (перевірка документів і відомостей, митний огляд, огляд територій та приміщень тощо), призупинення дії ліцензії або її скасування, витребування документів, необхідних для провадження в справах про порушення митних правил, вилучення товарів, транспортних засобів і документів, митні обстеження та інші заходи, передбачені МК України та іншими нормативно-правовими актами. До стягнень, що застосовуються митними органами, належать попередження і штраф. Крім того, як екстраординарні засоби адміністративного впливу посадові особи митних органів мають право на застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

Правоохоронна діяльність здійснюється шляхом: 1) виявлення правопорушень і осіб, винних у їх вчиненні; 2) розгляду юридично значущих справ і, в деяких випадках, застосування до правопорушників примусових заходів і стягнень; 3) обвинувачення у вчиненні правопорушення; 4) представництва і захисту порушених прав і законних інтересів; 5) нагляду за додержанням законів. Митні органи виконують правоохоронну діяльність шляхом здійснення превентивного, запобіжного впливу, припинення вчинюваних митних правопорушень (злочини та порушення митних правил), а також застосування відповідних правових норм у випадку порушення тих чи інших митних правил, поновлення

законних прав та інтересів юридичних і фізичних осіб, контролю за дотриманням митного законодавства.

Здійснення правоохоронної діяльності потребує специфічного матеріально-технічного забезпечення. Для виконання завдань, покладених на митні органи, вони, окрім усього, можуть використовувати певну сукупність технічних засобів, які в силу своєї специфіки отримали назву технічних засобів митного контролю.

За своїм змістом правоохоронна діяльність – це багатоаспектна діяльність, що охоплює кілька напрямків, реалізація яких покладається на різні державні органи, у тому числі й на митні. Про це свідчить перелік функцій, виконання яких покладено на митні органи: відповідно до розд. XIX МК України [253] митні органи здійснюють провадження в справах про порушення митних правил, виступають суб'єктами міжнародного співробітництва з питань проведення спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення контрабанди та порушень митних правил (ст. 38 МК України).

Митні органи в процесі своєї діяльності постійно взаємодіють з іншими правоохоронними органами, що виконують правоохоронну діяльність, наприклад проведення спільних операцій на державному кордоні, здійснення контрольованої поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів чи переміщення під негласним контролем (ст. 317, 318 МК України).

Отже, правоохоронна діяльність митних органів – це діяльність митних органів України, що здійснюється шляхом застосування заходів правового примусу відповідно до чинного законодавства, метою якого є охорона і захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, держави, забезпечення безпеки, правопорядку та законності у сфері митної справи.

Визнання за митними органами права на здійснення правоохоронної діяльності матиме безпосереднє практичне значення для діяльності митних органів України. Вирішення цього питання позитивно вплине на правове регулювання діяльності митних органів України, розмежування їх компетенції з іншими правоохоронними органами у сфері забезпечення національної безпеки держави, забезпечення реалізації прав та інтересів громадян і суб'єктів господарської діяльності у сфері митної справи, регламентацію правового та соціального статусу працівників митних органів, що, безумовно, сприятиме реалізації завдань, які стоять перед державою в сучасних умовах.

Самостійним підвидом правозастосовної діяльності митних органів є їх контрольна діяльність. Контрольна діяльність митних органів є особливою формою їх діяльності, адже здійснення контролю за додержанням законодавства України з питань митної справи – це одне з головних завдань, що покладається на митні органи (п. 1 ч. 2. ст. 11 МК України). Виконання цього завдання забезпечується митними органами перш за все через здійснення митного контролю за ввезенням чи

вивезенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон держави. Крім того, слушно буде зауважити, що контрольна діяльність має місце і при реалізації інших функцій митних органів, наприклад таких, як забезпечення дотримання встановлених законодавством заборон та обмежень щодо товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон; здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон; боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, у тому числі забезпечення виконання заходів, спрямованих на недопущення незаконного вивезення за кордон цінностей, що становлять національне, культурне або історичне надбання українського народу тощо.

Контрольна діяльність митних органів полягає у спостереженні та перевірці відповідності виконання, використання і дотримання громадянами та суб'єктами господарювання нормативних приписів митного законодавства, які вказують на такі правові можливості цих об'єктів. У процесі здійснення контрольної діяльності митні органи наглядають за фактичною реалізацією громадянами та суб'єктами ЗЕД своїх прав, пов'язаних з переміщенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон; запобігають можливим митним правопорушенням у цій сфері; визначають заходи, спрямовані на усунення умов, що ускладнюють реалізацію громадянами і суб'єктами господарювання своїх прав, та умов, що сприяють вчиненню правопорушень; у випадку виявлення факту митного правопорушення вживають заходи щодо його припинення.

Метою діяльності митних органів, пов'язаної з контролем, є, з одного боку, створення найбільш сприятливих умов для реалізації приписів норми митного законодавства в поведінці, діяльності громадян і суб'єктів господарювання, забезпеченні ефективності правового регулювання суспільних відносин у митній сфері, а з іншого – охорона і захист економічних інтересів держави, забезпечення законності та правопорядку в митно-правовій сфері.

Аналіз діяльності митних органів, пов'язаний з реалізацією ними контрольних повноважень, дозволяє нам підтримати позицію тих науковців, які вважають, що контрольна діяльність покликана вирішувати широке коло питань, а саме: 1) установлювати фактичне виконання заданого управлінського рішення в діяльності підконтрольних суб'єктів; 2) давати правильну (об'єктивну) суспільно-політичну та юридичну оцінку; 3) приймати ефективні рішення щодо вдосконалення діяльності підконтрольного об'єкта, а у випадку виявлення неправомірної поведінки застосовувати відповідні правоохоронні засоби, профілактичні заходи щодо запобігання певним порушенням; 4) домагатися оперативного, найбільш повного та якісного виконання прийнятого рішення [102, с. 55]. У процесі здійснення контрольної діяльності митні органи перевіряють відповідність дій з увезення чи вивезення об'єктів переміщення через

митний кордон і перетину його громадянами у встановленому митним законодавством порядку; дають належну оцінку їх поведінки у конкретних ситуаціях; удосконалюють механізм митно-правового регулювання суспільних відносин; у межах своєї компетенції застосовують примусові заходи, спрямовані на запобігання митним правопорушенням та їх припинення; перевіряють стан виконання прийнятих ними рішень.

Специфічність контрольної діяльності полягає в тому, що її елементи є невід'ємною складовою усіх інших підвидів правозастосовної діяльності. Так, під час здійснення регулятивної діяльності, прикладом якої може бути процедура визначення митними органами країни походження товару, що переміщується через митний кордон, передбачено здійснення різноманітних контрольних заходів на усіх її етапах [328]. Має місце контрольна діяльність і при здійсненні митними органами реєстраційно-дозвільної діяльності: після надання митними органами підприємству ліцензії на провадження посередницької діяльності митного перевізника вони (митні органи) здійснюють контроль за виконанням цим підприємством кваліфікаційних, організаційних, технологічних та інших вимог, передбачених ліцензійними умови. Виявлення фактів митних правопорушень як приклад правоохоронної діяльності митних органів взагалі є безпосереднім результатом контрольної діяльності митних органів. Наведені приклади спонукають нас до висновку щодо комплексності контрольної діяльності, яка пронизує своїм організуючим впливом усі сфери адміністративної діяльності митних органів, сприяючи здійсненню усіх її правових форм на належному організаційному рівні. Це ще раз підтверджує слушність позиції М.М. Волпенка, який зазначав, що контрольна діяльність своєрідна тим, що вона суміщає в собі деякі риси як дозвольно-розпорядчого, так і юрисдикційного способів і може виступати у формі регулятивних та охоронних правовідносин [82, с. 35].

Важливе значення при дослідженні контрольної діяльності митних органів відіграють стадії її здійснення, які відображають перш за все логіко-функціональну динамічну характеристику даної правової форми. В юридичній літературі існують декілька поглядів щодо критеріїв розмежування стадій контрольної діяльності та їх кількості. Зазвичай виокремлюють від двох до п'яти [90, с. 87 – 88; 102, с. 85; 505, с. 70]. Найбільш логічно узгодженою та обґрунтованою, а тому найчастіше використовуваною [163, с. 7; 215, с. 46] є класифікація стадій контрольної діяльності, запропонована М.Ф. Селівомом, який пропонує виокремлювати такі стадії: 1) вибір об'єкта контролю та способів його здійснення; 2) нагляд і перевірка з метою з'ясування фактичного стану справ; 3) аналіз, тобто зіставлення фактичного виконання з визначеними цілями і заданою програмою діяльності та оцінка допущених невідповідностей та порушень; 4) підготовка та прийняття рішень, рекомендацій щодо вдосконалення справ або ж інформація компетентних органів про свої висновки та пропозиції стосовно покращання діяльності даного підконтрольного

органу; 5) виконання рішення, яке дозволить усунути причини порушень у майбутньому [461, с. 49 – 50]. З огляду на те, що контрольна діяльність є підвидом правозастосовної, ми можемо виокремити такі стадії контрольної діяльності митних органів: 1) установлення фактичних обставин справи; 2) аналіз та оцінка ситуації; 3) прийняття рішення.

Підсумковим результатом контрольної діяльності, як і будь-якого іншого різновиду правозастосовної діяльності, є видання правового акта. Зміст такого контрольного правового акта визначається своєрідністю контрольної діяльності, але він завжди містить оцінку поведінки підконтрольного об'єкта з огляду на її законність та доцільність. Крім такої оцінки, правовий акт може містити або рішення констатуючого характеру, коли внаслідок перевірки встановлюються факти позитивної реалізації правових приписів норм митного законодавства, або приписи правоохоронного змісту, пов'язані з фактом невиконання чи неналежного виконання правових норм. Так, щодо проведення особистого огляду, відповідно до ст. 57 МК України, незалежно від його результатів, складається протокол за встановленою формою.

Однією з особливостей контрольної діяльності митних органів є досить широке використання технічних засобів, зокрема технічних засобів митного контролю. Технічні засоби митного контролю застосовуються митними органами безпосередньо в процесі оперативного митного контролю усіх товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон, з метою встановлення їх відповідності відомостям, що містяться в декларації та інших документах, необхідних для здійснення митних процедур та виявлення матеріалів, предметів і речовин, заборонених до ввезення (вивезення). Здійснення митними органами різноманітних за характером завдань контрольної діяльності вимагає від них використання різноманітних технічних і спеціальних засобів для здійснення митного контролю: пошукові засоби, засоби ідентифікації та засоби аудіовізуального контролю [193, с. 143]. Застосування технічних засобів у процесі контрольної діяльності досить чітко врегульовано нормативними актами і допускається за умови, що вони є безпечними для життя й здоров'я людини, тварин та рослин і не завдають шкоди товарам і транспортним засобам.

Вищезазначене стосувалося, в основному, контрольної діяльності митних органів у так званій зовнішній сфері, але не варто забувати, що цей різновид правозастосовної діяльності має місце і всередині системи митних органів.

Метою внутрішньоорганізаційної контрольної діяльності є вдосконалення організації та функціонування системи митних органів, забезпечення законності та дисципліни при здійсненні митними органами своєї адміністративної діяльності. Сутність такої контрольної діяльності полягає у перевірці дотримання й виконання посадовими особами митних органів правових приписів, законності та доцільності їх дій та рішень,

припиненні протиправних діянь, а також усуненні причин і умов, що вони породжують.

Таким чином, контрольну діяльність митних органів, з одного боку, можна розглядати як специфічну правову форму управлінської діяльності в митній галузі, а з іншого – як організаційно-юридичний засіб забезпечення режиму законності та правопорядку в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, але в будь-якому випадку вона є невід’ємним елементом у системі реалізації митної політики держави.

Особливим підвидом правозастосовної діяльності є установча діяльність митних органів, за допомогою якої формуються, перетворюються чи ліквідується митні органи, їх структурні підрозділи, окремі посади. Особливої актуальності дослідження цього різновиду адміністративної діяльності митних органів набуло у зв’язку з тими черговими змінами в системі митної служби України, які відбуваються на сучасному етапі її функціонування. Постійний розвиток і зміна конкретних завдань та функцій митних органів неминуче тягне за собою потребу в удосконаленні їх системи, що, як правило, полягає у створенні нових органів чи структурних підрозділів і в реорганізації інших ланок системи.

Установча діяльність митних органів – це специфічна діяльність митних органів, що полягає у створенні, перетворенні в цілому системі чи окремих митних органів або їх структурних підрозділів, припиненні їх діяльності. А зважаючи на те, що первинним елементом будь-якого митного органу, його структурного підрозділу є посада – структурна одиниця – державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень (ч. 1 ст. 2 Закону України “Про державну службу” [388]), установча діяльність також безпосередньо пов’язана з добором, розташуванням та просуванням кадрів системи митних органів. Таке подвійне спрямування установчої діяльності дало можливість окремим науковцям виділити в процесі установчої діяльності два відносно відособлених, хоча й пов’язаних по суті, види застосування права: 1) щодо створення та ліквідації структур; 2) щодо комплектування особового складу апарату управління [554, с. 36].

Метою здійснення митними органами установчої діяльності є вдосконалення та оптимізація системи митних органів, приведення її у відповідність до суспільних потреб та вимог міжнародних стандартів, а також забезпечення реалізації державної кадрової політики. У межах здійснення установчої діяльності з найбільшою ефективністю проходять організаційно-правові управлінські процеси, спрямовані на створення загальнонаціональної системи митних органів, яка була б здатна вирішувати найскладніші завдання в умовах ринкових відносин та євроінтеграції, що зараз відбувається за участю нашої держави.

При дослідженні установчої діяльності митних органів важливе значення має її соціально-політична природа, сутність якої полягає в тому, що установча діяльність відіграє важливу роль у процесі реалізації митної

політики держави, адже від оптимальності та раціональності системи митних органів безпосередньо залежить ефективність та результативність їх діяльності, а стабільність системи митних органів, як підсумок виваженості установчої діяльності, є запорукою якості митно-правового регулювання суспільних відносин.

З урахуванням соціально-політичної характеристики установчої діяльності ми можемо з'ясувати і власне суто юридичну. Юридична характеристика установчої діяльності містить специфічні ознаки, які, проте, є похідними від загальних ознак правозастосовної діяльності. Установча діяльність митних органів: 1) завжди пов'язана з розглядом та вирішенням справ щодо формування, реорганізації та ліквідації митних органів, їх структурних підрозділів, окремих посад; 2) здійснюється відповідно до матеріальних та процесуальних норм митного законодавства і завжди тягне за собою юридичні наслідки; 3) здійснюється тільки спеціально уповноваженими суб'єктами, перелік яких є виключним і розширенню не підлягає; 4) результати завжди відображаються у відповідних установчих документах; 5) безпосередньо пов'язана з потребою у використанні відповідних способів та засобів юридичної техніки.

Головна відмінність установчої діяльності від інших різновидів правозастосовної діяльності митних органів полягає у її функціональному призначенні – перетворення системи митних органів з урахуванням факторів внутрішнього (наприклад, перерозподіл функціональних обов'язків між структурними підрозділами) та зовнішнього (наприклад, зміна векторів економічного розвитку держави) середовища. Специфіку мають і конкретні дії та операції, з яких складається установча діяльність. До їх числа можна зарахувати: 1) збирання та вивчення інформації про доцільність та необхідність створення, реорганізації чи ліквідації митного органу, структурного підрозділу, окремої посади; 2) достатнє наукове обґрунтування практичної необхідності в організаційних змінах з урахуванням наявних матеріально-технічних ресурсів; 3) створення нормативного підґрунтя, вибір правотворчих, регулятивних, контрольних та інших засобів для обґрунтування та реорганізації управлінських структур; 4) подання уповноваженим суб'єктам пропозицій щодо організаційних змін; 5) розгляд і прийняття рішення таким уповноваженим суб'єктом.

Специфікою установчої діяльності в системі митних органів є досить вузьке коло посадових осіб митних органів, що мають установчі повноваження. До них насамперед належить Голова Держмитслужби України, який має найширші повноваження у цій царині. Він приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію регіональних митниць, митниць і митних постів, затверджує штатний розклад митної служби України, структуру центрального апарату, призначає на посади та звільняє з посад працівників центрального апарату Держмитслужби України,

керівників регіональних митниць та їх структурних підрозділів, митниць, спеціалізованих митних управлінь і організацій, установ та навчальних закладів [253; 314]. Начальники регіональних митниць та митниць не мають повноважень щодо структурної організації підпорядкованих їм митних органів та їх структурних підрозділів, а лише ведуть роботу з добору й розстановки кадрів і несуть за це персональну відповідальність [370; 369].

Аналіз практики здійснення установчої діяльності митних органів виявив певні проблеми, обумовлені неналежним виконанням усіх об'єктивно необхідних дій та операцій, наприклад відсутність наукового обґрунтування доцільності зміни структури митних органів. Такі прорахунки призводять до ускладнення діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з увезенням чи вивезенням об'єктів переміщення через митний кордон. Часті зміни зон діяльності митних органів – результат організаційних перебудов, вони призводять до конфліктних ситуацій, пов'язаних, наприклад, з процедурами переакредитації суб'єктів ЗЕД у новоутворених чи реорганізованих митних органах. Низький рівень виконавської дисципліни під час виконання рішень, пов'язаних зі структурними перебудовами системи митних органів та недостатня фахова підготовка безпосередніх виконавців призводять до численних конфліктів, учасниками яких є або посадові особи митних органів, або особи, які були звільнені з митних органів з порушенням норм трудового законодавства.

Характеризуючи установчу діяльність митних органів, варто зазначити, що досі фрагментарно розроблені її процедурно-процесуальні аспекти, критерії оцінювання діяльності, особливо це стосується питань призначення керівників та структурної перебудови системи митних органів.

Таким чином, варто зазначити, що запропонована конструкція правових форм адміністративної діяльності митних органів обумовлена самою логікою механізму митно-правового регулювання суспільних відносин, в якому безпосередніми суб'єктами здійснення юридичного впливу виступають митні органи, які знаходяться на різних організаційно-правових рівнях, але всі вони є результатом установчої діяльності спеціально уповноваженого органу виконавчої влади в галузі митної справи. Реальний юридичний вплив на інших учасників митних правовідносин, який забезпечує система митних органів, передбачає здійснення взаємопов'язаних та взаємообумовлених інших підвидів правозастосовної діяльності: регулятивної (оперативно-виконавчої), правоохоронної, контрольної, реєстраційно-дозвільної. У свою чергу, всі різновиди правозастосовної діяльності здійснюються з урахуванням і на підставі нормативних приписів, що встановлені в процесі відомчої правотворчості.

Як вже зазначалося вище, крім правових форм діяльності державних органів у юридичній літературі виокремлюють і неправові (фактичні, організаційні) форми. Разом з тим форми адміністративної діяльності митних органів тісно пов'язані між собою. На практиці досить важко виокремити ту чи іншу форму в "чистому" вигляді. Так, правотворча діяльність не може здійснюватись без проведення організаційної роботи (нарада щодо узгодження проектів нормативних актів, опрацювання інформації, необхідної для підготовки проекту нормативного акта), таких же організаційних дій вимагає і здійснення правозастосовної діяльності (інформування громадян та суб'єктів господарювання щодо змін у порядку переміщення окремих товарів через митний кордон чи проведення навчання представників суб'єктів господарювання). І навпаки, форми неправової (фактичної, організаційної) діяльності так чи інакше реалізуються в межах певного правового врегулювання, відповідно до норм чинного митного законодавства (брати участь в обговоренні наукових рекомендацій та пропозицій на засіданні наукової ради при Держмитслужбі України можуть лише члени ради, склад якої затверджено наказом Голови Держмитслужби України). Проведення неправової (фактичної, організаційної) діяльності може передувати здійсненню правової, проходить одночасно з нею або ж бути наслідком останньої. Кожна з форм діяльності має своє призначення і в той же час опосередковує лише частину змісту адміністративної діяльності митних органів у цілому.

Взаємозв'язок досліджуваних форм діяльності в жодному разі не применшує актуальності їх диференційованого вивчення як самостійних форм. Разом з тим упродовж довгого часу дослідження проблем форм управлінської діяльності зводилося до вивчення лише правових форм, де було досягнуто значних успіхів. Питання ж неправових (фактичних, організаційних) форм майже не розглядалося, а якщо й розглядалося, то лише в контексті правових. Така ситуація призвела до того, що питання про організаційні (неправові, фактичні) форми продовжує залишатись одним з найменш досліджених в юридичній науці [38, с. 232]. Проте науковий аналіз управлінської діяльності органів виконавчої влади, і митних органів зокрема, засвідчив, що зрозуміти зміст адміністративної діяльності, а тим більше опрацювати заходи щодо її оптимізації без урахування всіх різновидів форм діяльності – неможливо. Є.В. Додін, підкреслюючи зростаючу роль правових форм діяльності митних органів, що є цілком природним у зв'язку з прискореним перетворенням нашої держави на правову, все ж писав, що система митної служби являє собою розгалужений механізм зі складною інфраструктурою, зі значною кількістю особового складу. Він зазначав, що діяльністю митних органів необхідно управляти перш за все шляхом використання неправових форм, що забезпечують належну організацію роботи всієї системи митних органів [133, с. 18].

Аналіз юридичної літератури свідчить про відсутність єдиної точки зору щодо різновидів організаційної форми діяльності державних органів як процесуальної форми їх діяльності. Одні дослідники, хоча й пропонують розмежовувати правові та організаційні форми діяльності механізму держави, фактично ототожнюють їх чи допускають їх змішування [478, с. 11 – 16, 23]. В їх роботах відсутня чіткість в усвідомленні сутності правової та організаційної форм діяльності. Інші ж, розрізняючи правові та фактичні (організаційні) форми, основну увагу приділяють першим. Так, І.С. Самощенко тільки констатував, що до таких фактичних форм належить: організаційно-масова, культурно- та політико-виховна, звітно-статистична робота, технічно-виконавча робота державних органів, збройний захист держави від агресивних дій її ворогів тощо [455, с. 85]. Причому він безпідставно, на нашу думку, акцентує увагу на тому, що для юридичної науки найбільший інтерес і важливість становлять саме правові форми.

Окремо слід виділити позицію тих науковців, які під організаційними формами управління мають на увазі систему органів управління, тобто апарат [46, с. 24]. Цю ж точку зору поділяє і Л.І. Загайнов, який зазначає, що організаційними формами здійснення функцій держави є механізм держави, система органів держави і той обсяг їх прав і обов'язків (повноважень), якими наділяється кожен з цих органів відповідно до їх призначення [146, с. 16]. Проте прихильники цієї точки зору не виправдано ототожнюють організаційні форми діяльності з основними елементами механізму держави, з різновидами державної діяльності. Переважна більшість науковців схильється до того, що всі державні органи, в тому числі органи виконавчої влади, виконують свої функції як у правових (юридичних), так і в організаційних (неправових, фактичних) формах [22, с. 133; 136, с. 5; 469, с. 35].

Одностайності думок щодо різновидів організаційної діяльності державних органів серед правників немає. Виокремлюються такі організаційні форми діяльності: організаційно-господарська та організаційно-регламентаційна діяльність [147, с. 83]. Найбільш обґрунтовану класифікацію організаційних форм здійснення функцій держави на сьогоднішній день запропонував М.І. Байтін. Використовуючи як критерій однорідну за своїми зовнішніми ознаками діяльність державних органів, що не тягне за собою настання юридичних наслідків, він пропонує розрізняти такі основні організаційні форми: 1) організаційно-регламентуючу діяльність; 2) організаційно-ідеологічну діяльність; 3) організаційно-економічну діяльність [38, с. 232 – 233].

Змістовний аналіз адміністративної діяльності митних органів переконує нас у тому, що в межах організаційної форми діяльності можуть бути виокремлені два напрями (рис. 3).

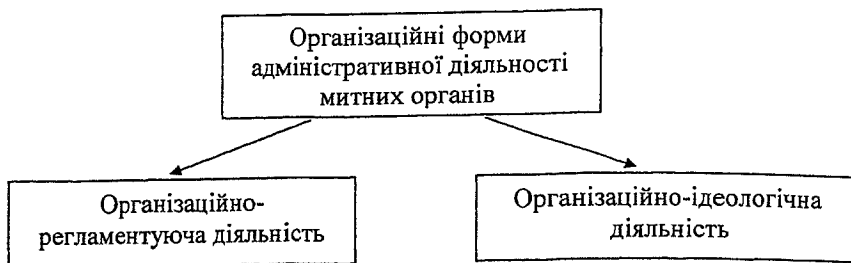


Рис. 3. Структура організаційної форми адміністративної діяльності митних органів

Організаційно-регламентуюча діяльність митних органів – це повсякденна, поточна організаційна робота, спрямована на розв’язання тих чи інших функціональних завдань, оперативна робота щодо техніко-організаційного забезпечення функціонування учасників митно-правових відносин. Вони мають на меті забезпечити чітку роботу суб’єктів адміністративної діяльності та полегшити діяльність учасників митно-правових відносин.

Такий вид діяльності митних органів полягає в аналізі та оцінці оперативної та криміногенної ситуації в зоні діяльності митного органу; організації та веденні обліку суб’єктів ЗЕД, розташованих у їх зоні діяльності; веденні реєстру товарів, що містять об’єкти права інтелектуальної власності; узагальненні практики застосування норм митного законодавства; організації схоронності прийнятих митним органом на зберігання товарів, що перебувають під митним контролем, товарів і транспортних засобів, вилучених у справах про порушення митних правил, товарів, від яких власник відмовився на користь держави; здійсненні роботи зі збирання, аналізу та перевірки даних торгово-промислових палат і виробників товарів, потрібних для перевірки сертифікатів про походження товарів з України; збиранні, обробці та узагальненні даних митної статистики зовнішньої торгівлі в зоні своєї діяльності, даних спеціальної митної статистики, інформації про економічні та інші показники своєї діяльності; веденні роботи зі збирання, аналізу, систематизації цінової інформації та формування бази даних про ціни на товари; веденні роботи з класифікації та кодування товарів у митних цілях відповідно до УКТЗЕД; розробці, впровадженні й експлуатації автоматизованих програм, програмного забезпечення; використанні програмно-апаратних засобів захисту інформації, митного контролю, а також зв’язку, цілодобового функціонування електронної пошти й транспортної мережі супутникового зв’язку тощо.

Організаційно-ідеологічна діяльність митних органів – це повсякденна оперативно-пропагандистська, роз’яснювальна робота щодо ідеологічного забезпечення виконання митними органами своїх функцій. Метою

здійснення цієї діяльності є формування серед учасників митно-правових відносин позитивного уявлення про митну політику держави та створення позитивного іміджу системи митних органів.

Цей різновид організаційної діяльності митних органів здійснюється шляхом інформування зацікавлених осіб про нормативні акти митного законодавства України та інших держав; надання довідок щодо основних положень норм чинного митного законодавства; надання консультацій з питань, пов'язаних з реалізацією права на переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон; надання текстів нормативних актів; підтримання зв'язків із засобами масової інформації; здійснення виховної та профілактично-попереджувальної роботи серед особового складу митного органу; організації професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації особового складу. Наприклад, поширення через засоби масової інформації про хід виконання своїх завдань сприяє формуванню та утворенню позитивного іміджу митної служби України й держави в цілому.

Організаційні форми адміністративної діяльності митних органів мають допоміжний характер і в той же час забезпечують безпосереднє здійснення таких правових форм діяльності митних органів, як правотворчість та правозастосування. Як позитивний момент потрібно відзначити факт усвідомлення в митних органах значення та ролі організаційних форм діяльності в процесі реалізації ними митної політики держави, про що свідчать, наприклад, покращання стану інформаційного забезпечення митних органів [306, с. 38; 307, с. 41] та підвищення якості матеріально-технічного забезпечення [306, с. 45; 307, с. 48]. Особливо слід відзначити роботу Держмитслужби України щодо інкорпорації та консолідації митного законодавства в частині його відомчої складової. Останнім часом активізувалася діяльність митних органів, і зокрема центрального апарату митної служби України, спрямована на перегляд відомчих нормативних актів, виданих починаючи з 1991 р. з метою їх актуалізації, скасування неефективних, морально застарілих, таких, що стримують розвиток ЗЕД та не відповідають вимогам міжнародних стандартів і стандартів Євросоюзу [140, с. 28].

Запропоновані класифікації форм діяльності в юридичній літературі начебто протиставлялись одна одній. Прихильники першої з них, тобто поділу форм на правові й неправові (фактичні, організаційні), вважають дану класифікацію єдиною можливою [455, 82 – 83]. І навпаки, окремі прихильники другої класифікації дають їй аналогічну оцінку [290, с. 12 – 14]. Разом з тим більшість правників визнає правомірність та користь існування обох класифікацій форм діяльності, що знаходить своє підтвердження і в сучасних працях, присвячених досліджуваному питанню. Повністю поділяючи цю точку зору, можна дійти висновку, що зазначені класифікації не тільки є сумісними, але й органічно доповнюють одна одну. Більше того, вважаємо, що кожна з цих класифікацій, обрана окремо,

недостатня для висвітлення процесуальної форми адміністративної діяльності митних органів.

Аналізуючи процесуальні форми адміністративної діяльності митних органів, потрібно звернути увагу, що вони використовуються як всередині системи митних органів – у процесі організації практичної реалізації повноважень, так і поза її межами – під час повсякденного безпосереднього впровадження в життя митної політики держави. Різноспрямованість використання форм діяльності дозволяє здійснити їх класифікацію за таким критерієм, як мета їх використання чи спрямованість. Незважаючи на те, що загальновизнаної класифікації форм управлінської діяльності за таким критерієм не існує, в юридичній літературі дане питання вирішується, в принципі, однозначно, і відмінності полягають лише у використовуваних термінах. Так, одні науковці виокремлюють внутрішньоорганізаційну та зовнішньоорганізаційну діяльність [79, с. 18], інші – внутрішньосистемну (організаційну) та позасистемну (зовнішньосистемну) діяльність [18, с. 7]. Ю.М. Козлов вважає, що при аналізі форм управління необхідно враховувати, що вони можуть виступати в ролі форм реалізації виконавчої влади чи форм діяльності внутрішньоапаратного характеру [174, с. 139].

Таким чином, обравши за критерій мету використання процесуальних форм адміністративної діяльності митних органів, можна виокремити внутрішні та зовнішні їх форми.

Внутрішні форми використовуються для здійснення внутрішньосистемної діяльності, яка спрямована на впорядкування організаційних відносин, що виникають в процесі формування та функціонування самої системи митних органів. Метою такої діяльності є забезпечення належної роботи самої системи митних органів. Вона включає: визначення структури, чисельності, функціональних обов'язків посадових осіб митних органів, забезпечення необхідних умов для їх діяльності, планування роботи, контроль і перевірку виконання, кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Внутрішньосистемна діяльність полягає у безпосередньому управлінні та керівництві єдиною загальнодержавною системою митної служби України, елементами якої є й митні органи. Цей вид діяльності здійснюється вищестоящими посадовими особами всередині як всієї системи, так і в окремих її підрозділах.

Внутрішні форми адміністративної діяльності, незважаючи на їх важливість та необхідність, є допоміжним і служать для забезпечення ефективної та дієвої організації зовнішньої діяльності митних органів.

Зовнішня форма використовується для виконання позасистемної адміністративної діяльності митних органів, яка виходить за межі системи митних органів і пов'язана з їх участю у формуванні митної політики держави та її безпосередньою реалізацією. Тобто використання зовнішньої

форми дозволяє забезпечити виконання завдань та функцій, що стоять перед митними органами.

У процесі зовнішньої адміністративної діяльності митні органи здійснюють митні процедури, митно-тарифне та нетарифне регулювання, ліцензійну діяльність, видають різного роду дозволи і надають платні послуги, передбачені чинним законодавством, забезпечують ведення митної статистики та УКТЗЕД, здійснюють верифікацію сертифікатів походження товарів з України тощо.

Отже, слід констатувати, що адміністративна діяльність митних органів є складною за змістом і структурою. Однак усі види процесуальних форм цієї діяльності спрямовані на забезпечення національної безпеки держави, створення сприятливих умов для реалізації прав та інтересів громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності у сфері митного регулювання, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та інтеграції вітчизняної економіки у світову економіку. Подальше удосконалення процесуальних форм адміністративної діяльності митних органів відіграватиме важливу роль у покращанні якості виконання ними своїх завдань та реалізації функцій, оптимізації їх організаційно-правової структури, зростанні рівня правосвідомості окремих громадян і суспільства в цілому, підвищенні ефективності правового регулювання суспільних відносин в митній сфері, що, врешті-решт, сприятиме успішності реалізації митної політики держави.

Ефективність адміністративної діяльності митних органів значною мірою залежить і від раціонального та своєчасного поєднання різних її процесуальних форм. Таке поєднання різноманітних форм діяльності можливе лише за умови, коли, по-перше, керівники митних органів правильно та адекватно оцінюватимуть управлінські ситуації, в яких їм доводиться діяти; по-друге, коли вони обґрунтовано обиратимуть найбільш оптимальні поєднання процесуальних форм з метою їх використання в процесі виконання своїх завдань та функцій; по-третє, коли посадові особи митних органів, як безпосередні виконавці, знатимуть порядок і процедури застосування тих чи інших форм діяльності і вмітимуть їх запроваджувати в конкретних управлінських ситуаціях.

4.3. Зовнішні прояви форми адміністративної діяльності як засоби реалізації митної політики

У попередніх підрозділах вже розглядалися проблеми, присвячені загальній характеристиці форми адміністративної діяльності митних органів, аналізувалися поняття, ознаки та структура, досліджувався її процесуальний різновид. Разом з тим, як вже зазначалося, більшість науковців пов'язують форму діяльності із зовнішнім проявом юридично оформлених дій органу публічного управління чи його посадової особи, спрямованих на досягнення певних наслідків. На їх думку, кожна форма

управлінської діяльності охоплює вчинення конкретними суб'єктами певних дій, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу [477, с. 212].

Неоднозначність розуміння форм управлінської діяльності поглиблюється також відсутністю єдиного концептуального підходу до сутності цього правового явища. Деякі науковці при характеристиці форм діяльності акцентують увагу на дії, процесі управління [9, с. 24; 17, с. 10; 269, с. 7], інші – на зовнішньому вираженні діяльності, управлінських діях, кінцевому результаті [9, с. 24; 31, с. 299; 263, с. 350; 469, с. 24]. Таке неоднозначне розуміння форм управлінської діяльності існувало й існуватиме, насамперед через багатоаспектність філософської категорії “форма”, що має багато значень, а також завдяки тому, що сама діяльність державних органів має багатоплановий характер і досить виправдано розглядається в різних аспектах. Поглиблений аналіз сучасної літератури, присвяченої проблемам теорії управління та адміністративного права, свідчить, що більшість науковців при визначенні форм управлінської діяльності чи форм діяльності державних органів ведуть мову не про самі дії суб'єктів, а про їх зовнішній вияв [22, с.132; 37, с. 24; 477, с. 212]. Ми поділяємо позицію тих науковців, які під формою управлінської діяльності як засобом зовнішнього відображення її змісту в конкретній управлінській ситуації розуміють певні дії суб'єктів управління, що мають відповідний зовнішній прояв, за допомогою якого реалізується управлінський вплив [31, с. 300].

Отже, аналізуючи форму адміністративної діяльності митних органів як зовнішній прояв форми реалізації митної політики, можемо зазначити, що форма адміністративної діяльності митних органів – це зовнішній вияв конкретних дій митних органів та їх посадових осіб, що здійснюються ними в межах їхньої компетенції задля реалізації поставлених перед ними завдань.

Усі форми адміністративної діяльності митних органів прямо чи опосередковано визначені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регламентує функціонування системи митної служби України. Це означає, що форми діяльності обираються не довільно, а відповідно до певних закономірностей, обумовлених як об'єктивними потребами, так і суб'єктивними факторами. Найбільш суттєві з них:

- відповідність форми діяльності компетенції митного органу;
- відповідність форми діяльності призначенню та функціям адміністративної діяльності митних органів, адже форма повинна відповідати змістові діяльності і визначатись ним;
- відповідність форми діяльності змістові й характеру розв'язуваних завдань;
- відповідність форми діяльності особливостям конкретного об'єкта управління (приміром, перебувають суб'єкт і об'єкт у відносинах службового підпорядкування чи ні);

- відповідність форми діяльності конкретній меті даного впливу (наприклад, потреби в прямих юридичних наслідках чи їх відсутності).

Дослідження форм адміністративної діяльності митних органів стає ще більш актуальним, якщо розглядати їх класифікацію. Більшість науковців, що переймалися проблематикою класифікації форм управління (управлінської діяльності), одностайні в тому, що й раніше, і тепер відсутня загальноприйнята їх класифікація [44, с. 232; 469, с. 27; 482, с. 54]. Разом з тим цілком доречно вести мову про існування єдиного принципового підходу до класифікації форм управлінської діяльності, що склався в адміністративно-правовій літературі. Причому досить слушно акцентується увага на багатоманітності форм, їх відмінностях у спрямованості, різному конкретному змісті, юридичній значущості наслідків тощо. За цих умов ми можемо спостерігати наявність значного розмаїття поглядів на означену проблему, які іноді характеризуються непослідовністю при обранні критеріїв класифікації, визначенні й найменуванні конкретних форм діяльності, їх кількості.

У сучасній адміністративно-правовій науці та теорії державного управління розрізняються такі критерії класифікації форм управління: залежно від ступеня їх правової регламентації; від характеру правових наслідків їх застосування; від характеру та змісту форм; способу вираження (встановлення); від спрямованості дій суб'єктів управління; за способом реалізації методів управління тощо. Кожна з класифікацій тією чи іншою мірою правильно підкреслює особливості різноманітних виконавчо-розпорядчих дій. Визнаючи за можливе використання вже відомих критеріїв класифікації форм діяльності державних органів, визначимося з різновидами форм адміністративної діяльності митних органів.

Залежно від характеру правових наслідків застосування форм діяльності пропонуємо розрізняти правові та суто організаційні форми адміністративної діяльності митних органів.

Правовими формами діяльності митних органів є такі їх дії, у результаті яких виникають, змінюються чи припиняються правовідносини в митно-правовій сфері. Та обставина, що застосування правових форм завжди тягне за собою настання юридично значущих наслідків, обумовлює досить чітку й детальну регламентацію процедури їх використання, приміром, порядок взяття проб і зразків товарів та інших предметів для проведення досліджень, необхідних для їх митного оформлення, який регламентується окремим нормативним актом.

Правові форми характеризуються тим, що в них найбільш виразно відображається державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер повноважень суб'єктів адміністративної діяльності. Правові форми досліджуваної діяльності відрізняються від інших напрямків діяльності митних органів тим, що саме в процесі застосування цих форм

практично організується та реалізується виконання завдань і функцій митної служби адміністративно-правовими засобами.

Організаційними формами діяльності є ті дії митних органів, які хоча й відбуваються під час здійснення їхніх повноважень, але безпосередньо не тягнуть за собою настання юридичних наслідків, здійснюються без мети установити норми права чи розв'язати конкретну правову ситуацію, покласти на кого-небудь юридичні обов'язки чи надати права, не вносять змін до правових відносин і безпосередньо їх не торкаються. Так, прикладом організаційних дій можна вважати розробку та запровадження в практичну діяльність митних органів методичних рекомендацій щодо провадження в справах про порушення митних правил чи організацію та проведення засідання колегії Держмитслужби України. Існування зазначених форм діяльності митних органів обумовлюється насамперед організаційним змістом адміністративної діяльності, що найбільш яскраво відображається в координації діяльності, спрямованої на виконання поставлених завдань, раціональному розподілі повноважень її учасників, в організаційному забезпеченні усіх стадій цієї діяльності.

Таким чином, організаційні форми хоча й пов'язані з компетенцією відповідного суб'єкта управління, однак цей зв'язок не має безпосереднього характеру, тому що нормами права, у даному випадку, регламентується тільки загальна процедура здійснення цих дій. На думку окремих науковців, неправові (організаційні) форми управлінської діяльності – це повсякденні і різноманітні її прояви, позбавлені юридичної оболонки і наслідків [8, с. 118].

В окремих працях вчених-правників зустрічається думка щодо некоректності використання терміна “неправові форми діяльності” і пропонується запровадити в науковий обіг, наприклад, такі поняття, як “форма, що має юридичні наслідки” та “форма, що не має юридичних наслідків” [452, с. 72]. Припускаємо, що це пов'язано з можливим ототожненням неправової форми з “незаконною”. З огляду на те, що ці автори використовують для поділу на такі форми діяльності ті ж самі критерії, що й переважна більшість науковців, які розрізняють правові форми діяльності – з одного боку та неправові (організаційні чи фактичні) – з іншого боку, то при цьому розуміння природи цих форм залишається незмінним. Тому ми вважаємо за недоцільне таку заміну понять. Тим більше, що такий поділ форм діяльності за характером наслідків їх застосування є традиційним у вітчизняній юридичній літературі.

Іноколи поділ форм діяльності на зазначені види пов'язується не з характером правових наслідків, а з їх нормативним закріпленням або з відсутністю такого [477, с. 212]. З подібною позицією важко погодитися, з огляду на те, що всі форми діяльності так чи інакше опосередковані правом і знаходять обов'язкове закріплення у нормативних актах. Більше того, будь-які дії посадових осіб митних органів, у яких проявляється їх управлінський характер, беззастережно повинні бути нормативно

регламентовані. Особливого значення ця вимога набуває, якщо йдеться про дії щодо громадян та суб'єктів господарювання. Отже, варто погодитися з думкою О.П. Коренева, який вважає, що вид конкретної форми визначається характером дій суб'єктів адміністративної діяльності щодо здійснення покладених на них функцій, в одних випадках такі дії спричиняють юридичні наслідки, в інших – ні [7, с. 223].

На сьогоднішній день у співвідношенні правових та суто організаційних форм діяльності державних органів переважаючими є саме правові форми. Разом з тим багатьма дослідниками слушно, як на наш погляд, відзначається тенденція до ширшого використання організаційних форм при збереженні пріоритетної ролі правової форми діяльності. У діяльності митних органів досить широкого розповсюдження набувають різного роду організаційні заходи: інформування зацікавлених осіб, надання практичної допомоги, опрацювання науково обґрунтованих рекомендацій тощо. Це процес, обумовлений тенденцією до спрощення митних процедур, налагодженням партнерських стосунків між митними органами та громадянами і суб'єктами ЗЕД, що вимагає мінімізації втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання з використанням владних повноважень, зменшення кількості прямих приписів.

Залежно від спрямованості дій посадових осіб митних органів форми адміністративної діяльності поділяються на зовнішні та внутрішні.

Зовнішні форми адміністративної діяльності митних органів – це організуючі, виконавчо-розпорядчі дії підзаконного характеру, що мають на меті практичну реалізацію функцій митних органів. За допомогою використання зовнішніх форм вирішуються питання, пов'язані з участю митних органів у формуванні митної політики, та виконуються завдання щодо її безпосередньої реалізації.

Зовнішні форми застосовуються митними органами щодо інших державних органів, установ та організацій, суб'єктів господарювання, окремих громадян і спрямовані, насамперед, на забезпечення захисту національних інтересів, сприяння та реалізацію прав і законних інтересів, пов'язаних з переміщенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон.

Внутрішні форми спрямовані на вирішення завдань внутрішньоорганізаційної діяльності окремих митних органів, їхніх підрозділів та митної служби в цілому, тобто всередині самої системи. Шляхом використання внутрішніх форм розв'язуються організаційно-штатні питання, питання керівництва та управління в системі митної служби України, питання матеріально-технічного, фінансового та іншого забезпечення митно-правової діяльності.

Внутрішні форми застосовуються щодо підпорядкованих митних органів, їх структурних підрозділів, спеціалізованих митних установ і організацій, окремих посадових осіб митної служби як єдиного цілого з

метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері митного регулювання суспільних відносин.

Така відмінність між діями, які використовуються під час зовнішнього і внутрішнього управління, здійснюваного митними органами, спонукала окремих науковців до виділення форм реалізації виконавчої влади та форм діяльності внутрішньоапаратного характеру [174, с. 139], де критерієм виступає спрямованість використання форм.

Безумовно, внутрішні форми, використання яких не спричиняє прямого управлінського впливу, можна вважати формою управління в широкому значенні. Однак їх значущість досить суттєва, адже без належної внутрішньої організації роботи митні органи не зможуть результативно та ефективно діяти як органи виконавчої влади в митній сфері.

У сучасній юридичній науці практично склався єдиний підхід, у межах якого до форм діяльності державних органів можна зарахувати:

- видання правових актів управління;
- укладення адміністративних договорів;
- здійснення юридично значущих дій;
- здійснення організаційних заходів;
- виконання матеріально-технічних операцій.

Запропонована класифікація форм діяльності виходить за межі їх поділу на правові та організаційні (неправові, фактичні). Усі дії органів держави відповідним чином угруповано, тобто об'єднано в певні однорідні групи за ознакою загальності, подібності їх зовнішнього прояву.

Досить часто в юридичній літературі така форма діяльності, як видання правових актів, поділяється на дві самостійні групи: видання нормативних актів та видання індивідуальних актів [151, с. 19; 188, с. 105; 478, с. 16]. Дана позиція є спірною з кількох причин: по-перше, значна частина правових актів містить одночасно і норми права, і індивідуальні приписи; по-друге, існують акти управління, що містять директивні вказівки, реалізація яких потребує видання нормативних та індивідуальних актів. При поділі правових актів на ці дві групи акти з такими директивами взагалі залишаються поза їх межами. Тому варто погодитися з думкою Б.М. Лазарева, який вважає, що запропонований поділ правових актів на дві самостійні групи не досить логічний, оскільки в обох випадках ідеться про одне й те саме явище – одностороннє владне волевиявлення. Отже, при класифікації форм потрібно вести мову про таку її форму, як видання правових актів управління, а вже потім здійснювати більш детальну класифікацію таких актів [228, с. 150; 289, с. 112].

Дискусійним є питання щодо включення укладання адміністративних договорів до кола форм діяльності. З цього приводу в науковій літературі висловлено кілька позицій: укладання договорів (будь-яких) не є формою управлінської діяльності [469, с. 30]; формою державного управління є укладання цивільно-правових угод [239, с. 156]; укладання всіх договорів

без винятку є формою державного управління [470, с. 151 – 152]; укладання не всіх договорів, а лише адміністративних являє собою форму управлінської діяльності [137, с. 72].

Аналіз діяльності митних органів дозволяє всю багатоманітність її проявів виокремити в самостійні групи споріднених за характером, однакових чи подібних у своєму зовнішньому відображенні дій, які є самостійними формами адміністративної діяльності митних органів.

Розглянемо ці зовнішні прояви форми адміністративної діяльності митних органів з позиції їх визнання у ролі засобів реалізації митної політики держави.

З метою ефективного виконання завдань, що спрямовані на безпосередню реалізацію державної політики в митній сфері, митні органи здійснюють діяльність, пов'язану з виданням правових актів управління. З огляду на те, що предметом дослідження є сам процес діяльності, а не її кінцевий результат – документ – правовий акт управління [260, с. 120], вважаємо за доцільне обмежитись констатацією факту, що митні органи видають правові акти для створення, зміни чи скасування правових норм – нормативні акти; акти індивідуального характеру, які встановлюють, змінюють чи припиняють конкретні митні правовідносини; змішані акти, в яких містяться як нормативні, так і індивідуальні приписи.

Видання митними органами нормативних актів спрямовано на виконання і деталізацію законів, указів та розпоряджень Президента України, рішень уряду та інших державно-владних приписів у митно-правовій сфері, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру. Наявність повноважень щодо видання нормативних актів дає можливість митним органам активно впливати на митні правовідносини таким шляхом:

- визначення конкретних завдань, функцій, повноважень митних органів та їх посадових осіб;
- деталізації прав та обов'язків громадян і суб'єктів господарювання;
- формування механізмів взаємодії та координації складових системи митної служби з іншими державними органами, співпраці з громадянами і суб'єктами господарювання;
- установа спеціальних обмежень та заборон для учасників митно-правових відносин, що обумовлені їх специфікою;
- накладання у разі потреби додаткових обов'язків чи надання спеціальних повноважень;
- установа гарантій реалізації громадянами та суб'єктами господарювання своїх прав і законних інтересів;
- конкретизації норм, що мають вищу юридичну силу, уточнення їх змісту.

Зазначене вище свідчить про великі обсяги використання такої форми адміністративної діяльності, про значні можливості, що є в арсеналі митних органів і активно використовуються ними для нормативного регулювання як самої виконавчо-розпорядчої діяльності, так і пов'язаних з нею митно-правових відносин.

Поряд з виданням нормативних актів широке застосування в процесі реалізації митної політики знайшло прийняття індивідуальних актів. У юридичній літературі домінує точка зору, що видання індивідуальних актів – це основна форма управлінської діяльності [202, с. 101; 469, с. 35]. Видання таких актів зумовлено владно-організаційним характером адміністративної діяльності митних органів, потребою безперервного, постійного та планомірного здійснення управлінських функцій, оперативного втручання в діяльність підпорядкованих митних органів, їх підрозділів, контролю за дотриманням митного законодавства.

За допомогою цієї форми адміністративної діяльності прямі приписи законів та інших правових актів застосовуються митними органами до конкретних обставин, обумовлених митно-правовим регулюванням суспільних відносин у вигляді безпосередніх юридично-владних приписів індивідуального, тобто чітко визначеного та персоніфікованого характеру. Видані індивідуальні акти відіграють роль юридичних фактів, з якими пов'язується виникнення, зміна чи припинення митних правовідносин.

Використання цієї форми адміністративної діяльності пов'язується з формулюванням та відображенням у відповідному індивідуальному акті конкретно визначеного припису, що адресується митним органом іншому учаснику митно-правових відносин. По суті, це означає, що застосовуючи правові норми в процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, митні органи в межах своїх повноважень і за допомогою наявних у них засобів владного впливу вирішують ті чи інші індивідуальні питання, що виникають у процесі реалізації митної політики, загальна регламентація яких була здійснена нормами митного законодавства.

Аналіз практики діяльності митних органів свідчить про відмінності в характері та безпосередній меті видання індивідуальних актів. Ці відмінності обумовлені призначенням цих актів. Видання так званих оперативно-виконавчих актів пов'язується із застосуванням чи реалізацією диспозиції митно-правової норми. Реалізація санкції норми митного права пов'язана з виданням правоохоронного акта. Проте слід погодитися з думкою, що основна мета видання індивідуальних актів – це забезпечення належної поведінки учасників митно-правових відносин, яка досягається різними засобами [469, с. 35].

У діяльності митних органів має місце й видання змішаних актів управління. Такий різновид правових актів одночасно може містити як нормативні, так і індивідуальні приписи, що адресовані конкретному учаснику митно-правових відносин, розпорядження чи рішення з конкретної справи, пов'язаної з митно-правовим регулюванням. Отже,

видання змішаних актів спрямоване на встановлення норм права або ж індивідуальних конкретних рішень, приписів. Адресатами таких актів є як митні органи, їх посадові особи, так і громадяни та суб'єкти господарювання. Найчастіше видання змішаних актів пов'язується з введенням в дію нових правових норм.

Отже, викладене свідчить про важливу роль видання правових актів управління як однієї з основних форм діяльності митних органів, пов'язаної з участю у формуванні митної політики та її реалізацією. Але варто звернути увагу на той факт, що ефективність використання даної форми може бути підвищена, насамперед за рахунок усунення всіх існуючих недоліків у використанні та розумінні її сутності. Так, потребує обов'язкового нормативного закріплення процедура видання правових актів. Як вже зазначалося, з цією метою було розроблено та запроваджено в діяльність митних органів "Методичні рекомендації про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування, обліку та зберігання нормативно-правових актів митних органів України" [249]. Проте вони мають рекомендаційний характер і використовуються лише при підготовці нормативних актів, що підлягають обов'язковій державній реєстрації, а індивідуальні правові акти не належать до сфери їх регулювання. І дотепер чітко не визначено перелік правових актів, які можуть бути видані митними органами, а також межі їх впливу на учасників митно-правових відносин. Наявність надзвичайно великої кількості чинних правових актів, виданих митними органами, підтверджує практичну потребу в їх систематизації, що повинна мати наукове обґрунтування. Удосконалення діяльності митних органів, пов'язаної з виданням правових актів, у подальшому здатне позитивно вплинути на стан поінформованості громадян та суб'єктів господарювання, що сприятиме успішній реалізації ними своїх прав та законних інтересів у митній сфері. Вважаємо, що дослідження у цій царині є нагальними та досить актуальними.

В адміністративній діяльності митних органів важливого значення набуває більш широке використання певних договірних форм. Традиційно в юридичній науці і в практиці панувала думка щодо обмеженості функцій і сфери застосування договору, применшувалося його значення і як універсального інструменту децентралізованого регулювання та управління, і як засобу узгодження та цілеспрямованого дій суб'єктів у публічно-правовій сфері, в тому числі у сфері митно-правового регулювання. У першу чергу це стосується проблеми так званих адміністративних договорів. Разом з тим останнім часом у науковій літературі все частіше можна зустрітися з обґрунтуванням потреби використання в управлінській діяльності органів виконавчої влади адміністративних договорів [78, с. 107; 190, с. 126; 464, с. 198; 516, с. 74; 559, с. 8]. Більше того, окремі науковці прямо говорять про це, як про факт,

що вже відбувся. На їх думку, питома вага адміністративних договорів в адміністративному праві вже збільшилася [12, с. 6].

В умовах розширення міжнародних торговельних зв'язків, спрощення митних процедур особливе місце посідає координація та взаємодія – невід'ємна і важлива складова процесів управління, що здійснюються в межах адміністративної діяльності митних органів і спрямовані на реалізацію економічних, соціальних та охоронних завдань. Вони є самодостатніми засобами організації управління, з огляду на їх ефективність при забезпеченні належного рівня узгодженості функціонування автономних систем, до яких можемо зарахувати як митну службу України, з одного боку, так і інші державні інституції чи суб'єктів господарювання, з іншого. Дієвим інструментом налагодження партнерських стосунків між митними органами та суб'єктами господарювання, як свідчать дослідження, є укладання договорів як актів про взаємну згоду у встановленні правових зв'язків.

Формування таких зв'язків на підставі адміністративного договору наділено рисами універсальності і має низку переваг, що ґрунтуються на загально визначених юридичних властивостях договірних відносин і обумовлених цим управлінських можливостях. Визначальним у цьому є така юридична якість, як формальна рівність сторін, яка передбачає свідомо-вольову узгодженість своєї поведінки митними органами та іншими сторонами договору. Наявність рівності дозволяє виступити ініціатором виникнення правовідносин будь-якому органу державної влади, суб'єкту господарювання чи будь-якій зацікавленій особі. Наявність такої формальної рівності відрізняє адміністративний договір від інших форм діяльності митних органів. На відміну від них, адміністративний договір укладається за взаємною згодою обох сторін. Добровільність прийняття сторонами на себе зобов'язань передбачає їх виконання без спеціальних імперативних приписів. Результатом укладання адміністративного договору є взаємна вигода всіх учасників договору. Санкціонована (прямо чи опосередковано) відповідальність за договорами означає необхідність здійснення взаємного контролю за виконанням обумовлених у договорі завдань, використання різноманітних (у тому числі й економічних) важелів впливу на учасників договору. При цьому укладення адміністративного договору виступає, з одного боку, як юридичний факт, що породжує між сторонами адміністративно-правові відносини, а з іншого – ним встановлюються, вводяться в дію і конкретизуються інші правові норми, як правило, митно-правового характеру.

Шляхом укладання адміністративних договорів опосередковуються координаційні (горизонтальні) управлінські правовідносини, а вони в умовах розбудови ринкової економіки набувають дедалі більшого поширення. Такі управлінські відносини, на думку В.А. Юсупова, являють собою особливу форму правового опосередкування регулятивних відносин,

що використовуються у тих випадках, коли суб'єкти управління якимись окремими сторонами своєї діяльності виявляються юридично рівними і виникає потреба цілеспрямованої координації їх діяльності [553, с. 202].

Разом з тим окремі елементи узгодженості, добровільності можуть бути наявними і в інших управлінських відносинах, в тому числі й субординаційних. Як правило, в таких випадках йдеться про узгодження, сприяння, погодження, взаємодію, координацію дій учасників митно-правових відносин. Але це, швидше за все, виняткові випадки використання окремих договірних елементів.

Безумовно, Ю.О. Тихомиров має рацію в тому, що публічно-правове регулювання здійснюється переважно методами нормативної орієнтації та імперативних приписів, що здійснюють владно-управлінський вплив на волю і свідомість фізичних та юридичних осіб, спонукаючи та примушуючи їх до дії для досягнення спільної мети і задоволення публічних інтересів. Однак поряд з цим публічне право використовує й договірні засади як особливий спосіб регулювання [513, с. 180 – 181]. Звичайно ж, митно-правове регулювання, з огляду на його належність до публічно-правової сфери, реалізується насамперед шляхом використання приписів, встановлення обов'язків, заборон. Разом з тим демократизація українського суспільства дозволяє здійснити перехід від жорстких адміністративно-командних методів управління у сфері економіки та в митній сфері до більш гнучких способів регулювання суспільних відносин. Такий перехід дозволяє митним органам все активніше використовувати у своїй діяльності договірні форми. На думку В.П. Нагребельного, адміністративний договір як засіб реалізації демократичних принципів і поєднання економічних та адміністративних методів у сфері управління може ефективно застосовуватись в управлінській та організаційно-господарській сферах, у взаємовідносинах між центральними органами державної виконавчої влади і відповідними регіональними структурами [258, с. 132].

Порівняльний аналіз визначень правової категорії “адміністративний договір” свідчить про відсутність єдиної позиції щодо її змісту, а теоретичні обґрунтування використання цих договорів – про відсутність досвіду їх практичного застосування. Тому слід погодитися з Ю.М. Козловим у тому, що адміністративно-правовий договір – це нове та ще недостатньо осмислене явище, адже сама природа державного управління передбачає імперативність одностороннього юридично-владного волевиявлення, а договірні зв'язки впливають з рівності їх учасників [30, с. 259]. Проте, визнаючи цей факт, ніхто не сумнівається у перспективності застосування різних форм адміністративного договору (угоди) у державному управлінні [480, с. 16; 207, с. 274]. Більше того, окремі науковці вважають, що вдосконалення механізму державно-управлінської діяльності в умовах адміністративної реформи міцно пов'язано з розвитком такої форми, як адміністративні договори, і робить

проблему їх дослідження однією з найбільш актуальних для сучасного українського права [190, с. 126]. З огляду на завдання дослідження, автором використовується таке його визначення: “Адміністративний договір – це угода, укладена суб’єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов’язково одна з сторін” [20, с. 294].

Адміністративні договори укладаються митними органами з метою реалізації сучасної митної політики; досягнення цілей ефективного державного регулювання в митно-правовій сфері; здійснення позитивного функціонування системи митної служби; сприяння реалізації суб’єктами господарювання своїх прав і законних інтересів. Договірні форми активно використовуються в стосунках між митними органами та іншими органами виконавчої влади, галузевими асоціаціями (об’єднаннями) суб’єктів господарювання, окремими суб’єктами ЗЕД. Тобто ми бачимо, що адміністративні договори укладаються в публічних інтересах, а їх цільова спрямованість – досягнення загальносоціального блага.

Разом з тим практика діяльності митних органів свідчить, що зараз питання, пов’язані з організацією та здійсненням взаємодії, які повинні вирішуватися шляхом встановлення договірних відносин, розв’язуються дещо інакше. Наприклад, для вдосконалення взаємодії, координації зусиль та розмежування функцій на кордоні між державними органами, в тому числі й Державним митним комітетом України (нині Держмитслужба України – прим. автора), у свій час було видано спільний наказ, який затверджував відповідну інструкцію [154]. В інструкції визначались мета спільної діяльності, напрямки, форми та рівні взаємодії, а також повноваження цих органів. Цілком очевидно, що видання органами виконавчої влади цієї інструкції мало на меті організацію діяльності з приводу спільної реалізації покладених на них повноважень, а значить і задоволення державних та суспільних потреб. Затвердження інструкції такого змісту передбачало, по-перше, добровільність її підписання, тобто наявність вільного волевиявлення сторін; по-друге, те, що ці органи знаходяться на одному й тому ж організаційно-правовому рівні, що свідчить про їх юридичну рівність, а значить правовідносини, що між ними виникнуть, матимуть горизонтальний характер; по-третє, досягнення згоди щодо всіх істотних умов; по-четверте, взаємовигідний характер, адже взаємодія підвищить ефективність діяльності як кожного окремого органу, так і їх разом узятих; по-п’яте, визнання взаємної відповідальності за встановлені обов’язки. Наявність зазначених вище умов, відповідно до загальноправової теорії та сучасної теорії адміністративного договору, дає змогу визнати такого роду інструкцію як різновид адміністративного договору. Хоча той факт, що в цьому акті немає усіх загальнообов’язкових реквізитів договору, може поставити під сумнів висновок щодо різновиду форми діяльності.

Найбільш характерним для митних органів є укладення такого різновиду адміністративних договорів, який в науковій літературі отримав назву функціонально-управлінського договору [513, с. 184]. Функціонально-управлінські договори за участю митних органів укладаються для координації їх діяльності з іншими органами державної влади при розв'язанні спільних завдань. Укладання таких договорів дозволяє посилювати взаємодію митних органів з іншими структурними елементами системи виконавчої влади шляхом уточнення, конкретизації або додаткового гарантування виконання повноважень для забезпечення реалізації митної політики держави [326]. У таких актах, як правило, визначаються мета, основні напрямки, форми та порядок взаємодії, повноваження сторін.

Як приклад такого функціонально-управлінського договору можна навести Генеральну угоду про співробітництво та організацію взаємовідносин Держмитслужби України і Державної адміністрації залізничного транспорту України (далі – Укрзалізниця) [92]. Предметом цієї угоди є організація та практичне забезпечення взаємодії митних органів і залізниць при здійсненні митного контролю та митного оформлення вантажів на прикордонних і внутрішніх залізничних станціях, здійснення контролю за переміщенням через територію України зовнішньоторговельних вантажів залізничним транспортом, налагодження обміну наявною в їх розпорядженні інформацією при розшуку не доставлених за призначенням вантажів. Укладення Генеральної угоди послугувало юридичною підставою для використання інших форм діяльності, як правових, так і організаційних. На виконання нормативних положень угоди між Держмитслужбою України та Укрзалізницею було укладено ряд додаткових протоколів про організацію співпраці за окремими напрямками взаємодії, підготовлено спільні накази, створено координаційну групу з розгляду питань взаємодії залізниць і митниць та інші тимчасові робочі групи з фахівців Держмитслужби України та Укрзалізниці. Угоду укладено на невизначений термін, і вона передбачає механізм внесення в неї змін та доповнень.

Для забезпечення ефективності реалізації митними органами своїх повноважень державно-владного характеру Держмитслужба України укладає адміністративні договори, які за характером є договорами про співпрацю з різними консультативно-дорадчими органами, що діють при органах виконавчої влади. Так, у жовтні 2005 р. між Держмитслужбою України та Радою з питань зовнішньоекономічної діяльності при КМ України було укладено меморандум про співпрацю [427]. Меморандум укладено з метою об'єднання зусиль митних органів та суб'єктів господарювання, що бажають працювати прозоро в напрямку: повного подолання тіньових механізмів увезення в Україну товарів, створення надійних бар'єрів для надходження на споживчий ринок продукції без сплати визначених чинним законодавством податків і зборів; сприяння

цим цілям шляхом укладення взаємних домовленостей про поєднання зусиль при проведенні спільних чи скоординованих заходів; забезпечення максимальної ефективності здійснюваних заходів при досягненні спільних цілей; спільного забезпечення в рамках чинного законодавства балансу інтересів держави та суб'єктів підприємницької діяльності.

У меморандумі закріплювалися домовленості між сторонами про таке:

– сприяння вдосконаленню вітчизняної нормативно-правової бази з питань оподаткування товарів та визначення їх митної вартості при здійсненні зовнішньоекономічних операцій;

– сприяння підприємствам, які гарантують сплату в повному обсязі встановлених законодавством податків і зборів;

– здійснення між сторонами обміну необхідною інформацією;

– проведення спільних заходів, спрямованих на підвищення ефективності співпраці у питаннях повноти оподаткування товарів при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності;

– створення спільних робочих груп для проведення консультацій та підготовки пропозицій щодо вирішення питань, які мають спільний інтерес у сфері оподаткування товарів при здійсненні зовнішньоекономічних операцій, а також питань, пов'язаних з оптимізацією процедур митного контролю та оформлення.

Як випливає зі змісту меморандуму, цей адміністративний договір має нормативний характер, тобто містить загальнообов'язкові правила поведінки, реалізація яких при потребі забезпечується державою.

На виконання положень меморандуму про співпрацю, Держмитслужба України шляхом укладання протоколів про співпрацю встановила договірні відносини також і з недержавними інституціями: галузевими асоціаціями (об'єднаннями) [429; 431] та окремими суб'єктами ЗЕД [428; 430]. Відповідно до укладених угод суб'єкти господарювання взяли на себе зобов'язання гарантувати сплату встановлених законодавством податків і зборів у повному обсязі й у грошовій формі, заявляти митну вартість товарів при імпорті, виходячи з рівнів вартості цих продуктів, що відповідають дійсній інформації. Натомість зазначені суб'єкти ЗЕД отримали право на лібералізацію митних процедур.

Своєю чергою, розглянуті вище протоколи про співпрацю передбачають обов'язкове укладання між митними органами і конкретним суб'єктом ЗЕД угоди про надання посадовим особам митних органів прав безперешкодного доступу до фінансових і банківських документів підприємства, що стосуються переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України, після закінчення операцій з митного контролю, митного оформлення та пропуску товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України – угоди про аудит [393]. Така угода про аудит укладається з метою перевірки митними органами додержання суб'єктами господарювання вимог митного

законодавства України при здійсненні ЗЕД. Відповідно до такої угоди митні органи отримують право безперешкодного доступу до фінансових та банківських документів суб'єкта ЗЕД і до інформації, розміщеної на інших носіях, що стосуються переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, після закінчення усіх митних процедур. Чинним митним законодавством таке право митним органам не надано, а тому правомірність таких дій окремими науковцями була поставлена під сумнів [131, с. 10 – 11]. Разом з тим вони повністю підтримують прагнення Держмитслужби України до подальшої лібералізації порядку переміщення товарів через митний кордон держави, що відповідає вимогам Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур [244] з іншими міжнародними нормами, правилами і стандартами. З нашої точки зору, встановлення в адміністративних договорах додаткових повноважень цілком відповідає сучасній теорії адміністративних договорів.

Головною метою такої співпраці митних органів із суб'єктами господарювання є контроль за дотриманням митного законодавства, протидія митним правопорушенням, захист споживчого ринку держави, створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон держави, недопущення втрат Державного бюджету. Наведене свідчить про те, що адміністративні договори спрямовані на задоволення публічного інтересу, в даному випадку – сприяння суб'єктам ЗЕД, які працюють прозоро, і забезпечення в межах чинного законодавства оптимального балансу інтересів держави, суспільства та окремих його прошарків.

У діяльності Держмитслужби України як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи існує практика укладання адміністративних договорів не тільки за участю суб'єктів господарювання, а й з міжнародними організаціями. Так, Держмитслужбою України було укладено тристоронню угоду про співробітництво з Асоціацією міжнародних автомобільних перевізників України та Міжнародним союзом автомобільного транспорту [432]. Укладання цього адміністративного договору за участю суб'єкта міжнародного права було спрямовано на реалізацію одного із завдань, виконання яких покладається на митні органи, а саме: забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку (п. 3 ст. 11 МК України). Підписання угоди стало необхідною передумовою для досягнення повного, надійного та постійного функціонування і застосування Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП [439] на території України та послугувало налагодженню всебічної та ефективної співпраці для підтримання вигод, запропонованих системою МДП для Української Держави та її громадян.

Одним з різновидів адміністративних договорів є договір про надання послуг [48, с. 174]. Укладання такого виду адміністративних договорів за участю митних органів пов'язано із застосуванням такого заходу гарантування доставки товарів до митного органу, як охорона та супроводження товарів. Охорона та супроводження товарів митними органами гарантує високий рівень захисту переміщуваних товарів і дотримання вимог митного законодавства під час такого переміщення як при внутрішньому, так і при прохідному митному транзиті. З одного боку, чинним митним законодавством (ст. 161, ч. 2 ст. 165 МК України) передбачена обов'язковість обрання власником товарів, які перебувають під митним контролем і переміщуються митним транзитом, одного із заходів гарантування доставки товарів, наприклад при транзитному перевезенні підакцизних товарів. З іншого боку, охорона й супроводження товарів застосовуються на засадах добровільного їх обрання власником товарів як альтернатива іншим заходам гарантування доставки товарів (ч. 3 ст. 165 МК України). Обрання власником товарів даного виду заходу гарантування доставки товарів підтверджується укладенням відповідного договору з митним органом. Порядок укладання такого договору, його форма, істотні умови, механізм виконання визначається підзаконним нормативним актом, затвердженим наказом Держмитслужби України [155]. Плата за охорону та супроводження нараховується згідно з калькуляцією фактичних затрат митних органів, а отримані кошти перераховуються до державного бюджету.

Отже, в процесі здійснення адміністративної діяльності митні органи укладають договори, хоча іноді вони отримують іншу назву, наприклад інструкція, меморандум, протокол тощо. Така підміна, на нашу думку, є не виправданою, з огляду на зміст і характер цих актів, в яких визначається предмет правового регулювання, повноваження чи права й обов'язки сторін, відповідальність за невиконання або неналежне виконання умов, строк дії та інші реквізити, притаманні договорам. А зважаючи на те, що вони укладаються на підставі адміністративно-правових норм або норм митного законодавства з приводу реалізації митними органами своїх владних повноважень і мають на меті задоволення публічних інтересів у сфері митно-правового регулювання, мова йде про укладання митними органами саме адміністративних договорів.

Використання митними органами в своїй діяльності адміністративних договорів поряд з іншими формами суттєво розширює можливості вибору оптимальної моделі реалізації ними своїх функцій в тих чи інших ситуаціях, дозволяє обирати й використовувати ту форму діяльності, яка є більш дієвою. Крім того, використання договірних форм діяльності дозволить забезпечувати злагодженість спільних дій митних органів та суб'єктів господарювання, якнайповніше враховувати інтереси як держави, так і останніх.

Аналіз практики діяльності митних органів свідчить про те, що використання договірної форми регулювання митних правовідносин вимагає уточнення та доповнення чинного митного законодавства. Чітко не окреслено підстави для їх застосування, коло обов'язків, міру відповідальності тощо. З огляду на це пропонуємо законодавчо закріпити, приміром в МК України, право митних органів на укладення адміністративних договорів, які будуть спрямовані на задоволення публічних інтересів у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Крім того, потрібно нормативно визначити предмет, умови та форми укладання адміністративного договору, повноваження сторін (права й обов'язки для сторін, які не мають владно-управлінських повноважень), режим реалізації й засоби забезпечення договору, способи і процедуру визнання договорів недійсними, порядок їх розірвання, інші істотні умови договору. Не викликає сумніву той факт, що без розв'язання цих питань, навіть за умови існування нормативних актів, що в загальних рисах передбачають існування такої форми діяльності, як укладення адміністративних договорів, їх використання не матиме належного ефекту.

Самостійними формами адміністративної діяльності митних органів слід визнати здійснення юридично значущих дій. У сучасній адміністративно-правовій літературі сутність та юридична природа дій, що мають юридичне значення, залишаються до кінця нез'ясованими, визначення поняття юридично значущих дій майже не зустрічається. Відомі лише спроби окремих науковців усунути цю прогалину в адміністративному праві. Так, П.І. Кононов та І.М. Машаров під адміністративно-правовими діями (саме так вони називають даний різновид форми діяльності), мають на увазі владний акт поведінки адміністративного органу, що вчиняється стосовно фізичних чи юридичних осіб, спрямований на вирішення конкретної життєвої ситуації, що виникла в процесі здійснення зазначеним органом адміністративної діяльності, який тягне для цих осіб певні правові наслідки [199, с. 29]. Запропоноване визначення можна вважати прийнятним і використовувати його в подальших дослідженнях.

Проте більшість науковців, визнаючи їх як правові форми діяльності, обмежується наведенням прикладів таких дій. Окрім того, в науковій літературі існують класифікації форм діяльності, автори яких не виокремлюють здійснення юридично значущих дій як самостійну форму [31, с. 302; 261, с. 351]. Наприклад, М.І. Піскотін вважає, що під здійсненням такого роду юридично значущих дій фактично йдеться про конкретні дії органів управління (посадових осіб) щодо застосування норм права, які не викликають необхідності видання індивідуальних актів управління. Тому вони пропонують об'єднання подібних дій із виданням індивідуальних актів управління під загальною рубрикою "застосування права" [469, с. 31]. Така позиція викликає заперечення з огляду на те, що застосування норм права – це лише один із способів їх реалізації, до яких

належить також і виконання, дотримання та використання. Так, перевірка посадовою особою митних органів документів, необхідних для здійснення митного оформлення товарів, є прикладом чіткого виконання приписів, що містяться в нормах митного законодавства, тобто тих, які реалізуються шляхом виконання, а проведення огляду товарів, що переміщуються через митний контроль, як один з варіантів дій посадової особи треба визнати прикладом використання норм права. Отже, як бачимо, дії посадових осіб, що мають юридичне значення, виходять за межі застосування способу реалізації норм права.

Дослідження, що були присвячені питанням правових форм діяльності, в основному стосувалися проблем правових актів, їх видання та, як уже зазначалося, теорії адміністративного договору. Однак при цьому постійно здійснюваними органами виконавчої влади діям, що ані за змістом, ані за формою вираження не можуть належати до інших правових форм діяльності, не приділялась належна увага. На цю прогалину в теоретичних дослідженнях свого часу звертали увагу окремі науковці-адміністративісти. Зокрема, на думку Ю.М. Козлова, очевидним є те, що практично неможливо всі управлінські дії звести виключно до видання правових актів управління як найбільш показової форми таких дій, органами виконавчої влади вчиняється багато дій іншого юридичного характеру [174, с. 141]. Вважаємо, що саме така надзвичайна різноманітність управлінських дій державних органів, що спричиняє настання юридично значущих наслідків, суттєво ускладнює загальне сприйняття їх як єдиної форми діяльності.

Митні органи, здійснюючи адміністративну діяльність постійно, безперервно вчиняють велику кількість дій, більшість з яких тягне за собою настання юридично значущих наслідків. Так, вони здійснюють у встановлених митним законодавством випадках реєстрацію (наприклад, Держмитслужба України веде реєстр митних перевізників), ліцензування окремих видів господарської діяльності, приміром видають ліцензії на право відкриття та експлуатації митного ліцензійного складу, видають офіційні документи – картки відмови у пропуску на митну територію України чи митному оформленні товарів та інших предметів, застосовують заходи припинення (наприклад, здійснення адміністративного затримання), здійснюють перевірки – проведення службового розслідування щодо посадових осіб митних органів тощо. Як видно з наведених прикладів дій, здійснюваних митними органами, вони мають суттєве значення для тих, кому адресовані, а значить їх юридична значущість беззаперечна. Однак такого значення вони набувають не прямо, а опосередковано [11, с. 258]. Іншими словами, безпосередньо не тягнуть настання юридичних наслідків, але є підставою для виникнення, зміни чи припинення відповідних правовідносин. Так, факт відмови посадової особи митного органу від прийняття присяги – це підстава для припинення державної служби відповідно до п. 6 ст. 30 Закону України “Про державну

службу” [388], отримання суб’єктом господарювання свідоцтва про визнання його декларантом дозволяє йому, відповідно до ст. 176 МК України, надавати послуги з декларування товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Така позиція підтверджується результатами аналізу практики вирішення господарськими судами спорів, пов’язаних із застосуванням митного законодавства України. Приміром, картка відмови у пропуску на митну територію України чи митному оформленні товарів та інших предметів заповнена уповноваженою на це посадовою особою митного органу за встановленою формою, має обов’язкову силу і породжує певні правові наслідки для власників товарів, а отже, факт заповнення картки відмови (отримання відривного талону, який є невід’ємною частиною картки відмови), відповідно до п. 2 Рекомендацій Президії Вишого господарського суду України “Про деякі питання практики вирішення спорів, пов’язаних із застосуванням законодавства України з питань митної справи” [389], може послугувати підставою підприємству або перевізникові чи особі, уповноваженій на декларування, для подання до господарського суду позовної заяви про оскарження дій митного органу та визнання недійсним талона як акта ненормативного характеру.

У чинному законодавстві, в тому числі й митному, немає загальних правових вимог до вчинення юридично значущих дій. Разом з тим аналіз правозастосовної діяльності митних органів свідчить про потребу в нормативній регламентації вчинення дій такого характеру, оскільки дає можливість чітко й однозначно визначити правові підстави для вчинення юридично значущих дій та межі їх використання. Вважаємо за доцільне встановлення в законодавстві загальних вимог до правової регламентації юридично значущих дій, що вчиняються митними органами в процесі здійснення адміністративної діяльності. У нормативних актах, що визначають компетенцію митного органу, потрібно:

- встановити перелік юридично значущих дій, які мають право вчиняти митні органи. Неприпустимим є вчинення митним органом дій, що прямо не передбачені нормативним актом;

- визначити нормативні та фактичні підстави вчинення юридично значущих дій;

- чітко встановити порядок учинення митними органами тих чи інших юридично значущих дій, у якому має визначатися момент початку їх учинення, послідовність здійснення, момент закінчення, строки проведення, вимоги до процесуального оформлення вчинюваних дій;

- передбачати можливість обрання посадовими особами митних органів одного з варіантів поведінки в тій чи іншій життєвій ситуації, але в межах своїх повноважень;

- встановити обмеження щодо вчинення тих чи інших юридично значущих дій за наявності чи відсутності певних умов.

Таким чином, учинення митними органами та їх посадовими особами юридично значущих дій є однією з форм діяльності, яка дуже активно використовується ними в процесі безпосередньої реалізації митної політики. Їх різноманітність обумовлена досить широким колом завдань, виконання яких покладено на митні органи. Як свідчить практика, порядок учинення окремих дій, що тягнуть настання юридично значущих наслідків, не завжди урегульовано в чинному законодавстві на належному рівні. Разом з тим чітка правова регламентація вчинення юридично значущих дій, з одного боку, сприятиме реалізації громадянами і суб'єктами господарювання своїх прав та законних інтересів, а з іншого – дозволить забезпечити належний рівень їх захищеності від незаконного втручання в їх діяльність з боку посадових осіб митних органів.

З огляду на практику діяльності митних органів можна констатувати той факт, що їх адміністративна діяльність не може здійснюватись лише у правових формах, а передбачає також і здійснення організаційних заходів. Існування зазначених форм діяльності обумовлюється, насамперед, організаційним змістом діяльності, спрямованої на реалізацію митної політики. Організаційний зміст адміністративної діяльності митних органів найбільш яскраво відображається у регулюванні повсякденної діяльності, спрямованої на досягнення заздалегідь визначених цілей, об'єднанні, плануванні та координації спільних зусиль, контролі за ходом поставленої мети, організаційному забезпеченні усіх стадій досліджуваної діяльності.

Здійснення митними органами організаційних заходів безпосередньо не пов'язано з реалізацією державно-владних повноважень, хоча й сприяє цьому. Такі форми діяльності під час їх застосування не тягнуть за собою настання юридично значущих наслідків, не впливають на процес виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин, що, на думку Ю.М. Старилова, підкреслює їх підпорядковану роль у системі здійснення функцій публічного управління [477, с. 223]. Утім не потрібно недооцінювати значення здійснення організаційних заходів для успішної та ефективної діяльності митних органів. Навпаки, вони відіграють вагомий роль у процесі реалізації митної політики. Це пов'язано з тим, що саме завдяки їх застосуванню опосередковується адміністративна діяльність митних органів у правовій формі.

Слід зазначити, що здійснення організаційних заходів не потребує детальної регламентації і не передбачає чіткого визначення різновидів організаційних дій, що можуть бути здійснені в їх межах. Норми права лише встановлюють обсяги, рамки цих заходів у загальних рисах. Наслідком такого загального унормування є можливість обрання та застосування посадовою особою митного органу того чи іншого різновиду організаційних заходів. Такий вибір може залежати від його власного розсуду, стилю керівництва, службових традицій тощо. Цілком доречною в цьому контексті є позиція В.Б. Авер'янова стосовно того, що в управлінні значну роль відіграють елементи творчості, котрі мають як раціональний,

так і емоційний характер: інтуїція, ризик, діловитість, винахідливість тощо. Як і будь-яку творчість, ці елементи неможливо повністю фіксувати, нормувати, а тому вони залишаються за межами правового регулювання [120, с. 19]. Водночас передумови, а також результати здійснення організаційних заходів можуть юридично фіксуватись.

Здійснення митними органами організаційних заходів передбачає: інформування та консультування з питань митного законодавства, роз'яснення зацікавленим особам вимог чинного законодавства, надання їм стислих довідок щодо основних положень нормативних актів; інформування населення про результати своєї діяльності; проведення перевірок оперативно-службової діяльності підпорядкованих митних органів; надання практичної допомоги підпорядкованим митним органам, структурним підрозділам; видання методичних матеріалів з роз'ясненням процедури застосування норм митного законодавства; узагальнення практики застосування митного законодавства.

Здійснення організаційних заходів усередині системи митної служби України та окремих митних органів відображається в організації та проведенні засідань колегіальних органів, нарад, засідань, інспектуванні та інструктуванні посадових осіб митних органів, розподілі між ними конкретних видів робіт. Зазначені вище дії здійснюються в таких умовах, коли особи, які здійснюють управління, та керовані особи знаходяться у безпосередньому, прямому контакті.

Разом з тим масштаби, обсяги, різноплановість здійснюваних організаційних заходів не завжди дають можливість здійснювати їх у такому режимі. Для цього в митних органах активно використовуються інформаційні листи. Як правило, у таких листах подається роз'яснення змісту і сутності нормативних актів, порядку їх запровадження в практику діяльності підпорядкованих митних органів, рекомендації щодо розв'язання тих чи інших ситуацій, пояснення щодо застосування нових методів діяльності тощо. На відміну від нормативних правових актів інформаційні листи не є обов'язковими для виконання і не тягнуть відповідальність за їх невиконання. Але аналіз практики свідчить, що досить часто такі інформаційні листи фактично встановлюють нові правила поведінки посадових осіб митних органів, суб'єктивно тлумачать норми чинного законодавства і тим самим перекручують вимоги законів та інших нормативних актів. Усвідомлюючи хибність такої практики, Держмитслужбою України останнім часом ужито ряд заходів щодо приведення відомчих нормативних актів у відповідність до законів та нормативних актів вищестоящих державних органів. Тільки 2005 р. було відкликано понад 300 листів-роз'яснень, які у різний час надсилалися Держмитслужбою України до митних органів [307, с. 79].

Отже, зазначимо, що в процесі безпосередньої реалізації митної політики митними органами використовується потужний арсенал організаційних заходів, здійснення яких є необхідним чинником їх

адміністративної діяльності. Різноманітний характер застосовуваних організаційних заходів, які спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи митних органів, дозволяє розв'язувати найскладніші управлінські ситуації з урахуванням реальних потреб та в мінімальні строки.

Ще однією формою адміністративної діяльності митних органів є виконання матеріально-технічних операцій. Щодо кількості та різноманітності це найбільш поширені виконавчо-розпорядчі дії, що здійснюються апаратом управління [263, с. 364]. Така форма адміністративної діяльності має допоміжний характер, адже здійснювана усіма митними органами і кожною посадовою особою, вона забезпечує виконання відображених у правових актах приписів державних органів, створює умови для використання інших форм діяльності митних органів, здійснення прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання в митній сфері. Отже, під виконанням матеріально-технічних операцій, на нашу думку, слід мати на увазі здійснення комплексу дій, визначених технічними нормами, спрямованих на створення ефективних умов для діяльності митних органів. Виконання матеріально-технічних дій покликано організаційно та матеріально забезпечити ефективну систему управління, необхідну якість управлінської праці, формалізацію управлінських дій, застосування спеціальної організаційної техніки [477, с. 224].

В адміністративно-правовій науці існує думка, зокрема так вважає Ю.М. Козлов, що вчинення матеріально-технічних операцій не може розглядатись як форма управлінської діяльності, адже їх роль виключно допоміжна, форма здійснення – неправова, реалізацію виконавчої влади вони не відображають, і здійснюють їх не управлінські працівники, а обслуговуючий персонал [30, с. 327]. Ці аргументи дають їм підстави стверджувати, що реалізація виконавчої влади можлива тільки в адміністративно-правовій формі, а державно-владна діяльність може бути відображена в обох формах (правових та неправових – прим. моя) [30, с. 328]. Ця позиція не викликає заперечень за умови, що під формою адміністративної діяльності митних органів треба розуміти всю сукупність здійснюваних ними дій, у тому числі й дій, учинення яких не тягне за собою настання юридично значущих наслідків.

Виконання окремих технічних операцій та їх сукупності здійснюється відповідно до норм технічного характеру, але порядок виконання тих чи інших матеріально-технічних операцій у митних органах визначається відповідними правовими актами, наприклад Інструкцією з діловодства в митній службі України [153]. Вибір конкретного різновиду матеріально-технічних операцій залежить від сутності та специфіки розв'язуваної ситуації. Прикладами здійснення митними органами матеріально-технічних операцій є документування діяльності митних органів; збирання та обробка митними органами даних митної статистики зовнішньої торгівлі, спеціальної митної статистики; збирання, аналіз і схематизація

цінової інформації та формування бази даних про ціни на товари для визначення митної вартості й митної оцінки ідентичних та аналогічних товарів, що переміщуються через митний кордон України; розробка, впровадження й експлуатація автоматизованих програм, програмного забезпечення; використання програмно-апаратних засобів захисту інформації, митного контролю, а також зв'язку, забезпечення функціонування електронної пошти й транспортної мережі супутникового зв'язку тощо.

Як свідчить аналіз практики діяльності митних органів, значення та роль матеріально-технічних операцій неухильно зростає у зв'язку зі збільшенням обсягів пасажиропотоку і товарообігу, а значить і з ускладненням управлінських механізмів у митно-правовій сфері. Так, створення у 2004 р. Єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи митної та прикордонної служби дало можливість, наприклад, здійснювати контроль за результатами митного оформлення товарів поза місцем обліку суб'єктів ЗЕД і товарів, щодо яких встановлено індикатори ризику; запровадити прийом та перевірку електронних копій вантажних митних декларацій; надавати актуальну інформацію суб'єктам ЗЕД про стан оформлення вантажних митних декларацій. Виконання цих та інших матеріально-технічних операцій дозволить спростити процедури митного контролю і митного оформлення, що відповідає завданням, виконання яких покладається на митні органи.

З урахуванням зазначеного вище можна констатувати, що засобами реалізації митної політики є різноманітні зовнішні прояви форми адміністративної діяльності митних органів, які можуть бути класифіковані за різними підставами. Така класифікація необхідна для глибшого з'ясування сутності форм діяльності митних органів, вона дозволяє виявити ряд недоліків в організації їх діяльності, на усунення яких мають бути спрямовані зусилля науковців та практиків. Ті суттєві перетворення у формах діяльності митних органів, що відбуваються, обумовлені насамперед якісними змінами у змісті їх адміністративної діяльності. На нашу думку, одним з напрямів удосконалення механізму реалізації митної політики держави можна вважати комплексний та системний розвиток форм адміністративної діяльності митних органів, що сприятиме підвищенню ефективності й дієвості виконуваних ними завдань та функцій.

4.4. Сутність та особливості методів адміністративної діяльності митних органів

Закріплення Конституцією України принципу, відповідно до якого утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави, потребує дієвого механізму його реалізації. У такій редакції конституційний принцип вимагає переосмислення традиційних підходів до дослідження методів управління, що використовуються державними

органами, які мають розглядатися через призму забезпечення прав та свобод людини. Таким підходом потрібно скористатись і для дослідження проблеми методів адміністративної діяльності митних органів.

Проблема методів управління, методів державного управління та методів управління державних органів належить до найбільш актуальних та складних, їй завжди приділялось достатньо уваги. Разом з тим, як справедливо зазначав ще в 70-ті рр. минулого сторіччя М.І. Піскотін, мабуть, немає інших понять, які б уживалися так же неоднозначно та відрізнялися таким же низьким ступенем визначеності, як ці [336, с. 133]. З того часу ця проблема не тільки не була розв'язана, а навпаки, ускладнилася через збільшення обсягів діяльності державних органів, її урізноманітнення, розвиток суспільних відносин і зв'язків та стан сучасної науки адміністративного права. Окрім того, зазначена проблематика має комплексний характер, у процесі її дослідження неможливо ігнорувати дані інших юридичних наук, теорії державного управління, політології, соціології, економіки тощо.

Роль методу в будь-якій діяльності, в тому числі адміністративній, важко переоцінити. Утім від правильно обраного методу часто залежить успіх усієї діяльності. Вибір і правильне застосування методу – справа досить складна. Метод сам по собі не визначає цілковито успіх діяльності [42, с. 367]. Важливим є не лише метод, а й уміння його застосувати. Тому важливо навчитися правильно обирати і застосовувати конкретний метод для розв'язання конкретної ситуації.

Під методами діяльності зазвичай розуміють різноманітні прийоми, засоби, способи досягнення поставлених цілей, вирішення завдань, що виникають у процесі діяльності. У довідковій літературі метод – це сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоювання дійсності, що підпорядковані вирішенню конкретних завдань [67, с. 162]. У контексті практичної діяльності метод – це спосіб діяти, спосіб здійснення функції чи діяльності. Таке розуміння методу діяльності дозволило окремим науковцям обґрунтувати існування такого логічного зв'язку: “функція – діяльність – спосіб здійснення діяльності” [59, с. 12]. Розкриваючи поняття методу управління, американський фахівець з наукового управління Дж. Гелбрейт зазначав, що для усвідомлення методу управління важливо підкреслити: метод – це не фактична діяльність, а можливі її способи. Поняття “метод управління” повинно обов'язково включати момент альтернативності, пропонуючи можливість вибору способу дії [109, с. 10]. У такій інтерпретації “метод діяльності” дозволяє уявити, як функціонує система митних органів, як практично виконуються їх завдання, реалізуються функції, за допомогою яких засобів. З огляду на це досліджувана категорія безпосередньо стосується характеристики процесу формування та реалізації митної політики держави.

Аналіз юридичної наукової літератури та практики управлінської діяльності свідчить, що основні суперечності в цій царині пов'язані

насамперед зі значними розбіжностями в розумінні сутності методів управління, а значить і методів діяльності державних органів, що, у свою чергу, унеможливило існування їх єдиної класифікації. Усі поняття методів управління та їх різновидів сформульовані залежно від точки зору того чи іншого автора і досить часто ототожнюються з різноманітними проявами та елементами державного управління. Також потрібно зазначити, що методи управління в юридичній літературі мають іншу назву, наприклад: методи управлінської діяльності, адміністративно-правові методи, методи адміністративно-правового впливу тощо. При цьому, на думку Ю.М. Старилова, сутність цих понять єдина [477, с. 228 – 229]. Він вважає, що методами управлінських дій (методами управлінської діяльності) є певні способи чи прийоми, які використовуються органами публічного управління та їх посадовими особами у встановлених законами межах при здійсненні управління, управлінських дій, адміністративного впливу щодо відповідних об'єктів та осіб.

Наприклад, А.Є. Луньов розглядає методи управління як способи впливу на керованих з метою найбільш правильного та оперативного вирішення завдань, що стоять перед апаратом управління [230, с. 138]. На думку авторів роботи “Наукові основи державного управління в СРСР”, метод управління – це спосіб організуючого (адміністративного, економічного чи суспільного) впливу органу управління (чи посадової особи) на керовану систему (чи конкретний об'єкт управління), що визначає умови діяльності системи, порядок найбільш ефективного використання трудових, матеріальних, фінансових та інших ресурсів для вирішення поставлених завдань [263, с. 324]. Подібною точки зору дотримується й М.І. Піскотін, який вважає, що під методами діяльності зазвичай розуміють способи чи засоби досягнення поставлених цілей, вирішення завдань, що виникають [469, с. 5].

Ю.М. Козлов вважає, що методом управління є спосіб юридичного чи організаційного впливу на керовані об'єкти чи на відносини в сфері управління [176, с. 69 – 70]. Д.М. Бахрах, В.С. Основін під методами управління мають на увазі засоби, способи, прийоми, за допомогою яких керуюча система цілеспрямовано впливає на керовану соціальну систему [50, с. 75; 275, с. 177].

Г.В. Атаманчук, здійснивши аналіз методологічних аспектів даної проблеми, зробив висновок про те, що методи державного управління суспільними процесами – це взяті в єдності та взаємозв'язку способи, прийоми здійснення та засоби забезпечення реалізації функцій державної керуючої системи та її органів, що відображаються у певному впливові на свідомість та поведінку людей у суспільній діяльності, відносинах, зв'язках [32, с. 93]. Близькою до зазначеної є позиція В.М. Манохіна. Сутність методу, підкреслює він, як способу керівництва полягає “у характері зв'язків учасників управління, в характері волевиявлення одного учасника управління щодо іншого” [239, с. 157]. Ці позиції мають

принципове значення для усвідомлення сутності категорії методу діяльності, адже вони роблять її цілком визначеною, відмінною від інших елементів діяльності, хоча й не розкривають повністю її змісту, не вказують, з яких компонентів складається дане поняття.

Існують інші точки зору з цього приводу. Так, окремі науковці необґрунтовано, на нашу думку, розглядають методи управління як певний напрямок дій управлінського органу [96, с. 191], чим ототожнюють їх з функціями. Функція керуючої системи як специфічна, відносно самостійна та якісно однорідна складова їх діяльності має бути реалізована, тобто закладені в ній можливості впливу повинні перетворитись у дійсність, привести в рух об'єкти управління. Звичайно ж, функція державного органу має об'єктивно необхідний характер, саме її існування, пов'язане з потребами розвитку керованого об'єкта, викликано його закономірностями. Все це створює сприятливі передумови та умови для успішної реалізації відповідної функції. Але цілком очевидно те, що суб'єкт управління повинен володіти способами, прийомами і мати в своєму арсеналі засоби, необхідні для забезпечення реалізації та об'єктивно обумовлених і закріплених за ним функцій. Такими способами, прийомами й засобами є методи.

Метод (спосіб) державного управління, як зазначають В.А. Юсупов та М.А. Волков, – це сукупність послідовних операцій керуючих органів, метою яких є певного виду вплив на керовані об'єкти, щоб досягти якихось запланованих результатів у процесі здійснення виконавчо-розпорядчих функцій держави [262, с. 33 – 34]. Вважаємо цю позицію хибною з огляду на те, що в науковій літературі сукупність послідовних операцій, спрямованих на досягнення певного результату, визначається як процес [474, с. 77].

З'ясовуючи позиції науковців стосовно досліджуваної проблеми, можна констатувати той факт, що інколи поняття методів управління суттєво відрізняються одне від одного і відображають різні прояви управління. Але аналіз різних визначень досліджуваного поняття дає підстави вважати, що квінтесенцією категорії методу управління є відображення взаємозв'язку керуючих та керованих підсистем, одна з яких є суб'єктом управління, що здійснює управлінський вплив на іншу – керований об'єкт. Якщо ж узагальнити всі судження, то можна дійти висновку щодо розуміння методів управління (методів діяльності) у вузькому та широкому значенні. У найбільш загальному вигляді метод управління у вузькому його значенні можна розуміти як спосіб впливу на керовані об'єкти [31, с. 271].

Методи управління можна мати на увазі й у широкому розумінні, де до їх значення як до способів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління додається ще два моменти. У цьому сенсі поняття методів управління охоплює, крім зазначеного вище, таке: по-перше, способи організації самого суб'єкта управління, в нашому випадку як усієї системи

митних органів, так і окремо взятих її складових – митних органів; по-друге, способи розв’язання конкретних ситуацій, що виникають у процесі функціонування митних органів.

Разом з тим існує думка, що метод управління, якщо він має правову оболонку, може збігатися із загальноправовою категорією методу правового регулювання [176, с. 69 – 70]. На думку прихильників цієї точки зору, відповідні державні органи, використовуючи юридичні засоби, здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини в сфері управління, тобто вони здійснюють їх правове регулювання. Однак такий збіг можливий лише за умови, що метод управління повинен бути юридично оформленим та мати нормативне відображення, адже правове регулювання завжди є нормативним. Проте зрозуміло, що не всі методи управління є правовими. Слід погодитися, що методи управління певним чином похідні від методів адміністративно-правового регулювання з огляду на те, що вони (тобто методи управління), виступаючи способом безпосереднього керуючого впливу з боку органу виконавчої влади (посадової особи) на відповідний об’єкт, несуть у своєму змісті “заряд” юридично-владних повноважень, сукупність яких безпосередньо визначена сутністю адміністративно-правового регулювання [30, с. 264 – 265].

У даному підрозділі йтиметься про методи як способи впливу митних органів на громадян та суб’єктів господарювання. Що ж стосується методів діяльності як способів організації роботи митних органів та способів розв’язання конкретних ситуацій, то вони будуть розглянуті лише побіжно.

Адміністративна діяльність митних органів здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу суб’єкта діяльності (митні органи та їх посадові особи) на об’єкт управління (громадяни, суб’єкти господарювання). Вплив митних органів на громадян та суб’єктів господарювання здійснюється шляхом використання різноманітних методів. Методи показують, як, яким чином митні органи та їх посадові особи в процесі здійснення адміністративної діяльності вирішують поставлені перед ними завдання, пов’язані з участю у формуванні митної політики та її безпосередньою реалізацією. Відповідно до цього метод адміністративної діяльності – це спосіб практичного здійснення завдань та функцій, що стоять перед митними органами. Зміст методу дає відповідь на питання про те, якими способами найбільш дієво та раціонально можна досягти мети адміністративної діяльності. Методи визначають якісний бік адміністративної діяльності. Удосконалення методів означає підвищення ефективності діяльності.

Методи знаходяться в діалектичній єдності з метою адміністративної діяльності. Мета обумовлює специфіку використовуваних методів, вибір методів певною мірою визначає реальність досягнення поставленої мети. Але, з іншого боку, методи вказують, яким чином досягається мета діяльності.

Для здійснення адміністративної діяльності митні органи використовують відповідний до ситуації управлінський механізм. Він становить сукупність пізнаних закономірностей, принципів, форм і методів взаємодії суб'єктів та об'єктів управління в конкретних соціально-економічних умовах існування суспільства. Якщо закони визначають суттєві відносини між суб'єктом та об'єктом управління, а принципи, виходячи з цих відносин, установлюють основні правила побудови й діяльності суб'єкта та об'єкта, то методи управління виступають у ролі конкретних засобів взаємодії суб'єкта та об'єкта у процесі адміністративної діяльності. Складовою частиною методу управління є операція (процедура), під якою мають на увазі конкретну, елементарну дію виконання відповідно до управлінського завдання. Під процедурою, як вважають окремі науковці, зазвичай розуміють порядок здійснення дій, необхідних для виконання будь-якої справи, вирішення завдання [524, с. 5]. Процедури визначають стадії, мету, з якою вони виокремлюються, черговість і час виконання, конкретні дії на кожній стадії, підстави здійснення, взаємозв'язок між ними, способи їх документального оформлення.

Методи ґрунтуються на законах і принципах діяльності суб'єкта та об'єкта управління. Тому вони покликані забезпечити такий склад і зміст прийомів, операцій і процедур у процесі здійснення управлінської діяльності, такий порядок взаємодії людей, який, з одного боку, забезпечив би професійну, організаційно-технічну обґрунтованість рішення, а з іншого – максимально враховував інтереси людей та організацій, яких воно торкається і які будуть його реалізувати [530., с. 7]. Це особливо актуально для митно-правової сфери, де громадяни та суб'єкти господарювання мають право приймати без обмежень рішення і здійснювати самостійно будь-яку діяльність, що не суперечить чинному законодавству, а для митних органів державної влади та їх посадових осіб існує заборона незаконного втручання у митно-правові відносини. Отже, сторони органічно взаємопов'язані у здійсненні своєї діяльності.

Методи діяльності як способи організуючого впливу органічно пов'язані з компетенцією митного органу, яка знаходить своє нормативне закріплення у відповідних правових актах. У компетенцію митного органу включаються його завдання, функції та повноваження, що конкретизують способи впливу на відповідні керовані системи чи конкретні об'єкти впливу.

Узагальнення та наукове осмислення теорії і практики діяльності митних органів дає можливість визначити риси, властиві методам адміністративної діяльності:

– це способи, засоби здійснення юридичного та організаційного впливу митних органів на громадян та суб'єктів господарювання, тобто вони є засобами упорядкування, організації процесів, що відбуваються в

сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, прийомами, за допомогою яких досягається мета діяльності;

- використовуються з метою забезпечення виконання завдань, покладених на митні органи та реалізації їх функцій;

- є засобом реалізації встановленої за митними органами компетенції та повноважень;

- відображають наявні у митних органів та їх посадових осіб повноваження державно-владного характеру щодо застосування заходів як регулятивного, виховного характеру, так і примусового, що забезпечується спеціальними силами та засобами;

- вони відображають зв'язок суб'єкта адміністративної діяльності з об'єктом цієї діяльності, тобто між суб'єктом та об'єктом існують особливі правовідносини;

- способи, що забезпечують домінування волі суб'єкта з владними повноваженнями над об'єктом впливу;

- існує можливість їх багаторазового використання у процесі здійснення адміністративної діяльності;

- мають різну спрямованість, адже їх зміст визначається різноманіттям функцій митних органів;

- зміст керуючого впливу в кожному конкретному випадку залежить від специфіки об'єкта управління, стосовно якого вони (методи) застосовуються, наприклад громадянин чи суб'єкт господарювання, митний режим тощо;

- завжди мають за свого адресата конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

- вони є найбільш активним елементом в адміністративній діяльності митних органів, це пов'язано з тим, що методи сприяють реальному руху в системі управління, виконанню необхідних функцій та повноважень у якомога оптимальніший термін;

- мають альтернативний характер, адже їх вибір детермінований метою та характером вирішуваних завдань;

- способи впливу. урегульовані нормами права та певною мірою нормами моралі.

Зазначені вище риси методів адміністративної діяльності, на нашу думку, очевидні, а тому не вимагають додаткових пояснень. Разом з тим, незалежно від змісту та спрямованості, методам адміністративної діяльності властиві: об'єктивована організаційно-правова форма, під якою розуміється вид впливу, тобто управлінсько-розпорядчий припис (наказ, вимога, дозвіл тощо); характер впливу (безпосередній, опосередкований вплив через створення обмежувальних умов чи умов, що стимулюють); спосіб впливу (одноосібний, колегіальний); строкова характеристика (короткострокові й довгострокові); наявність тактичного чи стратегічного характеру [7, с. 228].

Викладене вище дозволяє сформулювати поняття методів адміністративної діяльності митних органів, під якими пропонуємо мати на увазі способи, прийоми та засоби цілеспрямованого впливу на керовані об'єкти, що використовуються митними органами та їх посадовими особами з метою виконання завдань і реалізації функцій у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин.

Оскільки методи адміністративної діяльності завдяки їх властивостям можна вважати структурним утворенням, то з метою його наукової характеристики доцільно використати засоби системного підходу. Йдеться насамперед про структурний аспект системного підходу. На нашу думку, саме цей аспект дозволяє розкрити основні сторони процесу використання методів діяльності. Структура методу адміністративної діяльності включає чотири елементи: вид взаємозв'язку між учасниками адміністративної діяльності, що визначає вибір посадовою особою митного органу необхідних прийомів та способів впливу; відповідні прийоми та засоби, які можуть бути використані при здійсненні впливу на об'єкт впливу; мотиваційний фактор, який теж впливає на вибір відповідних знарядь та засобів впливу, обумовлених об'єктом; процесуальні дії, що мають місце під час застосування методу адміністративної діяльності. Вид взаємозв'язку між учасниками адміністративної діяльності – це вид правовідносин, у межах яких митний орган чи його посадова особа, що реалізує владні повноваження, обирає способи юридичного та організаційного впливу на об'єкт. У внутрішньоорганізаційних адміністративних правовідносинах (керівник – підлеглий), використовуються переважно загальні методи адміністративної діяльності. Зовнішньоорганізаційні митні правовідносини “інспектор – громадянин (декларант, митний брокер)” передбачають використання більш складної системи методів, тобто застосування загальних та на їх основі спеціальних методів адміністративної діяльності.

Відповідні прийоми та засоби – це конкретні способи юридичного й організаційного впливу митних органів на громадян і суб'єктів господарювання в процесі здійснення діяльності у сфері митно-правового регулювання. Це можуть бути прийоми та засоби, що належать до таких загальних методів, як переконання, наприклад роз'яснення громадянам правил переміщення через митний кордон товарів, предметів та транспортних засобів, чи примусу (наприклад, адміністративне затримання громадянина, який скоїв порушення митних правил). Це можуть бути прийоми та засоби, що належать до спеціальних методів адміністративної діяльності. Такими засобами, приміром, є здійснення митного контролю, встановлення обмежень щодо складів тимчасового зберігання тощо.

Мотиваційний фактор являє собою комплекс мотивів учасників адміністративної діяльності, мотивів, що формують методи адміністративної діяльності та впливають на вибір посадовою особою митного органу відповідних прийомів та засобів. І в посадовій особі

митного органу, і в громадянина, що вступає з ним у контакт, діють складні комплекси мотивів поведінки. У громадянина – це безкорисливі мотиви, що ґрунтуються на таких почуттях, як совість, честь, повага до закону; це мотиви, обумовлені бажанням отримати певні митні преференції, встановлення спрощеного порядку переміщення товарів; це мотиви, викликані почуттям страху перед законом та покаранням. Мотивація поведінки визначає можливості різних типів впливу, що здійснюються митними органами в процесі адміністративної діяльності, безпосередньо впливає на обрання певного способу впливу в митно-правовій сфері.

Порядок застосування методів адміністративної діяльності нормативно урегульовано, що свідчить про процесуальне оформлення дій митних органів, а значить, про існування процесуальної форми як зовнішнього прояву методу. Процесуальні дії забезпечують встановлення загальних правил поведінки в митній сфері, також своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне вирішення індивідуальних справ та утворюють відповідні провадження: нормотворче, контрольне, провадження в справах про порушення митних правил тощо.

Адміністративна діяльність митних органів здійснюється через використання значної сукупності різноманітних методів. Обрання конкретних методів та їх практичне застосування обумовлені рядом факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Об'єктивні фактори пов'язані, в першу чергу, з підходами до формування державою власної митної політики. На сучасному етапі розвитку національної економіки використання інструментів прямого регулювання ЗЕД є необхідною умовою її існування. В основному тільки з їх допомогою держава в умовах самостійного існування значної кількості суб'єктів експортно-імпорتنих операцій може припинити зростання зовнішньоторгового дефіциту й вирівняти торговий і платіжний баланс, більш раціонально розпоряджатися іноземною валютою. Адміністративні інструменти зовнішньоторгового регулювання дозволяють отримати також поступки у сфері обмежень експорту (імпорту) на умовах взаємності, домагатися скасування дискримінаційних заходів у країнах – торгових партнерах. Саме тому митні органи, обираючи методи діяльності, не можуть ігнорувати об'єктивні закономірності, що визначаються протекціоністським характером митної політики чи її лібералізацією. З урахуванням цього митні органи визначають найбільш оптимальні варіанти організуючого впливу на учасників митно-правових відносин. При протекціоністській політиці митні органи застосовують переважно методи обмежувального, заборонного характеру, що пов'язано з наданням прямих приписів та передбачає імперативний варіант волевиявлення суб'єкта управління. За умови лібералізації митної політики митні органи в основному використовують опосередковані способи, прийоми та засоби впливу на громадян і суб'єктів господарювання. З

огляду на те, що для України на сучасному етапі оптимальною є митна політика поміркованого протекціонізму, митні органи у своїй діяльності намагаються раціонально поєднати всі доступні їм методи.

Стосовно всієї системи митних органів можна говорити й про такі об'єктивні фактори, як геополітичне становище держави: воно визначає потребу в урахуванні національних інтересів під час здійснення ними своєї діяльності, захисті економічних інтересів не тільки держави, а також громадян і суб'єктів господарювання, зважаючи на їхні можливості. Статус України як транзитної країни вимагає від митних органів використання в своїй діяльності методів, які б відповідали загальноприйнятим у Європейській спільноті. А з огляду на те, що Держмитслужба України є членом ВМО, національні митні органи повинні використовувати методи, які запроваджує в діяльність митних адміністрацій ця міжнародна організація.

При обранні методів адміністративної діяльності суттєву роль відіграє механізм практичної реалізації системи організаційних принципів діяльності митних органів, які об'єктивно передбачають потребу у конструюванні таких методів управління, які відображали б раціональне поєднання, приміром, принципів єдиноначальності та колегіальності, враховували принципи доцільності та оперативності тощо.

До кола об'єктивних факторів, що впливають на зміст і спрямованість методів діяльності митних органів, слід зарахувати соціальне призначення діяльності митних органів, що обумовлене положеннями ст. 3 Основного Закону України [204]. Об'єктивне значення мають також фактори, що безпосередньо визначаються самою природою управлінської діяльності. Мовиться насамперед про те, що управління встановлює належну узгодженість дій між різноманітними процесами чи елементами діяльності, надає цим діям упорядкованості, організує їх. На вибір методів діяльності впливають також стан кадрового забезпечення митних органів, загальний рівень правосвідомості та правової культури суспільства й багато інших об'єктивних (стосовно процесу реалізації митної політики) факторів.

Разом з тим значна роль належить суб'єктивному фактору, свідомій діяльності митних органів та їх посадових осіб щодо обрання найбільш доцільних, дієвих та ефективних методів. Митно-правові відносини – це відносини, учасниками яких є люди і які складаються та проходять через волю й свідомість людей. Щодо проблематики методів діяльності митних органів це означає, що всі рішення, які уособлюють управлінський вплив на об'єкт управління, приймаються посадовими особами цих органів. Суб'єктивний фактор відображається у здатності посадових осіб розуміти та адекватно реалізовувати функції митних органів. Ось чому актуальною є потреба підвищення рівня підготовки й перепідготовки особового складу митних органів, підвищення рівня їх професійних та морально-етичних якостей. Вибір методів залежить і від стану сфери адміністративної

діяльності, насамперед від стану керованих об'єктів, специфіки конкретної життєвої ситуації та інших факторів суб'єктивного характеру.

Обираючи методи діяльності, важливо визначити найбільш ефективні, раціонально поєднати їх для вирішення конкретних завдань. Разом з успішним застосуванням їх це стане запорукою оптимізації процесу адміністративної діяльності митних органів, сприятиме реалізації громадянами та суб'єктами своїх прав і законних інтересів у сфері митно-правового регулювання та, в цілому, втіленню в життя митної політики держави.

Як уже акцентувалося, адміністративна діяльність здійснюється митними органами та їх посадовими особами з використанням певної сукупності методів. Наявність такої кількості методів обумовлена насамперед тим, що адміністративна діяльність, як ми вже зазначали, є різновидом управлінської діяльності, для якої характерна різноспрямованість та різновекторність впливу на суспільні відносини. Методи доповнюють один одного, оскільки для кожного з них властивий специфічний спосіб реалізації єдиної мети адміністративної діяльності. Точне усвідомлення єдності та взаємозв'язку методів адміністративної діяльності, їх науково обгрунтована класифікація має вагомe значення для пізнання сутності та умов найбільш ефективного їх застосування. Для адміністративної діяльності як різновиду управлінської властиві, перш за все, загальні методи управління: переконання та примус. Вони в тому чи іншому співвідношенні використовуються в процесі реалізації будь-якої з функцій митних органів. При цьому переконання традиційно передує використанню примусу. Таке співвідношення методів випливає із суспільної природи нашої держави, конституційного принципу, відповідно до якого зміст та спрямованість діяльності держави визначаються правами і свободами людини, роллю і значенням переконання як основного фактора виховного впливу.

Досліджуючи дану проблематику, констатуємо факт, що загальні методи набувають не тільки особливого характеру, що випливає, по-перше, зі специфічності адміністративної діяльності митних органів, а по-друге, різноманітності варіантів поєднання переконання та примусу. Внаслідок цього вони обумовлюють появу цілої групи методів, характерних виключно для діяльності митних органів. Така різноманітність використовуваних митними органами методів своєї діяльності дає нам підстави для виокремлення більш конкретних методів діяльності, які можна вважати спеціальними методами адміністративної діяльності митних органів. До таких спеціальних методів належать, наприклад, методи здійснення митного контролю: митний огляд, облік товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, спеціальних митних зон, магазинів безмитної торгівлі тощо.

Визначаючи спеціальними методами адміністративної діяльності ці способи здійснення митного контролю, погоджуємося з думкою А.В. Мазура, який підкреслює той факт, що існує відмінність між загальнонауковим трактуванням поняття “форма” і його використанням у понятійному апараті митного законодавства України (як і більшості країн СНД) стосовно позначення шляхів безпосереднього проведення митного контролю [237, с. 63]. На хибність означення методів митного контролю поняттям “форми” побіжно вказували й інші науковці, як вітчизняні [444, с. 16], так і зарубіжні [195, с. 850]. Вважаємо, що використання в митному законодавстві поняття “форми митного контролю” в даному значенні є необґрунтованим з огляду на семантичне значення понять “форма” і “метод”. Тим більше, що в ч. 1 ст. 41 МК України прямо зазначено: “митний контроль здійснюється безпосередньо посадовими особами митних органів шляхом...”. Таку невідповідність можна пояснити недосконалістю термінологічного апарату митного законодавства, яка є наслідком відсутності ґрунтовних наукових досліджень у цій царині.

Таким чином, система методів адміністративної діяльності складається з двох рівнів. Перший рівень охоплює загальні методи, що використовуються митними органами та їх посадовими особами під час виконання всіх завдань та реалізації функцій. Загальні методи характеризуються універсальністю, пов’язані з правовою та організаційною (фактичною, неправовою) формою діяльності митних органів, поширюється як на правотворчу, так і на правозастосовну діяльність. Вони застосовуються також у внутрішньоорганізаційних та зовнішньоорганізаційних правовідносинах у митно-правовій сфері.

Другий рівень методів адміністративної діяльності митних органів охоплює спеціальні методи, що застосовуються при здійсненні митної діяльності. Спеціальні методи детерміновані специфікою митної діяльності, обумовлені особливостями митно-правових відносин, але є похідними від загальних методів, виникають, формуються на їх підґрунті, продовжують їх дію у специфічній сфері діяльності. Вони прямо чи опосередковано обумовлені загальними методами.

Якщо елементи загальних методів адміністративної діяльності наявні у всіх ситуаціях, де діють митні органи чи їх посадові особи, то спеціальні методи застосовуються поза системою митної служби. Іншими словами, їх дія спрямована на громадян та суб’єктів господарювання.

4.5. Види методів, що застосовуються митними органами

Серед науковців немає однастайності стосовно того, що саме потрібно визнавати методами управління. Спроба створити якусь універсальну, закінчену, вичерпну класифікацію методів адміністративної діяльності не мала успіху. Використання різних класифікаційних критеріїв у науковій літературі дозволяє здійснювати багатоаспектну класифікацію методів

діяльності, причому автори не намагаються навести вичерпний перелік використовуваних методів. Проте це не свідчить про неможливість існування обґрунтованої класифікації методів.

Найбільш поширеним є поділ методів управління залежно від характеру їх впливу на волю та поведінку людей [32, с. 93]. Але якщо глибше проаналізувати механізм формування впливу, то таким критерієм буде характер застосовуваних мотиваційних засобів впливу. Відповідно до цього розрізняємо методи переконання та примусу. Більшістю визнається, що це універсальні, найбільш загальні методи [20, с. 299; 31, с. 280; 456, с. 11]. Переконання – це основний, головний метод, що пронизує всі сторони організуючої діяльності органів управління в усіх галузях та сферах господарського, соціально-культурного та адміністративно-політичного будівництва [263, с. 325]. Примус, як такий же універсальний та загальний метод, діє за умови нерезультативності першого. Проте це дуже узагальнена, хоча й принципова позиція, що викликає потребу в спеціальних дослідженнях як заходів переконання, так і примусових заходів, наприклад залежно від характеру об'єкта управління [176, с. 70].

Переконання як метод адміністративної діяльності означає моральний, психологічний вплив з боку митних органів і їх посадових осіб на об'єкт, його волю та поведінку, що породжує, зміцнює та розвиває свідомість, яка відповідає меті й завданням діяльності, спонукає до усвідомленого виконання вимог суб'єкта діяльності. Цей вплив формує та підтримує погляди, поведінку, яка б відповідала вимогам чинного митного законодавства через роз'яснення прав і обов'язків у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, привернення уваги до проблем діяльності митних органів, з одного боку, та громадян і суб'єктів господарювання – з іншого, підвищення зацікавленості осіб до належного виконання вимог митного законодавства, поєднання соціальних інтересів конкретної особи з інтересами держави та суспільства. Невід'ємною умовою результативності та дієвості методів переконання є розуміння особами цілей і завдань митних органів на конкретному етапі державотворення, відповідність інтересів держави, які представляють митні органи, конкретним особистим інтересам і потребам, бажання громадян брати участь у відстоюванні та забезпеченні національних інтересів.

Як процес, як спосіб впливу у сфері митних правовідносин, досліджуваний метод складається з двох частин, що відображаються в такому: по-перше, митні органи та їх посадові особи вербально й організаційно впливають на осіб, що є учасниками адміністративної діяльності; по-друге, ці особи усвідомлено, добровільно та сумлінно дотримуються приписів правових норм, підпорядковують свою поведінку приписам митних органів та їх посадових осіб. Від зовнішніх вимог, що висуваються суспільством та державою до особи, до внутрішнього

переконання і від нього до правомірної соціально корисної дії – такий шлях формування правової свідомості та реалізації юридичних норм [173, с. 87].

Особливістю методу переконання, на думку переважної більшості науковців, є те, що його використання має передувати застосуванню всіх інших методів. Розуміння цього ні в кого не викликає сумнівів. Знання російський теоретик права М.М. Алексєєв, підкреслюючи первинне значення цього методу, зазначав: “Боротьба з правопорушеннями та запобігання їм повинні, перш за все, крокувати шляхом мудрої та мирної правової політики, шляхом формування нормальної правосвідомості, шляхом виховання здорового правового почуття та шляхом створення сприятливих соціально-економічних умов співжиття людей. Нормально примус може бути застосовано тільки тоді, коли всі ці засоби вичерпано, так би мовити, у крайньому разі, як останній невідворотний засіб” [25, с. 184].

Переконання як первинний метод адміністративної діяльності має суттєве значення для процесу взаємодії митних органів з громадянами та суб'єктами господарювання. Досить часто порушення норм митного законодавства та випадки девіантної поведінки, з якими стикаються посадові особи митних органів, не мають такої антигромадської спрямованості, як порушення митних правил, тим більше злочини, а особи, які їх вчинили, не є злісними правопорушниками. Тому переконання в діяльності митних органів – ефективний та економний засіб запобігання адміністративним правопорушенням та іншим відхиленням від норм і стандартів у поведінці учасників митних правовідносин, а також їх припинення. Його можна визнати як засіб виховання більш лояльного ставлення громадян до митних органів, їх посадових осіб та митної служби України в цілому. Цей аспект знайшов своє відображення, приміром у ст. 80 МК України [253]. Відповідно до цієї статті в разі відмови в митному оформленні та пропуску через митний кордон України товарів і транспортних засобів митний орган зобов'язаний видати заінтересованим особам письмове повідомлення із зазначенням причин відмови і вичерпним роз'ясненням вимог, виконання яких забезпечує можливість митного оформлення та пропуску цих товарів і транспортних засобів через митний кордон України. Практика діяльності митних органів свідчить, що відмова чи ухилення посадових осіб від пояснення своїх дій та рішень знижує довіру до них з боку громадян, негативно впливає на імідж митних органів. А якщо надання пояснень є обов'язковим, як у випадку із заповненням картки відмови у пропуску на митну територію України чи митному оформленні товарів та інших предметів, відмова у їх наданні матиме негативні наслідки для посадової особи митного органу.

Для ефективного виконання завдань та функцій митних органів, виконання приписів правових норм та актів правозастосування, використовуються різноманітні за формою заходи переконання: зауваження, що виносяться посадовою особою під час заповнення

декларантом митної декларації; роз'яснення щодо можливості реалізації громадянином своїх прав та законних інтересів; інформування щодо митних правил, норм та умов переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон; консультування з питань, що виникають в учасників митних правовідносин; спілкування посадових осіб митних органів з громадянами у коректній формі тощо.

Отже, на нашу думку, засоби переконання, що використовуються митними органами, є стимулюючими (спонукальними) факторами забезпечення необхідної, належної поведінки громадян у сфері митно-правових відносин. Метод переконання в основі своїй є засобом виховання. Ця властивість робить його всеохоплюючим. Активне та широке використання переконання в адміністративній діяльності митних органів стимулює таку поведінку учасників митно-правових відносин, яка найповніше відповідає завданням, що вирішуються в процесі цієї діяльності. Воно має формувати у громадян внутрішню потребу та стійку звичку до правомірної поведінки, розвивати усвідомлення непохитності та непорушності охоронюваних законом відносин, спонукає до думки про потребу відмови від реалізації протиправних інтересів. Безпосереднім результатом застосування даного методу є досягнення добровільного виконання приписів правових норм, заснованого на їх розумінні. Успішне використання переконання забезпечує високий рівень правосвідомості громадян.

Переконання здійснюється систематично, безперервно, на всіх етапах адміністративної діяльності. Цей метод універсальний, не вимагає суттєвих фінансових затрат, якнайкраще сприяє налагодженню партнерських стосунків між митною службою України та громадянами і суб'єктами господарювання. З часом значення переконання зростає. Модернізація системи митних органів, приведення їх діяльності до вимог міжнародних стандартів вимагає активного використання саме цього методу адміністративної діяльності. Одночасно зростають і технічні можливості для переконання: широке використання як традиційних засобів масової інформації (телебачення, радіо, преса), так і новітніх інформаційних ресурсів (Інтернет) дозволяє проводити роз'яснювальну, виховну роботу, підвищувати рівень правосвідомості та відповідальності учасників митних правовідносин.

Разом з тим проведені дослідження свідчать про наявність низки не вирішених проблем, пов'язаних з ефективністю та дієвістю переконання як методу адміністративної діяльності митних органів. З метою покращання ситуації, що склалася в досліджуваній сфері, потрібно розв'язати ряд питань організаційного характеру, а саме:

– підвищити рівень взаємодії з представниками галузевих асоціацій (об'єднань) суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана із ЗЕД, окремими суб'єктами ЗЕД та суб'єктами підприємницької діяльності з надання послуг у галузі митної справи, їх об'єднаннями;

– постійно, цілеспрямовано навчати особовий склад митних органів форм, методів, прийомів індивідуально-профілактичної роботи, спрямованої на попередження митних правопорушень;

– організовувати та здійснювати регулярне вивчення позитивного досвіду застосування форм і методів індивідуально-профілактичної роботи посадових осіб митних органів.

На думку окремих учених, поряд з переконанням, у функції такого ж універсального та загального методу діяльності слід виокремлювати метод заохочення [48, с. 191; 57, с. 591; 288, с. 7]. У цілому погоджуючись з цією позицією, науковці, котрі переймалися проблемами методів реалізації митної політики, наголошують на тому, що такий метод вживається переважно в рамках внутрішньоорганізаційної діяльності і характерний для організації функціонування державного апарату [167, с. 78]. На думку Б.А. Кормича, у контексті реалізації митної політики ми можемо розглядати цей метод лише як допоміжний і лише в рамках організаційної та матеріально-технічної діяльності митних органів [209, с. 63].

Вважаємо, що виокремлювати заохочення навряд чи є доцільним, адже воно, з огляду на характер впливу на волю та свідомість особи, швидше за все є проявом переконання. Заохочення можна визначити як публічне визнання заслуг, поваги, нагородження за досягнення успіхів у виконанні правових обов'язків. Воно має за мету стимулювання активної діяльності учасників митно-правових відносин, зміцнення дисципліни. Заохочення характеризується як спосіб впливу, що через інтерес, свідомість спрямовує волю людей на здійснення корисних, з точки зору того, хто заохочує, дій. Заохочувальний вплив збуджує інтерес до здійснення певних справ, отримання матеріального, морального схвалення [48, с. 191]. До внутрішнього визнання потреби необхідної поведінки додається елемент зацікавленості у дотриманні приписів норм права. Отже, заохочення – це форма прояву переконання.

Підпорядкування волі учасників адміністративної діяльності митних органів волі суб'єкта цієї діяльності з владними повноваженнями досягається не тільки шляхом переконання, але й із застосуванням примусових заходів. “Переконання, – як зазначає І.І. Карпець, – не може і не повинно зводитись до нескінченних умовлянь та потурання щодо тих, хто ігнорує його. У таких випадках у процесі впливу на людей поступово з'являється примусовий елемент, а потім на сцену може вийти й примус” [159, с. 67]. Ця теза підтверджується аналізом правозастосовної діяльності митних органів та їх посадових осіб. Переконання далеко не завжди є достатнім та ефективним засобом впливу на поведінку осіб у сфері митно-правових відносин. Метод примусу покликаний доповнювати метод переконання [198, с. 30]. У зв'язку з цим митні органи з метою більш ефективної реалізації митної політики держави уповноважені застосувати не тільки переконання, а й заходи примусового характеру.

Примус як соціальна категорія являє собою історично обумовлений метод владного імперативного впливу на свідомість та волю людини, за допомогою якого придушуються, гальмуються мотиви вчинків, що суперечать волі держави чи суспільства, стимулюється бажана для суспільства та держави поведінка [254 с. 173]. Примус як метод діяльності митних органів означає психологічний, матеріальний і фізичний вплив на свідомість та поведінку учасників адміністративної діяльності. Забезпечуючи практичне втілення в життя митної політики, митні органи та їх посадові особи уповноважені висувати до зацікавлених осіб вимоги, пов'язані з виконанням своїх завдань та функцій, виконання яких гарантується, а за потреби і забезпечується застосуванням примусових заходів. З використанням методу примусу реалізуються фіскальні, регулятивні та правоохоронні функції митних органів України. Застосування митними органами адміністративного примусу має свої особливості, що пояснюється специфікою мети їх діяльності та завдань, які сформульовані перед ними на сучасному етапі державотворення.

Незважаючи на те, що роль виховних методів впливу державних органів у механізмі правового регулювання суспільних відносин постійно зростає, державний примус, та адміністративний примус зокрема, не втрачає своєї значущості. На думку В.В. Серьогіної, примус, заснований на праві, входить у систему юридичних гарантій забезпечення функціонування державного механізму, його структур. Державний примус безпосередньо пов'язаний з феноменом державної влади, в підпорядкуванні якої знаходяться економічні ресурси, армія, міліція, податкова служба і податкова поліція, виправні установи, митні органи тощо, які мають правову й організаційну можливість для реалізації примусових заходів [462, с. 95].

Примус, здійснюваний митними органами, є, з одного боку, особливим видом державного примусу, а з іншого – може розглядатися з позиції способів впливу органів державного управління на керовані об'єкти (наприклад, введення заборон і обмежень, встановлення конкретних обов'язків тощо). У системі численних заходів управління центральне місце посідають заходи примусу, за допомогою яких відбувається безпосередній, цілеспрямований вплив органів управління та їх посадових осіб на фізичних і юридичних осіб з метою забезпечення виконання ними встановлених правил поведінки незалежно від того, бажають вони дотримуватись цих правил чи ні.

Для примусу як методу адміністративної діяльності, власне як і для державної, характерним є те, що він не повинен ставати самоціллю. “Будучи різновидом державного примусу, адміністративний примус використовується головним чином як виключний засіб забезпечення й охорони правопорядку у сфері державного управління, тобто виконує каральну функцію. Проте його значення не вичерпується тільки цим. Одночасно з метою правоохорони адміністративно-примусові заходи

виконують й іншого роду функції, тобто застосовуються не тільки як покарання за правопорушення (дисциплінарні й адміністративні), але й для їх запобігання і припинення... У найширшому значенні адміністративний примус покликаний забезпечувати виконання правил поведінки, виражених в адміністративно-правових нормах” [30, с. 276].

Для забезпечення захисту економічних інтересів України, створення сприятливих умов для розвитку економіки, захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання й громадян, а також забезпечення додержання норм митного законодавства України на митні органи України покладається здійснення примусових заходів. Примус активно використовується митними органами у зв'язку з вирішенням завдань економічного, регулятивного і правоохоронного характеру та реалізацією покладених функцій. Застосовується він усупереч волі та бажанню суб'єктів митно-правових відносин у ситуації, коли переконання втрачає ефективність впливу на поведінку осіб, що реалізують своє право та законні інтереси, пов'язані з переміщенням товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон держави, вчиняють протиправні дії, а також для відвернення, припинення протиправних діянь у митній сфері, забезпечення провадження в справах про порушення митних правил, притягнення осіб, винних у їх скоєнні, до адміністративної відповідальності.

Як уже зазначалося, застосування примусових заходів з боку митних органів полягає у психічному, матеріальному чи фізичному впливі на свідомість і поведінку особи. Забезпечуючи дотримання законодавства України з питань митної справи, посадові особи митних органів уповноважені ставити до особи вимоги, пов'язані із забезпеченням правопорядку, виконання яких гарантується, а за необхідності забезпечується застосуванням примусу.

Психічний примус впливає на волю, емоції, свідомість, тобто на психіку особи, формує її волю, схиляє до правомірної поведінки шляхом погрози застосування насильства або інших заходів впливу, що можуть потягти за собою негативні наслідки для цієї особи. До психічного примусу належать, наприклад, офіційне попередження уповноваженою посадовою особою митного органу особи, що порушує чинне законодавство, про недопустимість такої поведінки, або офіційна вимога посадової особи митних органів про припинення митного правопорушення.

Матеріальний примус впливає на поведінку особи через належні їй грошові кошти і майно. Він знаходить прояв у певних обмеженнях володіння та користування майном, у позбавленні певних матеріальних благ, у стягненні з правопорушника грошових коштів – штрафу тощо.

До фізичного примусу належать такі заходи, які безпосередньо впливають на особу, обмежуючи її свободу руху, припиняючи протиправну поведінку. За допомогою цих заходів уповноважені посадові

особи митних органів учиняють дії, спрямовані на досягнення мети адміністративної діяльності. Наприклад, здійснюючи адміністративне затримання, посадова особа митних органів позбавляє правопорушника на певний термін свободи пересування шляхом застосування фізичної сили чи інших спеціальних засобів.

Застосування заходів примусу в адміністративній діяльності митних органів має певну специфіку, аналіз якої дає нам можливість говорити про існування самостійного різновиду адміністративного примусу. У науковій літературі вже обґрунтовувались пропозиції щодо необхідності виділення примусу у сфері митно-правових відносин як спеціального різновиду адміністративного примусу [164; 181; 185]. Поділяємо цю позицію.

Для примусу як методу адміністративної діяльності митних органів характерні такі ознаки:

1. Адміністративний примус, здійснюваний митними органами, має цілеспрямований характер, оскільки метою його застосування є забезпечення захисту економічних інтересів України, захисту прав та інтересів громадян і суб'єктів господарської діяльності, а також забезпечення додержання чинного законодавства з питань митної справи. Означена спрямованість методів діяльності прямо впливає з основних завдань митних органів, закріплених у ст. 11 МК України.

2. Застосування адміністративно-примусових заходів регламентується нормами митного законодавства, і лише в частині, не врегульованій ним, – нормами адміністративного. Дана ознака є наслідком визнання комплексності митного законодавства, яке регламентує діяльність митних органів.

3. Заходи адміністративного примусу в сфері регулювання митного законодавства забезпечують дотримання не всіх видів адміністративно-правових норм, а лише тих, які містять загальнообов'язкові правила поведінки у сфері митно-правових відносин.

4. Заходи адміністративного примусу застосовуються, як правило, митними органами та їхніми посадовими особами, що наділені особливими повноваженнями у сфері митної справи. Адже саме на митні органи, відповідно до чинного законодавства, покладається обов'язок безпосереднього здійснення митної справи.

5. Система адміністративно-примусових заходів у сфері митної справи має досить широкий діапазон дії. Серед них вирізняються примусові заходи, не пов'язані із протиправними діями, – адміністративно-запобіжні заходи (перевірка документів та відомостей, необхідних для митного контролю, огляд і переогляд ручної поклажі і багажу та інші форми митного контролю). Друга група – це заходи примусового характеру, застосування яких пов'язано з фактом вчинення митного правопорушення. До цієї групи належать: заходи припинення, заходи процесуального забезпечення провадження і заходи адміністративної відповідальності,

включаючи можливість застосування у передбачених законодавством випадках і фізичного впливу.

6. Митним законодавством встановлюється особливий процесуальний порядок реалізації досліджуваних примусових заходів. Особливо чітко це проявляється при застосуванні заходів припинення та адміністративного стягнення, які здійснюються в межах окремого провадження, що має назву провадження у справах про порушення митних правил.

7. Адміністративно-примусові заходи у сфері митної справи мають специфічні підстави застосування, якими є не тільки порушення митних правил, а й настання особливих умов, коли примусові заходи використовуються, наприклад, для забезпечення дотримання режиму зони митного контролю або для запобігання вчиненню нових митних правопорушень.

8. Заходи адміністративного примусу в митно-правовій сфері можуть застосовуватися як до фізичних, зокрема посадових, так і до юридичних осіб. Прикладом останнього може бути анулювання ліцензії на провадження посередницької діяльності митного перевізника.

9. Заходи адміністративного примусу в митно-правовій сфері мають суворіший характер, ніж передбачені адміністративним законодавством у цілому, що виявляється, наприклад, у високих штрафних санкціях, встановлених за порушення митних правил.

10. Подібно до адміністративного примусу в цілому більшість заходів адміністративного примусу в митній сфері застосовується в позасудовому порядку.

11. Застосування в процесі здійснення адміністративної діяльності митними органами заходів примусового характеру сприяє профілактиці злочинів, зокрема контрабанди.

Крім того, слід зазначити, що митне законодавство має комплексний характер: частково його норми пов'язані з адміністративним, податковим, цивільним, фінансовим, кримінальним законодавством. У цілому ж питання застосування адміністративного примусу як одного з найважливіших методів регулювання митних правовідносин регулюються нормами МК України.

На практиці це означає, що всі склади порушення митних правил містяться тільки в МК України. Даний законодавчий акт визначає також особливості статусу суб'єктів адміністративної відповідальності, що скоїли порушення митних правил, регламентує порядок застосування заходів адміністративного примусу, детально регулює стадії адміністративного провадження, враховуючи його специфіку у сфері митно-правових відносин.

Разом з тим порядок застосування окремих заходів адміністративного примусу в даній сфері, як і раніше, закріплює КпАП України та інші нормативно-правові акти. Наприклад, доставлення громадянина до службового приміщення митного органу або до іншого приміщення посадовими особами митних органів встановлює ст. 259 цього кодексу. Ця

ситуація обумовлює необхідність внесення змін і доповнень в чинне законодавство з метою його уніфікації.

Формулювання ознак заходів адміністративно-примусового характеру, які застосовують в своїй діяльності митні органи, дозволяє сформулювати поняття адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності, під яким слід мати на увазі систему певних заходів психічного, матеріального чи фізичного впливу, що застосовуються митними органами з метою забезпечення дотримання митного законодавства, відвернення, припинення митних правопорушень та застосування до осіб, винних у їх вчиненні, адміністративних стягнень.

Заходи адміністративно-примусового характеру у сфері митно-правових відносин використовуються досить активно, а тому їх застосування зачіпає інтереси великої кількості громадян та юридичних осіб. На превеликий жаль, при цьому нерідко порушується чинне законодавство, особливо при здійсненні огляду чи переогляду товарів і транспортних засобів, особистого огляду та інших форм митного контролю.

Вивчення практики застосування даного методу адміністративної діяльності митних органів та напрацювання необхідних науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення його правової регламентації набувають в сучасних умовах особливої соціальної цінності.

Необхідно зазначити, що викладена вище класифікація методів діяльності не є вичерпною. В адміністративно-правовій літературі досить поширена думка щодо виокремлення також методів прямого та непрямого (опосередкованого) впливу. Як вважає Р.А. Калюжний, вони збігаються в цілому з широковідомими визначеннями адміністративних та економічних методів управління [20, с. 299]. На його думку, різниця між наведеними парами видів методів полягає в тому, що в першій парі методи розрізняються залежно від ступеня використання в управлінському впливі юридичної обов'язковості повноважень керуючого суб'єкта, в іншій парі методи розмежовуються залежно від ступеня врахування в управлінському впливі інтересів і правових можливостей керованих об'єктів [20, с. 299].

Проблема співвідношення адміністративних та економічних методів в адміністративній діяльності митних органів полягає не в протиставленні їх один одному, а в тому, щоб з урахуванням тенденцій розвитку митної політики правильно їх використати. Також слід брати до уваги, що й ті, й інші методи на сучасному етапі юридично опосередковані – санкціоновані державою, закріплені нормами митного законодавства.

Різницю між методами потрібно шукати в різних способах впливу на поведінку учасників адміністративної діяльності, у відмінностях змісту цієї поведінки, у відмінностях юридичних форм її забезпечення. При цьому треба мати на увазі, що адміністративні методи також обумовлені обов'язковістю здійснення митних процедур. Отже, завдання полягає у раціональному встановленні співвідношення між вказаними методами. Правильне та обґрунтоване застосування адміністративних методів

діяльності митних органів є об'єктивно необхідною складовою частиною механізму реалізації митної політики. В умовах нестабільності економіки, її суттєвої залежності від кредитів міжнародних фінансових організацій, переважання на вітчизняному ринку імпортних промислових та продовольчих товарів митна політика не може здійснюватись лише за допомогою економічних засобів, а значить митні органи змушені в своїй діяльності орієнтуватись на використання переважно адміністративних методів.

Таким чином, можемо констатувати, що для митних органів, на сучасному етапі їх функціонування, серед усієї сукупності використовуваних методів переважаючими є саме адміністративні методи (методи прямого впливу). Такий характер керівного впливу пояснюється безпосередньо природою митного контролю та митного оформлення товарів, предметів і транспортних засобів, що є засобами реалізації митної політики держави.

Зміст адміністративних методів полягає у прямому встановленні митним органом обов'язків чи заборон для учасників адміністративної діяльності шляхом надання прямого припису, який забезпечується владними повноваженнями, а якщо йдеться про внутрішньоорганізаційні відносини, то й станом підпорядкованості. Прямий вплив – це найкоротший шлях. Він дозволяє швидко досягати необхідного збігу волі та дій учасників спільної діяльності [50, с. 78]. У цих методах відображаються надані митним органами повноваження здійснювати безпосереднє управління в митно-правовій сфері, їх право самостійно вирішувати підвідомчі їм справи. У них також відображаються відносини службового підпорядкування, що передбачають обов'язковість рішень вищестоящих органів для нижчестоящих, суб'єктів управління для керованих об'єктів. Без методів прямого впливу важко уявити процес реалізації митної політики, існування належного зв'язку між керуючою та керованою системами всередині ієрархічно побудованої системи митних органів. Отже, основне призначення адміністративних методів діяльності полягає в тому, що вони практично забезпечують державно-владний характер приписів митних органів, вирішення завдань, реалізацію їхніх функцій усією силою держави.

Основними ознаками адміністративного методу потрібно визнати: по-перше, наявність прямого впливу на керований об'єкт (волю та свідомість) за допомогою встановлення індивідуалізованих прав та обов'язків; по-друге, односторонність вибору митним органом, його посадовою особою способу вирішення конкретної ситуації, що склалася, за участю чітко визначеного об'єкта; по-третє, однозначність застосування примусових заходів для забезпечення виконання приписів норм закону; по-четверте, безумовну обов'язковість виконання приписів особою, якої вони стосуються, невиконання чи неналежне виконання яких може тягти настання негативних наслідків для цієї особи. До цих ознак

адміністративного методу іноді додаються такі ознаки, як позасудовий та судовий спосіб захисту прав [263, с. 332] і безоплатний характер відносин між суб'єктом і об'єктом управління, органів державного управління та підприємств [47, с. 48]:

Сама природа митної діяльності вимагає наявності в арсеналі методів адміністративної діяльності митних органів подібних методів прямого владного впливу. У широкому значенні адміністративні методи забезпечують ефективність реалізації митної політики держави. Якщо ж мовити суто про митні органи та їх посадових осіб, то використання адміністративних методів забезпечує дисципліну і порядок у взаємовідносинах різних суб'єктів системи митної служби України, законність її функціонування.

Найбільш яскраво адміністративні методи знаходять свій прояв при здійсненні митними органами митного контролю, якому підлягають усі товари, предмети і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон. Під час здійснення митного контролю не відбувається прямого економічного впливу на учасників митно-правових відносин, за умови, що їхні дії повною мірою відповідають вимогам норм митного законодавства. Матеріально-майнові наслідки їх застосування або відсутні взагалі, або незначні. Під час здійснення митного контролю особи, які переміщують товари, предмети і транспортні засоби, позбавлені можливості діяти за власним розсудом, вони зобов'язані виконувати отримані приписи в межах митних правовідносин. Як свідчить аналіз практики діяльності митних органів, при здійсненні митного контролю суттєвого значення набувають норми підзаконних нормативних актів, що визначають митні процедури, порядок їх виконання, а також контрольні-наглядні засоби та інструменти. Характерною особливістю прямих методів управління є контроль за виконанням особами приписів норм митного законодавства. Проте такий контроль не є тотальним, адже відповідно до ст. 42 МК України митні органи самостійно визначають форму та обсяг контролю, достатнього для забезпечення додержання усіх необхідних приписів. Разом з тим у необхідних випадках митні органи та їх посадові особи можуть застосовувати окремі заходи адміністративного примусу, що в адміністративно-правовій науці отримали назву заходів адміністративного припинення та заходів адміністративної відповідальності [20, с. 415].

Ефективна реалізація митної політики неможлива без використання методів прямого адміністративного впливу на учасників митно-правових відносин. Прямий вплив – це, наприклад, перевірка документів та відомостей, необхідних для митного контролю; здійснення особистого огляду громадян; облік товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон; перевірка системи звітності та обліку товарів, що переміщуються через митний кордон, тощо. При здійсненні прямого керівного впливу митні органи не потребують узгодження застосовуваних адміністративних засобів. Відсутністю впливу на матеріальні інтереси при

застосуванні адміністративних методів і обумовлюється їх позаекономічний характер. Учасники митних правовідносин зобов'язані виконувати вимоги митних органів та їх посадових осіб, не розраховуючи на отримання матеріального зиску чи заохочення.

Усі дії митних органів та їх посадових осіб, пов'язані із використанням адміністративних методів, повинні застосовуватись тільки у випадках, межах та порядку, передбаченому митним законодавством. Інакше учасники адміністративної діяльності матимуть можливість оскаржити дії, бездіяльність та рішення митних органів.

У науковій літературі, особливо у працях минулих років, було здійснено спроби принизити значення адміністративних методів, ототожнити їх із суб'єктивізмом, волонтаризмом, свавіллям тощо. Глибокий та об'єктивний аналіз таких поглядів здійснив Ю.М. Козлов [177, с. 120 – 123]. Свого часу це дозволило йому дійти висновку про те, що сенс проблеми досліджуваних методів полягає в органічній єдності адміністративних та економічних способів впливу як головних засобів підвищення ефективності державного управління [176, с. 70]. У цьому контексті доречною є думка А.Є. Луньова, висловлена ним щодо небезпечності не самих адміністративних методів, а надмірного та бюрократичного їх використання [230, с. 163]. Із зазначеними позиціями можна повністю погодитись.

Обстоюючи позицію “парності” функціонування методів, Л.В. Коваль парним адміністративному вважав економічний метод [170, 108 – 109]. Економічні методи, як вже зазначалося, в літературі також називають і методами регулюючого (непрямого) управління. Їх застосування забезпечує задоволення насамперед економічних або матеріальних інтересів об'єктів управління при досягненні необхідної поведінки [477, с. 237].

Економічні методи адміністративної діяльності митних органів пов'язуються з таким впливом на учасників митно-правових відносин, при якому елемент припису відсутній і об'єкт сам обирає під впливом економічних (матеріальних) стимулів необхідний варіант поведінки. Представники як теорії управління, так і адміністративно-правової науки дають різноманітні визначення економічного методу, які не мають принципових розбіжностей. Найбільш показовим у цьому сенсі є визначення Є. Старосьцька, який під економічним методом мав на увазі метод створення таких економічних умов, за яких напрямки своєї діяльності визначає сама особа, в поведінці якої зацікавлений орган державного управління. Але ця особа обирає той чи інший напрямок під впливом економічних стимулів, що діють як перспектива матеріальних переваг чи шкоди [478, с. 338 – 339.] Інакше кажучи, вони базуються на стимулюванні об'єкта управлінського впливу і ґрунтуються на використанні економічних важелів: прискорення товарообігу, вибір форми розрахунку, зменшення собівартості тощо. Тобто дієвий та ефективний управлінський вплив на учасників митно-правових відносин з боку митних

органів досягається при застосуванні економічних методів опосередковано, що і є головним у характеристиці цих методів.

Економічним методам, що застосовуються митними органами в процесі адміністративної діяльності щодо суб'єктів господарювання, притаманні такі риси:

- використання різноманітних стимулюючих засобів, зокрема створення умов матеріальної та моральної зацікавленості, що спонукає учасників митно-правових відносин діяти в напрямку, необхідному митним органам, з мінімальним втручанням останніх;

- надання об'єктам управління можливості самостійного вибору засобів та способів задоволення своїх потреб у межах приписів норм права;

- встановлення спрощеного порядку реалізації норм митного законодавства;

- порушення правових приписів позбавляє учасника митно-правових відносин права спрощеної реалізації норм митного законодавства і тягне за собою застосування заходів примусового характеру.

Такі ознаки економічного методу впливають з тих умов, які створюють суб'єктам господарювання митні органи. Ці умови формуються шляхом свідомого та цілеспрямованого використання тих чи інших закономірностей, встановлення певних процедур, що регламентуються нормами митного законодавства. Ці процедури протягом тривалого часу більш-менш стабільні, й тому митні органи не мають потреби тотального втручання в дії учасників митно-правових відносин та використання прямого впливу в повному обсязі.

Зазначене вище свідчить про існування певних обов'язків у учасників митно-правових відносин. Об'єкти управлінського впливу, за великим рахунком, не можуть діяти на власний розсуд, для них законодавством встановлені певні митні процедури, виконання яких є обов'язковим, хоча при цьому їм забезпечується матеріальний інтерес. Наприклад, за умови відповідності Критеріям оцінки підприємств-резидентів, до товарів яких можуть не застосовуватися заборони та обмеження, установлені нормативно правовими актами Держмитслужби України, до суб'єктів господарювання встановлюється спрощений порядок застосування процедур митного оформлення [393]. Спрощений порядок полягає в тому, що до товарів таких суб'єктів:

- не застосовуються окремі положення нормативно-правових актів Держмитслужби України;

- митний огляд проводиться вибірково та з періодичністю залежно від наявності обґрунтованих підстав для проведення такого огляду;

- не застосовуються під час митного контролю та митного оформлення заборони й обмеження, встановлені нормативно-правовими актами Держмитслужби України.

Потреба у більш широкому застосуванні економічних методів у системі державного управління знайшла своє нормативне відображення в Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [400]. Зокрема, в її частині, яка визначає загальні засади адміністративної реформи, зазначено, що соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами (в даному значенні пропонуємо мати на увазі громадян і суб'єктів господарювання) та постачальниками товарів і послуг (митні органи) регулюються ринком, окрім випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби.

Ідея більш активного використання митними органами економічних методів знайшла своє відображення і в проєкті Концепції модернізації митної служби України [443]. Так, однією з необхідних передумов переходу на якісно новий етап розвитку митної служби України в напрямі задоволення економічних, соціальних, духовних потреб українського суспільства й здобуття Україною належного місця у світовому співтоваристві є наявність дієвих механізмів сприяння ЗЕД. На думку розробників проєкту концепції, стимули застосування до них таких механізмів матимуть вагоме значення для учасників ЗЕД. Варто зазначити, що ця ідеологія обумовлена вимогами Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі [564], що були розроблені ВМО (далі – Рамкові стандарти ВМО). У Рамкових стандартах ВМО визначаються пільги, які митні служби будуть надавати компаніям, котрі дотримуються мінімальних стандартів безпеки міжнародного ланцюга поставок товарів і використовують ефективні методи роботи. Важливість цього положення підкреслюється тим, що надання пільг є одним з чотирьох основних елементів Рамкових стандартів ВМО.

Економічні методи так само, як і інші методи діяльності митних органів, застосовуються відповідно до нормативних актів. Стимулюючий вплив цих методів діяльності повинен знаходити свій прояв під час реалізації митної політики держави з високим ступенем очевидності, значущості та ефективності. Тільки тоді адміністративна система, що має державно-владну управлінську природу і базується в основному на адміністративних “командах”, які розуміються в демократичному сенсі, забезпечить належний рівень керованості державою та суспільством [477, с. 238].

Вважаємо безпідставними аргументи стосовно того, що більш широке використання економічних методів у процесі здійснення адміністративної діяльності митних органів обмежує сферу дії адміністративних методів [74, с. 24 – 25]. Практично звужується не сфера їх застосування, а, швидше за все, змінюється та збагачується зміст адміністративних методів, активніше враховується думка учасників митно-правових відносин.

Адміністративні та економічні методи адміністративної діяльності митних органів хоча й мають різне призначення, зміст і форму, на практиці зазвичай взаємопов'язані. Така їх діалектична єдність спонукала у свій час Ю.М. Козлова до висновку про умовність поділу адміністративних та економічних методів [176, с. 72]. Адже, незважаючи на всі їхні відмінності, вони мають ряд спільних ознак, найважливіші з них такі: по-перше, управлінський зміст досліджуваних методів, оскільки вони використовуються в діяльності, яка переважно є управлінською; по-друге, наявність єдиного суб'єкта застосування – митних органів та їх посадових осіб; по-третє, їх існування обумовлено єдиною кінцевою метою – вирішенням завдань митних органів та реалізацією їх функцій, що в підсумку сприяє втіленню в життя митної політики держави; по-четверте, вони мають спільний об'єкт управління, наприклад громадян та суб'єктів господарювання; по-п'яте, для реалізації методів використовуються переважно правові форми діяльності митних органів, але почасти вони знаходять свій зовнішній прояв в організаційних формах. Наявність спільних ознак означає неприпустимість протиставлення цих методів адміністративній діяльності митних органів.

Безумовно, викладена вище класифікація методів адміністративної діяльності не має вичерпного характеру. Не менше наукове та практичне значення має, наприклад, поділ методів діяльності на методи державного управлінського впливу та методи державного керівництва [273, с. 48 – 59] чи пізнавально-програмуючі та організаційно-регулюючі методи [504, с. 152], або методи ідеологічного, державно-владного, економічного та психологічного впливу [198, с. 33].

Усі ці методи чітко розмежовуються тільки на теоретичному рівні. У процесі ж реальної діяльності митних органів вони застосовуються не ізольовано, а в сукупності, в певному співвідношенні та послідовності. Найбільший ефект від застосування методів може бути досягнуто лише за умови їх комплексного використання, з урахуванням конкретного змісту митної політики держави та характеру взаємозв'язків між митними органами, їх посадовими особами та іншими учасниками адміністративної діяльності. Окрім того, успішне розв'язання завдання такого характеру багато в чому залежить від суб'єктивних факторів, приміром від рівня професійної підготовки посадових осіб митних органів. Не менше значення має і зміст норм митного законодавства, що визначає компетенцію митних органів, порядок переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон. Як свідчить аналіз практики адміністративної діяльності митних органів, урахування дії факторів суб'єктивного та об'єктивного характеру потребує подальших ґрунтовних досліджень.

РОЗДІЛ 5. ГОЛОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

5.1. Міжнародний досвід реалізації митної політики: практика впровадження в Україні

Безпрецедентне зростання обсягів міжнародної торгівлі, розвиток національної економіки, ускладнення зовнішньоекономічних зв'язків, забезпечення безпеки при здійсненні ЗЕД ставить перед митною службою України нові завдання, вимагає від них запровадження нової стратегії в царині модернізації традиційно використовуваних форм та методів діяльності, спрямованих на реалізацію митної політики.

Досвід розвитку світової торгівлі свідчить про неухильне зростання ролі митних органів як при вирішенні проблем зовнішньоекономічного регулювання, так і проблем, пов'язаних з політичною та соціально-економічною ситуацією всередині нашої держави. Митні органи – один з ключових елементів державного регулювання економіки України. Метою діяльності митних органів на сучасному етапі є забезпечення стратегічних національних інтересів, стимулювання розвитку ефективної та конкурентоздатної вітчизняної економіки, підтримання на належному рівні в межах своїх повноважень національної безпеки держави, забезпечення сприятливих умов для суб'єктів господарювання в усіх сферах ЗЕД. Подальші перспективи організації та діяльності митної служби України і митних органів як невід'ємного елементу її системи обумовлені змістом і спрямованістю митної політики держави. Митна політика як складова єдиної загальнодержавної політики, її мета і завдання, способи та засоби реалізації визначатимуться такими факторами:

- загальним рівнем і тенденціями розвитку міжнародної торгівлі;
- станом національної економіки, тенденціями її соціально-економічного розвитку;
- участю України в системі зовнішньоекономічних зв'язків, у тому числі й системі світової торгівлі;
- характером і ступенем взаємодії нашої держави з іншими державами та міжнародними організаціями.

При цьому роль митної політики визначена однозначно: вона повинна бути спрямована на максимальне полегшення процедур, пов'язаних з міжнародною торгівлею, і має забезпечувати її сталий розвиток. Для цього потрібно таке:

- удосконалення митного законодавства;
- поєднання інтересів держави та окремих суб'єктів господарювання при обов'язковій пріоритетності загальнонаціональних інтересів;
- забезпечення безпеки держави – економічної, продовольчої, інформаційної, валютно-фінансової, екологічної тощо;
- забезпечення досягнення оптимального балансу між перспективами

та поточними інтересами держави, її громадян та суб'єктів господарювання;

- сприяння формуванню раціональної структури зовнішньоторгового обігу, покращання структури експорту та імпорту;
- протидія митним правопорушенням;
- забезпечення міжнародного митного співробітництва та інтеграції національних митних органів України в міжнародні митні організації.

Безсумнівно, цим не обмежується роль митної політики в сучасних умовах. З огляду на багатоаспектність її розуміння передбачаємо можливість уточнення значення цієї важливої складової державної політики для процесу побудови в Україні дійсно ринкової економіки.

В останні десятиріччя, особливо з кінця 90-х рр. XX – початку XXI ст., у рамках діяльності впливових міжнародних організацій, таких як СОТ, Всесвітня митна організація (далі – ВМО), ЮНКТАД, Світовий банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Міжнародна торгово-промислова палата та інших, здійснюється активна робота щодо спрощення й уніфікації принципів і методів регулювання зовнішньої торгівлі, в тому числі форм та методів діяльності митних органів як структур, що безпосередньо реалізують митну політику своїх держав. Серед системи міжнародних органів, покликаних забезпечувати координацію діяльності митних органів різних країн, надання їм технічної допомоги, підготовку спеціалістів у сфері митної діяльності, провідне місце належить ВМО.

ВМО здійснює опрацювання, впровадження й відновлення міжнародних конвенцій та інших правових інструментів у галузі митно-правового регулювання суспільних відносин. Ця організація є депозитарієм 16 міжнародних митних конвенцій, що регулюють різні напрямки митної діяльності. За дорученням СОТ ВМО здійснює технічні функції з питань розробки методів визначення митної вартості й правил походження товарів. Основними напрямками діяльності ВМО є удосконалення існуючих митних процедур, методів визначення митної вартості, правил визначення походження товарів, гармонізованої системи опису й кодування товарів, правоохоронної діяльності та опрацювання інших не менш важливих аспектів, пов'язаних з функціонуванням митних служб.

Митна служба України бере ініціативну участь у роботі ВМО. Таке активне співробітництво національних митних органів зі своєю профільною міжнародною організацією має позитивні наслідки, насамперед у царині удосконалення та підвищення ефективності їх діяльності.

Безумовно, використання міжнародного досвіду застосування форм та методів діяльності є неминучим і може, а головне, повинно принести національним митним органам України користь. Але при цьому слід мати на увазі, що особливості національного законодавства, стан розвитку

економіки та вже існуюча система митної служби України унеможливають повне копіювання будь-якої моделі реформування, що може бути запроваджена до вітчизняної системи митних органів. Водночас процес входження нашої держави у світову спільноту вимагає від України розв'язання ряду нагальних проблем. У контексті здійснюваного дослідження треба звернути увагу на такі моменти: актуальними залишаються проблеми, пов'язані з уніфікацією діяльності митних органів, метою якої є максимальне полегшення міжнародної торгівлі, прискорення товарообігу при забезпеченні в повному обсязі контрольних, фіскальних та правоохоронних функцій; удосконалення механізму здійснення митних операцій; розширення міжнародного співробітництва у сфері митної діяльності. Успішне вирішення окреслених проблем передбачає використання передового міжнародного досвіду реалізації митної політики. Впровадження досвіду можливе лише за активної підтримки, технічної й методичної допомоги з боку ВМО.

ВМО як найвпливовіша міжнародна організація в галузі митної діяльності за результативної підтримки країн-учасниць, у тому числі й України та ряду інших авторитетних міжнародних інституцій, взяла на себе ініціативу щодо розробки стратегічного плану, реалізація якого спрямована на усунення перешкод у міжнародній торгівлі, реформування та модернізацію митних органів, перш за все країн – учасниць ВМО [571].

У подальшому при аналізі діяльності митних служб (митних органів) іноземних держав з огляду на відмінності в їх статусі (мають статус самостійного федерального (центрального) органу виконавчої влади чи підпорядковані такому органу; належать до кола правоохоронних органів чи ні; наявне чи відсутнє право на здійснення оперативно-розшукової діяльності тощо) в роботі вживатиметься узагальнююче поняття “митні адміністрації”.

У рамках реалізації стратегічного плану Секретаріат ВМО провів експертне опитування серед своїх членів – представників 25 країн з метою визначення очікуваних змін у сфері митної справи. Результати цього дослідження дають підстави прогнозувати такі зміни на майбутнє [225, с. 99 – 105].

1. Зміни у сфері міжнародної торгівлі:

– обсяги міжнародної торгівлі зростатимуть, вимагаючи від митних адміністрацій оперативніших дій для безперешкодного переміщення через кордони товарів, послуг;

– поступове зняття міжнародних торгових бар'єрів, зниження рівня ставок мита більшості країн;

– нові сфери діяльності, прямо чи опосередковано пов'язані з міжнародною торгівлею, будуть здійснюватися на основі системи міжнародних угод;

– зростання ролі антидемпінгових протидискримінаційних та інших захисних заходів;

– необхідність ужиття ефективних заходів щодо визначення походження товарів і прийняття законів про незаконність підроблених чи піратським чином виготовлених товарів, предметів.

2. Зміна ролі митних адміністрацій:

– ускладнення та розширення спектра вимог до митних адміністрацій, пов'язаних з необхідністю підвищення ефективності контролю за переміщенням товарів через національні кордони;

– посилення відповідальності митних адміністрацій усіх рівнів за повноту збирання прямих і непрямих податків та акцизів;

– посилення впливу митних адміністрацій на процеси формування митної політики, політики торговельних відносин, соціального захисту населення, розвитку промисловості;

– розширення представництва митних адміністрацій в урядах для забезпечення більш ефективного контролю за імпортом та експортом;

– збільшення кількості країн-учасниць у міжнародних структурах експортного контролю за: продуктами високих технологій; продуктами ракетних технологій; продуктами подвійного використання, пов'язаних з ядерними технологіями; хімічною, біологічною та звичайною зброєю; небезпечними речовинами і токсичними відходами; рідкісними видами рослин і тварин; національними та культурними цінностями;

– загострення уваги на імпорتنі товари з метою захисту здоров'я і безпеки населення, захисту навколишнього середовища;

– зростання значення боротьби митних адміністрацій з комерційною фальсифікацією, масштаби якої поширюються, а методи вдосконалюються, що завдає економічних збитків і знижує ефективність діяльності митних адміністрацій;

– потреба вдосконалення методів боротьби з нелегальною торгівлею наркотиками і комерційними злочинами.

3. Зміни характеру взаємодії митних адміністрацій з громадянами та суб'єктами господарювання:

– громадяни і суб'єкти господарювання вимагатимуть від митних адміністрацій мінімального втручання в особисті справи; більш високого професіоналізму в роботі митних адміністрацій; швидкого, повного та якісного обслуговування; чесності та неспідкупності персоналу;

– виконання цих вимог митними адміністраціями повинно бути забезпечено проведенням чіткої та зрозумілої політики і дій, удосконаленням систем комунікацій, забезпеченням необхідною інформацією та консультацією користувачів послуг, що надаються митними адміністраціями.

4. Зміни у сфері фінансового та митного контролю:

– митний контроль у розвинених країнах усе більше виходитиме з концепції єдиної для всіх перевірки на кордонах;

– контроль основного комерційного експорту базуватиметься на постаудитних, періодичних та вибіркових бухгалтерських перевірках,

самооцінці з широким використанням комп'ютерних систем і баз даних;

- для досягнення більш ефективного митного контролю необхідно розробити, впровадити та вдосконалити систему вибіркового огляду;
- контроль за цілим рядом товарів, предметів буде передаватися правоохоронним органами, які діють поза межами митного кордону;
- удосконалення практики інспекції до моменту відвантаження товару;
- найважливішим об'єктом митного контролю залишаться наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги або прекурсори;
- предметом суворого контролю та заборони переміщення з економічних, соціальних чи екологічних причин стане цілий ряд товарів і предметів, наприклад, історичних та культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, радіоактивних або вибухових речовин, зброї та боєприпасів.

5. Зміни характеру боротьби з контрабандою:

Контроль за контрабандою заборонених продуктів базуватиметься на такому:

- система вибірових перевірок, що здійснюються мобільними групами;
- система всебічної оцінки пасажирів для визначення осіб групи ризику;
- використання розвідувальних мереж;
- офіційні угоди митниць із діловим світом (меморандуми про взаєморозуміння);
- двосторонні та багатосторонні міжнародні спільні дії у рамках ВМО;
- співробітництво з різними правоохоронними органами, координація дій різних митних адміністрацій;
- закони, що дозволяють конфіскувати нелегальні фінансові рахунки для недопущення “відмивання брудних грошей”.

6. Удосконалення інформації та комп'ютеризації у сфері митної діяльності:

- інформатизація та комп'ютеризація будуть здійснюватися на основі високопродуктивних систем і єдиних стандартів обміну даними, до яких зараховують: системи контролю за вантажами для якомога повнішої оцінки; системи контролю за внутрішніми перевезеннями; системи для регулювання тарифів, квот і процесуальних питань; системи опрацювання інвентарних записів на державних сховищах, інформації про вимоги до повернення, про переміщення підакцизних товарів, про звітність і виплати за акцизами.

7. Зміни в законодавстві:

- прийняті закони не відображають нові реалії і вимагають внесення суттєвих змін, перегляду санкцій для того, щоб митні адміністрації могли коректно виконувати свої обов'язки щодо експортерів та імпортерів.

8. Зміни в ресурсному забезпеченні:

– уряди розвинених країн вимагатимуть від своїх митних адміністрацій більш активного переходу на самоокупність через отримання прибутків від наданих послуг. Багатьом митним адміністраціям доведеться працювати в умовах обмеженого фінансування.

9. Зміни в характері кадрової політики:

– залучення на роботу в митні адміністрації людей з університетською освітою, з високим рівнем підготовки в галузях електронного опрацювання баз даних, бухгалтерської справи та юриспруденції; створення програми добору кадрів;

– інтернаціоналізація митних адміністрацій усе наполегливіше вимагає від персоналу знання іноземних мов;

– митні адміністрації глибоше усвідомлюють постійну небезпеку корупції, що сприятиме підвищенню уваги до чесності та невідступності персоналу митних адміністрацій;

– важливим завданням буде навчання співробітників новітніх методик та прийомів діяльності;

– значна увага приділятиметься підготовці перспективного керівного персоналу середньої та вищої ланки.

Викладені вище прогнози виявили потребу в нагальному здійсненні комплексної модернізації діяльності митних адміністрацій. Удосконалення форм та методів діяльності має відбуватися з урахуванням тенденцій розвитку міжнародної торгівлі та тенденцій, що формуються в межах окремо взятих держав. Їх аналіз дозволив сформулювати основні проблеми загального характеру, з якими стикаються митні адміністрації в процесі вирішення завдань максимального полегшення умов для легальної торгівлі та запобігання вчиненню митних порушень, їх припинення.

ВМО такими проблемами визнає: по-перше, нестачу ресурсів (уряди все наполегливіше вимагають від митних адміністрацій поповнення бюджету з найменшими затратами на утримання власне митних адміністрацій; бюджетні асигнування на митні адміністрації скорочуються навіть у розвинених країнах; крім того, у всьому світі скорочуються розміри імпортного тарифу, роль якого як регулятора торгівлі і засобу поновлення бюджету має яскраво виражену тенденцію до зниження); по-друге, брак досвіду та знань (збільшення кількості функцій митних адміністрацій, мінливість умов їх діяльності вимагають від персоналу високого рівня професіоналізму та глибоких знань у митній сфері; посадові особи митних адміністрацій повинні вміти вирішувати проблеми, пов'язані з міжнародним законодавством, фінансово-економічними питаннями, захистом прав інтелектуальної власності, навколишнього середовища, бути підготовленими до участі і співпраці в міжнародних акціях щодо боротьби з транснаціональними злочинними угрупованнями); по-третє, зростання обсягу торгівлі та пасажиропотоку (в умовах обмеженості ресурсів і вимог прискорення пропуску через митні кордони

зростаючих вантажо- та пасажиропотоків, проблема збільшення масштабів контрабанди актуальна для митних адміністрацій практично всіх держав. Для її вирішення необхідні досконалі технології, розвинута інфраструктура); по-четверте, застарілі процедури та системи (це серйозний бар'єр для зовнішньоекономічної діяльності; за даними ЮНКТАД, вартість оформлення, пов'язаних з цим витрат і помилок може становити до 10 % кінцевої вартості товару); по-п'яте, нестача технічного обладнання (розширення спектра товарів і послуг на зовнішньому ринку, витончені методи контрабанди, вимоги суспільства щодо забезпечення надійного захисту від проникнення небезпечних речовин та забруднення навколишнього середовища роблять необхідним упровадження в митні технології сучасних засобів автоматизованого контролю); по-шосте, збільшення кількості транскордонних правопорушень (митні адміністрації різних країн та міжнародна спільнота стурбовані поширюванням обсягів контрабандної торгівлі забороненими ядерними матеріалами та шкідливими відходами, зникненням видів флори та фауни, підробленими товарами) [566].

Базуючись на прогнозованих змінах та проблемах, пов'язаних з діяльністю митних адміністрацій, фахівці ВМО розробили Рекомендації ВМО щодо підвищення ефективності митного регулювання та діяльності митних адміністрацій [565]. Відповідно до цих рекомендацій урядам через діяльність національних митних адміністрацій пропонується:

1. На основі консультацій з урядовими та неурядовими організаціями чітко визначити мету діяльності митних адміністрацій та з її врахуванням розробити й оприлюднити загальний план (програму) досягнення цієї мети.

2. Проаналізувати митну практику, що склалася, і розробити програму реформування неефективних і надлишкових процедур, ураховуючи положення відповідних міжнародних конвенцій про спрощення та узгодження митних процедур (з урахуванням вимог Кіотської конвенції).

3. Для ефективної реалізації функцій митних органів максимально використовувати інформаційні технології на основі комп'ютеризації процесів митного оформлення комерційних та фінансових операцій.

4. Забезпечити ефективне використання шляхом упровадження методів оцінки ризиків, профілювання, вибіркового підходу до партій товарів з високим ступенем ризику для їх фізичного огляду. Загальна частка товарів, які підлягають фізичному огляду, має бути зведена до мінімуму, необхідного для забезпечення надійного митного контролю.

5. Ужити необхідних заходів для забезпечення можливості митного оформлення операцій з використанням електронних даних щодо нього до прибуття вантажу.

6. Вивчити можливості максимального прискорення процесу проходження товарів та надходження в повному обсязі митних зборів на основі мінімального обсягу інформації. У той же час необхідно

гарантувати митним адміністраціям надходження всієї інформації для ведення бухгалтерського обліку і статистичної звітності для здійснення ефективного митного контролю.

7. Раціоналізувати процеси митного оформлення вантажів, що дало б можливість здійснювати їх лише силами митних адміністрацій, без втручання інших державних органів.

8. Спростити процедури визначення вартості, що ґрунтуються на методах митної оцінки вартості товарів, розроблених СОТ.

9. У тих випадках, коли високі митні тарифи – засіб поповнення державного бюджету, знижувати їх, розширюючи податкову базу, і тим самим компенсувати втрати та полегшили процес стягнення обов'язкових митних платежів та зборів.

10. Розширювати співробітництво між митними адміністраціями і суб'єктами господарювання.

11. Керуючись Декларацією Ради митного співробітництва щодо кваліфікованого управління та доброчесності в митниці (Арушська декларація) [562], ужити заходів для впровадження високих стандартів професіоналізму та порядності в митних органах. Розробити ефективні способи боротьби з шахрайством у торгових колах.

12. Розробити програми реформування митних адміністрацій, спрямовані на підвищення їх економічної ефективності, зосередженості у веденні всіх операцій, пов'язаних з митними формальностями.

13. Доречно розробити мінімальні стандарти для перевізників, експедиторів і брокерів з метою виключення затримок проходження товарів.

14. Забезпечити доступ торговим колам до необхідної інформації стосовно митних формальностей та вимог.

15. Для забезпечення надійності митного реформування і прискорення цих процедур відпрацювати правові та функціональні питання обміну даними між митними адміністраціями країни-експортера і країни-імпортера щодо переміщуваних товарів.

16. Забезпечити митні адміністрації ресурсами, необхідними для їх ефективної діяльності.

17. Створювати можливості для професійної підготовки персоналу відповідно до міжнародних вимог, особливо в питаннях оперативної діяльності.

18. Забезпечити ВМО ресурсами, необхідними для надання технічної допомоги митним адміністраціям країн – учасниць ВМО для реалізації рекомендацій.

Беззаперечно, визначення ролі, завдань митних адміністрацій, а також надання їм конкретних функцій та визначення повноважень – це виключна прерогатива кожної окремо взятої держави. Проте ВМО, використовуючи прогресивний міжнародний досвід, у своїх рекомендаціях визначила лише найбільш загальні принципи та засади діяльності митних адміністрацій в

умовах лібералізації світової торгівлі. Об'єктивною потребою в умовах глобалізації економіки є налагодження більш плідної міжнародної взаємодії митних адміністрацій, що вимагає її певної координації. Саме цю місію координатора об'єднання спільних зусиль взяла на себе ВМО, що теж відображено в рекомендаціях цієї міжнародної організації.

Більш детально та змістовно принципи діяльності митних адміністрацій були обговорені під час роботи симпозиуму щодо ефективності торгівлі ЮНКТАД (Колумбія, жовтень 1994 р.) і оформлені як Колумбійська декларація [558]. ВМО визнала ці принципи як основні засадничі ідеї для реформування та модернізації митних адміністрацій, що повинні сприяти зростанню їх ролі в системі органів виконавчої влади та утвердженню їх як органів, спеціальним призначенням яких є реалізація національної митної політики.

З урахуванням положень Колумбійської декларації ВМО було підготовлено загальну Програму реформування та модернізації митних адміністрацій [561]. Реалізація цієї програми, на думку представників ВМО, змогла б дозволити налагодити високопрофесійну, ефективну та економічно вигідну організацію діяльності національних митних адміністрацій. Конкретним результатом запровадження в життя програми повинно стати встановлення і підтримка балансу між контролем та сприянням торгівлі шляхом реформування й модернізації форм та методів управління та оперативної діяльності митних адміністрацій. При цьому під реформуванням та модернізацією в широкому сенсі фахівці ВМО мали на увазі вдосконалення практичного керівництва, функціонування систем планування та контролю, звітності, цілісності митних адміністрацій [150, с. 97].

Програма реформування та модернізації митних адміністрацій, запропонована ВМО, набула свого продовження, конкретизації та уточнення в спеціальних програмах. Спеціалістами ВМО розроблено та запропоновано національним митним адміністраціям такі програми:

- орієнтаційна програма стосовно ролі митних адміністрацій у ринковій економіці (програма розрахована на політичних діячів та керівників, які приймають рішення щодо формування та реалізації митної політики, організації митної діяльності на найвищому рівні);

- діагностика митної адміністрації (програма для дослідження стану митної адміністрації, її проблем; дослідження має здійснюватись вищим керівництвом за підтримки незалежної високопрофесійної групи фахівців у галузі митної діяльності);

- розвиток тренінгових систем у спеціальній підготовці кадрів для митної адміністрації (програма охоплює спеціальні методики відбору, підготовки та навчання персоналу митних адміністрацій);

- оцінка діяльності керівників митних адміністрацій різних організаційно-правових рівнів (програма передбачає оцінювання роботи керівників на предмет її ефективності);

- боротьба з корупцією та “відмиванням брудних грошей” (програма

пов'язана з дослідженням процесів, що відбуваються всередині митної адміністрації) [150, с. 238].

Основною метою, яку ставили перед собою фахівці ВМО при запровадженні цих програм, було надання допомоги митним адміністраціям країн-учасниць ВМО в питаннях, пов'язаних з такими чинниками:

- визначення потреби в реформуванні та зміні митної адміністрації, підвищення ефективності використання нею внутрішніх та зовнішніх ресурсів;

- посилення потенціалу керівництва;

- створення відповідної системи процедур і структур та налагодження їх результативної діяльності;

- керівництво реалізацією програми;

- аналіз зміни в характері діяльності митних адміністрацій.

Особливість запропонованих ВМО програм реформування та модернізації полягає у використанні національними митними адміністраціями засад самоврядності та самоорганізації. Аналіз, діагностику та процес самовдосконалення здійснюють самі митні адміністрації. Контроль за механізмом їх проведення здійснюють виключно митні адміністрації та вищі державні органи. ВМО забезпечує лише допомогу технічного і методологічного характеру.

Принципи і підходи щодо організації та реалізації програм реформування й модернізації, запропоновані спеціалістами ВМО, визначають основні етапи та напрямки інституційного розвитку митних адміністрацій, служать інструментом їхньої структурної та функціональної перебудови. Ці програми надали широкі можливості для застосування соціальних технологій для їх ініціації, опрацювання стратегії модернізації, забезпечення та розширення підґрунтя соціальної підтримки для їх успішного запровадження.

Світовий досвід модернізації митних адміністрацій доводить, що модернізація за своєю сутністю – це система комплексних заходів, що визначають перетворення стратегічного характеру в діяльності митних адміністрацій, механізмів управління ними (перетвореннями) та їх реалізацією для забезпечення ефективного функціонування митних адміністрацій в умовах високої динаміки внутрішнього (внутрішня система національних митних адміністрацій) та зовнішнього (обсяги зовнішньої торгівлі, тенденції розвитку економіки тощо) оточення.

З урахуванням рекомендацій ВМО окремими державами, де більш, де менш успішно, була здійснена спроба модернізації національних митних адміністрацій. Найбільш показовими в цьому сенсі є приклади модернізації митних адміністрацій таких країн, як США, Франція, Велика Британія, Німеччина, Нідерланди, Перу, Китай, які досягли найкращих результатів у цій царині. Наслідки їх модернізації вже неодноразово ґрунтовно аналізувалися науковцями та фахівцями, що досліджували проблеми

митної діяльності [63, с. 19 – 25; 130, с. 24 – 33; 145, с. 18 – 19; 178, с. 47 – 49; 225, с. 121 – 164; 232, с. 66 – 69; 544, с. 34 – 37].

Світовий досвід реформування та модернізації митних адміністрацій низки держав переконаливо свідчить про досягнення митними адміністраціями цих країн більш високого рівня спроможності вирішення економічних, регулятивних та правоохоронних завдань, підвищення їх ролі, значення і статусу в державі. При цьому, спираючись на зміни в національному законодавстві, що регламентує здійснення митної діяльності, поєднуючи це зі змінами, пов'язаними з удосконаленням форм та методів діяльності, з організаційно-технологічними перетвореннями, вдалося узгодити мету та завдання діяльності митних адміністрацій з їх організаційно-функціональною структурою.

В Україні результати модернізації були менш дієвими та результативними. Вони пов'язані, в першу чергу, зі структурно-функціональною реорганізацією системи митної служби України, що була здійснена в 1996 – 1998 рр., про результати якої йшлося в попередніх підрозділах роботи.

Результативне здійснення модернізації та реформування системи митної служби України вимагало, крім усього, наявності належного рівня правового забезпечення. Безсумнівно, основним нормативним актом повинен був стати МК України в новій редакції, підготовка опрацювання та прийняття якого, на жаль, тривало досить довгий час: від 1996 до 2002 рр. Проте він відіграв свою позитивну роль у механізмі нормативного забезпечення модернізації діяльності митних органів. Так, більш прозорими і зрозумілими та водночас чіткіше регламентованими стали процедури митного контролю і митного оформлення, вдосконалилася процедура визначення митної вартості товарів, у суб'єктів ЗЕД з'явилася можливість заздалегідь отримувати висновки митних органів стосовно класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон. Разом з тим, як уже зазначалося, в окремих своїх положеннях, що регламентували адміністративну діяльність митних органів, МК України зазнав цілком обґрунтованої критики.

Невідворотність активізації євроінтеграційних процесів в Україні, а також потреби модернізації митних органів вимагають нагального корегування розвитку національної митної системи [157, с. 3]. Фахівцями Держмитслужби України підготовлено проект Концепції модернізації та розвитку митної служби України до 2011 р. (далі – проект Концепції модернізації) [206]. В основу проекту Концепції модернізації покладено європейські стандарти функціонування митних адміністрацій на сучасному етапі, вимоги ВМО, Європейської комісії ЄС, положення міжнародних митних конвенцій та МК України в новій редакції. На думку розробників проекту Концепції модернізації, її прийняття прискорило б інтеграцію України до європейських та євроатлантичних стандартів, адаптацію чинного митного законодавства до законодавства ЄС. До опрацювання та

обговорення проекту Концепції модернізації залучалися трудові колективи митних органів, спеціалізованих митних установ, Академії митної служби України та широке коло громадськості, насамперед представників суб'єктів ЗЕД [206]. На жаль, проект Концепції модернізації через ряд факторів, що мали політичний характер, так і залишився проектом.

Основною метою модернізації митної служби, на думку І.Г. Бережнюка, мало б бути підвищення ефективності реалізації економічної та митної політики держави, стратегії забезпечення її економічної безпеки через дієву реалізацію митними методами функцій державного регулювання ЗЕД, узгодження цілей і функцій митних органів з цілями та завданнями державної економічної політики і стратегією економічної безпеки України [62, с. 50]. З цим можна погодитися з огляду на те, що саме митні органи беруть активну участь у регулюванні ЗЕД та забезпечують в межах своїх повноважень економічну безпеку держави.

Узагальнивши результати реформування системи митної служби України в той період, можна дійти висновку, що вона мала в цілому успішні наслідки. До таких позитивних здобутків слід зарахувати насамперед: удосконалення національного митного законодавства; більш позитивне сприйняття політики уряду щодо захисту інтересів потреб громадян та суспільства; підвищення рівня безпеки зовнішньої торгівлі; удосконалення системи збирання обов'язкових надходжень коштів до державного бюджету; спрощення митних процедур; налагодження співпраці митних органів з громадянами та суб'єктами господарювання; підвищення рівня правопорядку в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин; активізація міжнародного співробітництва в галузі митної діяльності; запровадження та застосування митних конвенцій, угод щодо вирішення завдань, пов'язаних з реалізацією митної політики, тощо.

Загальновідомим є визнання міжнародної торгівлі найважливішою рушійною силою економічного розвитку як окремо взятих держав, так і світової спільноти в цілому. Однак, як свідчить сучасна історія, прояви терористичного екстремізму можуть завдати світовій торговельній системі суттєвої шкоди. Митні адміністрації мають унікальні можливості, адже вони як державні органи контролюють міжнародні вантажопотоки, упорядковують їх. Ці специфічні можливості митних адміністрацій дозволяють їм підвищити безпеку міжнародної торгівлі та сприяти соціально-економічному розвитку держав шляхом збирання обов'язкових платежів та спрощення торгівлі.

Як засвідчив досвід останніх років, митним адміністраціям не вдалося повною мірою забезпечити безпеку зовнішньої торгівлі. На думку генерального секретаря ВМО М. Дане, події, що відбулися в США 11 вересня 2001 р., засвідчили, що світ став більш невпевненим у собі та більш небезпечним. Актуальними стали проблеми безпеки і в інших частинах світу. Безпека стала дуже суттєвим елементом, і виникло питання, яким чином можна убезпечити та спростити світові торговельні

обміни [110]. Усім впливовим міжнародним організаціям, у тому числі й ВМО, світовою спільнотою було запропоновано створити організаційно-правовий механізм, який би забезпечив безпеку та спрощення процедур, пов'язаних зі здійсненням міжнародної торгівлі, до того ж безпека та спрощення в якому не протиставлялися б одне одному. М. Дане зазначив, що, починаючи з 2002 р., ВМО в межах різних своїх комітетів та Секретаріату опрацювала ряд заходів і внесла ряд пропозицій-рекомендацій щодо цього питання. Рекомендації ВМО було розглянуто і підтримано керівниками митних адміністрацій країн – учасниць ВМО, проте їх ніхто так і не застосував на практиці, тому що вони не мали юридично обов'язкового характеру [564].

Національні законодавства держав – членів ВМО, особливо в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин, ґрунтуються на принципах, які закладено в інструментарії ВМО, СОТ, ЮНКТАД, у конвенціях та рекомендаціях. Проте більшість з конвенцій та декларацій має рекомендаційний характер, а тому не завжди ці принципи і положення своєчасно та в повному обсязі імплементуються. Наприклад, оновлена Кіотська конвенція – базова митна конвенція – не може бути прийнята, адже з моменту її перегляду (1999 р.) і дотепер (2006 р.) її не можуть ратифікувати 40 держав, як цього вимагає процедура офіційного прийняття.

Саме тому виникла потреба в опрацюванні міжнародного акта в галузі забезпечення безпеки зовнішньої торгівлі, спрощенні її процедур та здійснення митної діяльності, який би містив усі необхідні елементи з основних митних конвенцій. Ратифікація такого консолідованого міжнародний документа дала б можливість митним адміністраціям країн – членів ВМО ефективно вирішувати завдання регулятивного, економічного, фіскального та правоохоронного характеру.

Отже, одним з пріоритетних напрямків реалізації сучасної митної політики, як свідчить міжнародний досвід, є підвищення безпеки зовнішньої торгівлі з використанням термінології міжнародних договорів – безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання товарів [449]. Таке підвищення безпеки вимагає організувати її так, щоб це не тільки не перешкоджало світовій торгівлі, а навпаки – сприяло її розвитку. Відповідно, для того, щоб розвивати існуючі програми, форми та методи діяльності митних адміністрацій, удосконалювати їх, фахівці ВМО розробили режим, який дозволить підвищити ступінь безпеки міжнародної торгівлі та полегшити її. Йдеться про Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі [564] (далі – Рамкові стандарти ВМО), які являють собою набір принципів і стандартів діяльності митних адміністрацій і пропонуються для прийняття як мінімум того, що повинно бути зроблено державами – учасницями ВМО в процесі модернізації діяльності своїх митних адміністрацій.

ВМО та відповідні митні адміністрації країн – членів ВМО взяли на

себе ініціативу щодо створення сучасного механізму реалізації митної політики, основним елементом якого є забезпечення безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання товарів при спрощенні митних процедур. Виконання такого завдання можливе лише за умови модернізації діяльності митних адміністрацій. Чому саме ВМО та національні митні адміністрації? Членами ВМО є 166 країн, на які припадає 99 % світової торгівлі [564]. Митні адміністрації мають значний обсяг повноважень, якими не наділено інші державні органи, а саме: вони мають право перевіряти вантажі й товари, що надходять у країну, проходять через неї транзитом та вивозяться з неї. Крім того, митні адміністрації мають право відмовити у ввезенні чи вивезенні товарів з митної території держави. Митні адміністрації здійснюють об'єктивний та достовірний облік даних про переміщення товарів через митний кордон, збирають, формують, опрацьовують, узагальнюють, аналізують та зберігають усю статистичну інформацію, пов'язану із зовнішньою торгівлею. Завдяки своїм спеціальним повноваженням та досвіду митні адміністрації можуть і повинні відіграти важливу роль у підвищенні рівня безпеки та спрощення світової торгівлі. Але оптимізація зусиль щодо виконання поставлених завдань вимагає опрацювання цілісного підходу при постійному удосконаленні заходів, спрямованих на полегшення зовнішньої торгівлі. Саме в Рамкових стандартах ВМО і знайшли своє відображення основні тенденції, пов'язані з формуванням та реалізацією сучасної митної політики.

На 105/106 сесії Ради ВМО в червні 2005 р. Рамкові стандарти ВМО були схвалені представниками митних адміністрацій усіх 166 держав-членів ВМО [569]. Генеральний секретар ВМО М. Дане з нагоди прийняття стандартів заявив: “23 червня 2005 р. кардинально новий рівень безпеки світової торгівлі став реальністю завдяки одноставному прийняттю Рамкових стандартів ВМО. Цей унікальний інструмент, що дозволяє перейти на нові принципи безпечної міжнародної торгівлі, знаменує початок принципово нового підходу до методів роботи і взаємодії митних адміністрацій та ділових кіл. Перед нами лежить новий шлях. Міжнародне митне співтовариство приймає виклик часу. Відкрито нову сторінку історії” [568].

Рамкові стандарти ВМО – це пакет з декількох взаємопов'язаних документів, що узагальнюють прогресивну практику та досвід країн, митні адміністрації яких найповніше відповідають потребам сьогодення, насамперед США та ЄС. Ці документи окреслюють шляхи подальшого розвитку митних адміністрацій, визначаючи такі основні: удосконалення міжнародного митного співробітництва, налагодження співпраці з діловими колами, збільшення повноважень митних адміністрацій у правоохоронній сфері, застосування методів вибіркової та аналізу ризиків, підвищення ролі аналітичної й розвідувальної роботи, комп'ютеризацію, використання більш досконалих технічних засобів митного контролю.

Рамкові стандарти ВМО передбачають, що митними адміністраціями країн – членів ВМО мають бути сформовані нові підходи до митного адміністрування, які передбачають забезпечення його високої ефективності за зовнішньої простоти і швидкості оформлення товарів, предметів та транспортних засобів, що переміщуються громадянами і суб'єктами господарювання.

Сутність Рамкових стандартів ВМО в тому, що вони визначають, у чому саме знаходять свій прояв переваги безпеки світової торгівлі, в чому полягає спрощення митних процедур.

Можливість практичного застосування в роботі митних органів України Рамкових стандартів ВМО ґрунтуються на двох “опорах”: системі угод між митними адміністраціями та партнерських стосунках між митними адміністраціями та суб'єктами господарювання. Щодо першої “опори” розробники Рамкових стандартів ВМО визначили 11 стандартів, щодо другої – 7.

Рамкові стандарти ВМО містять чотири принципи, відповідно до яких і відбуватиметься модернізація національних митних адміністрацій:

- попередній обмін даними в електронному вигляді. Між країнами експортерами та імпортерами має бути налагоджено безперервний зв'язок інформацією. Це впливає з потреби митної адміністрації своєчасно опрацювати зовнішньоекономічну операцію з урахуванням системи управління ризиками для того, щоб прийняти рішення стосовно митного контролю вантажу, який ще переміщується;

- система інформаційного обміну повинна підтримуватись на сучасному рівні з використанням останніх досягнень високих комп'ютерних технологій;

- митні адміністрації повинні забезпечувати безпеку вантажоперевезень;

- співробітництво митних адміністрацій з представниками суб'єктів господарювання. Митні адміністрації повинні постійно контактувати із суб'єктами господарювання, які є учасниками ЗЕД. Митні адміністрації надають певні пільги (преференції) тим учасникам ЗЕД, якікладають кошти у розвиток Рамкових стандартів ВМО.

З урахуванням цих базових принципів Рамкові стандарти ВМО складаються з чотирьох основних елементів [564]. По-перше, вони передбачають гармонізацію вимог, пов'язаних з попереднім електронним повідомленням про вантаж, що ввозиться в країну, вивозиться чи є транзитним вантажем. По-друге, усі країни, що приєдналися до Рамкових стандартів ВМО, беруть на себе зобов'язання послідовно підходити до питань управління ризиками для вирішення питань безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання. По-третє, Рамкові стандарти ВМО вимагають, щоб відповідно до запиту, який ґрунтується на порівнюваній методиці відстеження ризиків сторони, яка приймає вантаж, митна адміністрація країни, що відправляє вантаж, здійснювала митний огляд

контейнерів та вантажів підвищеного ризику під час експорту, бажано з використанням неінтрузивної (неруйнівної) пошукової апаратури, наприклад великоформатної рентгенівської апаратури, детекторів радіації тощо. По-четверте, в Рамкових стандартах ВМО визначаються пільги, які митні адміністрації можуть надавати суб'єктам господарювання, що дотримуються мінімальних стандартів безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання товарів і використовують ефективні методи роботи.

Якщо будуть запроваджені Рамкові стандарти ВМО в тому обсязі, в якому передбачили її розробники, то може бути утворена така модель діяльності митних адміністрацій країн – учасниць ВМО, в тому числі й митних органів України:

1. Усі чи переважна більшість митних адміністрацій матимуть подібну організаційно-функціональну структуру. Вони використовуватимуть у своїй діяльності уніфіковані форми та методи, що базуватимуться на однакових підходах до управління, оцінки ризиків.

2. Функціонуватиме єдина митна інформаційна система, доступ до якої матимуть митні адміністрації всіх держав. Ця система буде інтегрована в більш загальну, глобальну торгівлю та платіжну систему.

3. Використання системи електронного декларування дозволить інформації щодо кожної міжнародної торговельної угоди своєчасно надходити в митну інформаційну систему. Дана інформація матиме статус електронної митної декларації.

4. Електронні митні декларації використовуватимуться митними адміністраціями держави відправника, транзиту та отримання товару, в результаті чого вони матимуть попередню інформацію щодо всіх вантажів, їх характеру і строків відправлення (прибуття). Це дозволить на ранньому етапі виявляти вантажі групи підвищеного ризику.

5. За уніфікованими критеріями, з урахуванням єдиної системи аналізу ризиків буде відбуватись автоматичний відбір вантажів, стосовно яких проведення митного огляду має бути обов'язковим або поглибленим.

6. Митні адміністрації активно використовуватимуть технології неінтрузивного (неруйнівного) митного огляду відповідно до оцінки ризиків.

7. Діяльність митних адміністрацій буде пов'язана з діяльністю міжнародної системи уповноважених економічних операторів (Authorized Economic Operator), тобто суб'єктів ЗЕД, чия діяльність визнана митними адміністраціями як така, що відповідає нормам ВМО чи стандартам забезпечення безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання товарів.

8. Функціонування єдиної митної інформаційної системи буде забезпечуватись не тільки митними адміністраціями, а й уповноваженими економічними операторами.

9. Уповноважені економічні оператори будуть активними учасниками

митних процедур та забезпечуватимуть у межах своїх повноважень дотримання митного законодавства.

Безумовно, сформульована вище модель діяльності митних адміністрацій країн – учасниць ВМО – це лише перспектива майбутнього. Але не треба забувати, що Україна є членом ВМО, а тому модель діяльності митних адміністрацій безпосередньо стосується й діяльності нашої Держмитслужби. Цей міжнародний документ розроблено впливовою міжнародною організацією на підставі ґрунтовного аналізу ситуації, пов'язаної з безпекою міжнародної торгівлі та з урахуванням тенденцій світового розвитку. З огляду на це Держмитслужба України не може ігнорувати Рамкові стандарти ВМО. Навпаки, митною службою України було визнано потребу в модернізації митних органів відповідно до ідеології забезпечення та полегшення світової торгівлі, закладеної в Рамкових стандартах ВМО [374]. Істотним фактором, що впливає на рішення щодо ратифікації Україною Рамкових стандартів ВМО, є також значні економічні переваги, які вони надають окремим суб'єктам господарювання, державі та суспільству в цілому: зменшення собівартості товарів, підвищення надійності торговельного ланцюга постачання товарів, уніфікація митних процедур, додаткові надходження коштів до державного бюджету тощо. З огляду на вигідне географічне розташування, Україна може бути транзитною державою за умови уніфікації та спрощення митних процедур і приведення їх до вимог міжнародних стандартів, що теж має суттєве значення для економіки держави.

Реалізація Рамкових стандартів ВМО була розпочата в січні 2006 р. І, на думку М. Дане, півтора року має вистачити для початку практичної реалізації цього міжнародного проекту [492, с. 3]. Секретаріат ВМО вважає, що робота з розвитку інституційних спроможностей для забезпечення імплементації Рамкових стандартів ВМО має проводитись у кілька етапів: 1) самооцінка спроможностей митної адміністрації на основі відповідного запитальника, розробленого Секретаріатом ВМО з метою визначення стану законодавчої та матеріально-технічної бази кожної митної адміністрації та її готовності до імплементації положень Рамкових стандартів ВМО; 2) проведення діагностичних досліджень митних адміністрацій менш розвинутих країн – членів ВМО для більш детального визначення потреб у сфері зміцнення інституційних спроможностей; 3) розробка та подання урядам країн – учасниць ВМО проектів національних планів дій, з викладенням пропозицій щодо законодавчих, нормативних і структурних змін та зазначенням можливих джерел фінансування [128].

У межах запровадження Рамкових стандартів ВМО Держмитслужбою України була здійснена оцінка відповідності власних інституційних спроможностей положенням даного міжнародного акта. З цією метою створено робочу групу у складі представників Держмитслужби України, яка опрацювала запитальник, розроблений Секретаріатом ВМО для

проведення самооцінки митних адміністрацій щодо відповідності Рамковим стандартам ВМО. Після проведення оцінювання власних інституційних спроможностей Держмитслужба України підготувала довідкову інформацію про її результати до ВМО та Представництва України при ЄС.

Європейська комісія ЄС включила Україну до переліку країн – членів ВМО і має намір надати їй сприяння у розробці та реалізації національного плану дій з розвитку інституційних спроможностей для забезпечення імплементації Рамкових стандартів ВМО.

Вважаємо, що впровадження в адміністративну діяльність митних органів Рамкових стандартів ВМО дозволить їм:

- застосовувати прогресивні міжнародні стандарти при здійсненні митної діяльності;
- створити найбільш сприятливі умови для розвитку міжнародної торгівлі;
- підвищити безпеку міжнародного торговельного ланцюга постачання;
- поліпшити здатність виявляти і контролювати вантажі, які підпадають під критерії ризику;
- збільшити ефективність управління рухом вантажо- та пасажиропотоків;
- спростити і скоротити тривалість митних процедур;
- ефективно співпрацювати з іншими державними органами та митними адміністраціями іноземних держав;
- налагодити партнерські стосунки з громадянами та суб'єктами господарювання.

Результати, які можна отримати внаслідок запровадження в діяльність митної системи України Рамкових стандартів ВМО, повною мірою відповідатимуть очікуванням, що мають стати наслідком модернізації адміністративної діяльності митних органів.

5.2. Проблеми та перспективи модернізації адміністративної діяльності митних органів

Прагнення України інтегруватися у світову спільноту і ЄС зокрема вимагає від державних органів переосмислення своєї ролі та значення в процесах сучасного українського державотворення. Система органів виконавчої влади повинна стати визначальним чинником, який би зміг прискорити політичні, соціальні й насамперед економічні перетворення, що відбуваються в державі. Митна служба України як складова системи виконавчої влади відіграє дедалі відчутнішу роль у забезпеченні національних інтересів, економічної безпеки держави та суспільства. Таке зростання значення митних органів обумовлено найближчою перспективою вступу України до СОТ. У цьому контексті вплив адміністративної діяльності митних органів, пов'язаної зі здійсненням

митного регулювання як елементу державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, на процеси інтеграції економіки України до міжнародного економічного співтовариства, безперечно, неоціненний.

Система організації та діяльності митних органів, існуючі механізми митного контролю та митного оформлення, взаємовідносини з національним виробником і його зарубіжними партнерами, що склалися на попередніх етапах державотворення і формування ринкової економіки, вже не відповідають постійно зростаючим обсягам експортно-імпорتنих операцій і транзитних перевезень товарів. Завдання, поставлені перед митною службою України, – це перетворення митних органів у потужну спеціалізовану систему органів виконавчої влади, максимально адаптовану до реалій сьогодення, орієнтовану на ефективний захист інтересів громадян, суб'єктів господарювання і водночас на забезпечення ефективної реалізації митної політики держави. Головним в адміністративній діяльності мають стати партнерські стосунки з учасниками зовнішньоекономічних операцій, усебічне сприяння гуманізації та прискоренню процедур митного контролю і митного оформлення, удосконалення митного законодавства України відповідно до міжнародних вимог і стандартів.

Розширення співпраці з впливовими міжнародними економічними та фінансовими організаціями, спільність інтересів України та інших держав під час вирішення багатьох проблем у галузі міжнародної безпеки, в тому числі у сфері протидії поширенню зброї масового ураження, боротьби з міжнародним тероризмом і торгівлею наркотиками, екологічних проблем, зокрема проблем у галузі забезпечення ядерної та радіаційної безпеки, обумовило модернізацію діяльності митних органів. Реалізація традиційних для митних органів регулятивної, контрольної, економічної, фіскальної, статистичної та правоохоронної функцій у цих умовах набула нового значення. Розв'язання нових завдань, що були сформульовані Президентом України, КМ України перед митними органами України, які визначають пріоритетні напрямки їх подальшого розвитку, вимагають удосконалення існуючих форм та методів адміністративної діяльності, опрацювання нових, більш адекватних вимогам сьогодення.

Наприкінці 2005 р. Держмитслужбою України проведено громадську експертизу діяльності митних органів на сучасному етапі їх розвитку [271]. Громадянам та суб'єктам господарювання пропонувалося дати один з варіантів відповідей на питання анкети щодо основних напрямів діяльності митної служби України. Як свідчить практика, основними критеріями для проведення громадського моніторингу ефективності роботи митної служби України є:

- захист економічних інтересів держави;
- сприяння розвитку ЗЕД;
- удосконалення митного законодавства;
- боротьба з митними правопорушеннями;
- спрощення процедур митного контролю;

- протидія корупційним явищам у митних органах, неправомірним діям їх працівників;
- прозорість у діяльності митних органів;
- професіоналізм та культура поведінки митників [236, с. 20].

Основні результати анкетування:

- на запитання про те, як сьогодні митні органи в цілому виконують своє завдання щодо захисту економічних інтересів, 53 % респондентів відповіли “відмінно”, “добре” або “задовільно”, а 29 % – “незадовільно”.

- 40 % громадян визнали найбільшою проблемою діяльності митних органів недосконале митне законодавство, 26 – корупцію та хабарництво, а 20 % – постійні зміни структури та керівництва митних органів;

- на питання, як змінилися за 9 місяців 2005 р. (час роботи митних органів за принципом “єдиного вікна” – прим. моя) у порівнянні з минулими роками митні процедури та робота посадових осіб митних органів щодо митного оформлення, 53 % відповіли, що в цілому бачать позитивні зміни, 37 – вважають, що нічого не змінилося, і лише на думку 9,5 % громадян оформлювати вантажі стало складніше;

- 54 % респондентів відповіли, що вони знають про створення Громадської колегії при Держмитслужбі України, знають про результати її роботи і схвалюють їх [271].

Отже, діяльність митних органів на сучасному етапі не повною мірою відповідає очікуванням громадян, що свідчить про наявність проблем, які потребують нагального розв’язання. Значна частина громадян убачає в цьому не тільки вину Держмитслужби України, а й інших державних органів – ВР України та вищих органів виконавчої влади. Як свідчать результати, запровадження в діяльність митних органів принципу “єдиного вікна” недостатньо, ситуація вимагає системних змін у діяльності митних органів. Також слід визнати й низький рівень роботи Держмитслужби України з громадськістю, що, на думку фахівців ВМО, має стати одним з пріоритетних напрямків діяльності модернізованих митних адміністрацій. Загалом, проведена експертиза свідчить про потребу комплексної модернізації діяльності митних органів, яка вимагатиме науково обгрунтованого, виваженого підходу.

Модернізація та перспективний розвиток системи митних органів мають проводитися з урахуванням пріоритету прав та законних інтересів громадян і суб’єктів господарювання, економічних перетворень та міжнародної, зокрема європейської, практики у галузі митно-правового регулювання суспільних відносин. При цьому обов’язково слід враховувати: особливості розташування України – на перетині основних світових транзитних шляхів; рівень технічної оснащеності більшості пунктів пропуску на митному кордоні; необхідність організації співробітництва в галузі митної діяльності та прикордонного контролю з країнами, що безпосередньо межують з Україною.

Формування та реалізація митної політики держави, що здійснюється

в Україні останнім часом, передбачає комплексний підхід до міжвідомчої взаємодії та забезпечення балансу інтересів громадян, суб'єктів господарювання і держави у галузі митно-тарифних, податкових заходів, заборон та обмежень, що встановлені чинним законодавством України.

Зараз першочерговими цілями розвитку та модернізації митної системи України можна вважати визначення та запровадження в практику найбільш оптимальних форм і методів реалізації митної політики держави, які б відповідали вимогам міжнародних стандартів. Конкретно основними цілями розвитку та модернізації адміністративної діяльності митних органів слід вважати:

- підвищення ефективності технологій митного контролю й митного оформлення, дієвості управлінських рішень, рівня стратегічного планування;

- подальше спрощення та модернізацію митних процедур, максимальне сприяння зовнішньоекономічній діяльності законослухняним суб'єктам господарювання;

- удосконалення правового забезпечення роботи, продовження розробки й імплементації митного законодавства відповідно до міжнародних та європейських стандартів і рекомендацій, посилення контролю за дотриманням вимог чинного законодавства;

- підвищення професійного рівня та морально-етичних якостей посадових осіб митних органів;

- удосконалення митної інфраструктури як на прикордонних, так і на внутрішніх митницях;

- розвиток та вдосконалення Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби України й реалізацію перспективних інформаційних технологій;

- підвищення іміджу митних органів серед інших державних органів.

Для досягнення поставленої мети митним органам необхідно вирішити такі завдання:

- покращення якості митного регулювання, яке сприятиме створенню умов для залучення інвестицій до національної економіки, збільшенню надходжень до державного бюджету, захисту вітчизняних товаровиробників, охороні об'єктів, що містять право інтелектуальної власності, та максимальному сприянню зовнішньоторговельній діяльності;

- удосконалення митного адміністрування, у тому числі розвиток системи управління ризиками на основі здійснення митних процедур відповідно до міжнародних стандартів, що ґрунтуються на останніх досягненнях у галузі управлінських та інформаційних технологій;

- розширення переліку суб'єктів, на які поширюється право користування спрощеною процедурою митного контролю товарів;

- максимальне застосування безпосередньо на митному кордоні України спільного контролю з митними органами суміжних держав;

- практичне впровадження у роботу методів постаудит-контролю;

- підвищення ефективності діяльності, пов'язаної з протидією

тероризму, контрабанді зброї, наркотиків і контрафактної продукції, а також забезпечення економічної, екологічної та радіаційної безпеки.

Виконання цих завдань передбачає забезпечення в Україні стабільного правового режиму для зовнішньої торгівлі, заснованого на схвалених ВМО принципах [572]:

- стандартизація та вдосконалення митного законодавства, розробка нових норм, правил, технологій з урахуванням міжнародних стандартів;

- прозорість та передбачуваність. Митне законодавство, норми, правила і процедури в галузі митної діяльності застосовуються послідовно, вони уніфіковані, загальнодоступні та доводяться до відома всіх зацікавлених осіб у зрозумілій формі;

- мінімальне втручання. Митні органи в максимально можливому обсязі дотримуються принципів вибіркової та достатньої митного контролю, застосовують систему управління ризиками;

- співробітництво і партнерство. Діяльність митних органів передбачає розвиток співробітництва з усіма учасниками зовнішньоторгівельного процесу, в тому числі з державними органами, діловими колами, митними адміністраціями інших держав;

- збалансованість в частині співвідношення між митним контролем у сфері забезпечення безпеки і заходами, що сприяють розвитку торгівлі.

Очікувані результати можуть бути досягнуті в тому числі й за рахунок активізації діяльності митних органів щодо налагодження партнерських стосунків з громадянами та суб'єктами господарювання, поглиблення співпраці з іншими органами виконавчої влади, митними та іншими органами іноземних держав, а також з міжнародними організаціями і ВМО зокрема. Одним з кроків, спрямованих на модернізацію митних органів, є впровадження в їхню діяльність принципів і стандартів Рамкових стандартів ВМО.

Схвалення Рамкових стандартів ВМО вимагає від Держмитслужби України разом із залученими до співпраці фахівцями та експертами ВМО опрацювання плану їхнього запровадження. Держмитслужбою України було проведено аналіз та оцінку готовності системи митних органів до впровадження Рамкових стандартів ВМО відповідно до спеціально розроблених у ВМО опитувальників. За результатами такого тестування було проведено поглиблений аналіз, який дозволив стверджувати, що в митній службі України вже існують або знаходяться на стадії впровадження такі елементи Рамкових стандартів ВМО:

- автоматизація інформаційних митних технологій;
- система електронного декларування;
- використання технічних засобів митного контролю;
- співпраця та обмін інформацією з питань безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання.

Безумовно, стверджувати, що існує повна відповідність вимогам Рамкових стандартів ВМО з цих позицій, було б перебільшенням.

Наприклад, в Держмитслужбі України існує централізована база даних для забезпечення потреб обміну стратегічними/тактичними аналітичними базами, а саме: в Єдиній автоматизованій інформаційній системі митної служби України використовується ряд програмно-інформаційних комплексів з обміну аналітичними і статистичними даними. Разом з тим на даний час на балансі митних органів знаходиться понад 9 тисяч комп'ютерів, з яких 4750 експлуатуються більше 7 років, морально застаріли та фізично зношені. Для планомірного оновлення інформаційно-технічного парку щороку потрібно придбавати півтори-дві тисячі сучасних ПЕОМ протягом трьох-чотирьох років [243]. Або ж, приміром, захист інформації та політика конфіденційності митної служби відповідає міжнародним стандартам, визначеним рекомендаціями щодо інформаційних та комунікаційних технологій оновленої Кіотської конвенції лише частково, в межах технічного оснащення митних органів.

Держмитслужба України продовжує роботу в зазначених напрямках у межах реалізації пріоритетних напрямків розвитку та першочергової реформи митних органів щодо прийняття Концепції модернізації митної служби України. Визначаються на окремі роки [274; 371]:

- розвиток і вдосконалення функціональних підсистем Єдиної автоматизованої інформаційної системи Держмитслужби України та реалізація перспективних інформаційних технологій;

- модернізація та спрощення порядку застосування митних процедур на кордоні й усередині країни;

- забезпечення проведення комплексного контролю за додержанням митного законодавства громадянами та суб'єктами ЗЕД.

Серед проблемних питань цього кола в межах дослідження є два найбільш значущі моменти: по-перше, для досягнення поставлених завдань модернізації діяльності митних органів особливу увагу буде присвячено удосконаленню правового забезпечення використання форм та методів адміністративної діяльності митних органів; по-друге, при здійсненні повноцінної модернізації діяльності митних органів конче необхідною є імплементація міжнародних стандартів і стандартів Євросоюзу до національного митного законодавства.

Реальний стан правового забезпечення адміністративної діяльності митних органів свідчить про нечіткість меж правового регулювання МК України як галузевого кодексу та інших нормативних актів, у тому числі, наприклад, і КпАП України, який регламентує широке коло питань, пов'язаних з адміністративно-юрисдикційною діяльністю митних органів. Існує нагальна потреба у розмежуванні предметів правового регулювання нормативних актів з різною юридичною силою.

Не сприяє ефективності здійснення митними органами адміністративної діяльності й відсутність статутного нормативного акта, насамперед рівня закону. Вважаємо, що такий спеціальний закон повинен визначати завдання, функції та повноваження митних органів.

Бракує законодавчого закріплення за центральним апаратом Держмитслужби України як спеціально уповноваженим органом у галузі митної справи повноважень щодо участі у формуванні митної політики.

У чинному митному законодавстві порушено принцип відповідності та співвідносності мети, завдань і функцій митних органів. Такий несистемний підхід до формулювання та розподілу завдань і функцій митних органів не дозволяє ефективно використовувати наявні повноваження, і навпаки, іноді вирішення завдань унеможлиблюється внаслідок відсутності відповідних повноважень.

Чинний МК України містить значну кількість статей, що за способом викладення в них норми права є відсилочними або бланкетними. Вважаємо цю ситуацію неприпустимою, адже це порушує принцип пріоритетності норм прямої дії в кодифікованих нормативних актах і цілісність структури викладення нормативного матеріалу в кодексі, який за своїм призначенням повинен якнайповніше регламентувати діяльність митних органів та їхніх посадових осіб.

Чинне митне законодавство характеризується внутрішньою неузгодженістю нормативних актів. Аналізуючи нормативні акти, можемо спостерігати колізії між різними нормами законодавства, колізії між нормами права та актами тлумачення, колізії між окремими актами тлумачення, а також суперечності між законодавством та іншими джерелами митного права.

Суттєвою вадою діяльності посадових осіб митних органів як суб'єктів адміністративної діяльності є неоднакове застосування норм митного законодавства. Досить часто результат розв'язання аналогічних ситуацій, що виникають в процесі адміністративної діяльності митних органів, залежить від кваліфікації посадової особи митного органу, практики, що склалася в конкретному митному органі, чи організаційно-правового рівня митного органу, в якому вирішується конкретна юридично значуща ситуація.

Підвищенню ефективності адміністративної діяльності перешкоджає зволікання з імплементацією актів міжнародного митного права, а також недосконалість механізму впровадження в практику діяльності митних органів та їхніх посадових осіб міжнародних стандартів, передбачених у міжнародних договорах, конвенціях, укладених в установленому законом порядку.

І дотепер національна систем митної служби перебуває у стадії активного інституційного розвитку, яке нині проходить з урахуванням найближчої перспективи приєднання України до СОТ, змін обсягів пасажиро- і товаропотоків, активізації потреб громадян у реалізації своїх прав та законних інтересів, пов'язаних з переміщенням товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон, збільшенням інтенсивності зовнішньоекономічних зв'язків, зростанням потреб суб'єктів господарювання, зокрема транспортних організацій, експортерів та

імпортерів, підвищенням вимог безпеки міжнародного торговельного ланцюга постачання.

Окреслені вище орієнтири модернізації діяльності митних органів України ґрунтуються на передових інформаційних технологіях. Вони в цілому збігаються з принципами організації та діяльності митних адміністрацій розвинутих економічно держав. Все це разом з визначенням чітких та зрозумілих митних процедур, що базуються на міжнародних конвенціях і рекомендаціях, дозволить створити принципово оновлене організаційно-правове підґрунтя для адміністративної діяльності митних органів України.

Планується, що реалізація функцій митних органів України під час здійснення митних процедур повинна відбуватися відповідно до норм міжнародних договорів і конвенцій з митних питань та на основі міжнародних стандартів якості, які є загально визнаним еталоном для створення й оцінки системи якості. А формування такої системи оцінки якості діяльності має здійснюватися шляхом залучення громадян та учасників зовнішньоекономічної діяльності до процесу підготовки законодавчих та інших нормативних актів з питань митного регулювання.

Для практичного втілення зазначених підходів необхідно в пріоритетному порядку використовувати всі організаційно-правові засоби, передбачені чинним митним законодавством, наявні митні режими, попереднє інформування та електронне декларування, систему аналізу та управління ризиками, засновану на багатофакторному аналізі даних про зовнішньоторговельні угоди.

Необхідно далі відпрацьовувати та вдосконалювати систему нормативних актів, що регламентують питання електронного обміну інформацією з іншими державними контролюючими органами, налагодження якої дозволить у повному обсязі ввести в роботу митних органів та суб'єктів господарювання принципи "єдиного вікна".

У рамках зазначених напрямків модернізації діяльності митних органів необхідно розмежувати роботу з документообігом і з товаропотоком, виходячи з міжнародної практики, в сукупності з попереднім інформуванням та електронним декларуванням, які повинні забезпечити прискорення митних процедур, а також контроль за інформацією про товари в необхідному та достатньому обсязі. Даний напрямок передбачає застосування електронного (безпаперового) документообігу, що дозволить створити умови для введення спрощених митних процедур, які застосовуються залежно від репутації суб'єктів ЗЕД.

З метою реалізації нових підходів до організації та діяльності митних органів у найближчий час необхідно здійснити такі заходи з удосконалення митного адміністрування, в тому числі з його нормативного забезпечення:

– підготувати загальну довгострокову концепцію розвитку та модернізації митної служби України з викладенням мети і стратегії її реалізації;

– внести зміни до МК України та до інших законодавчих і нормативних актів України з урахуванням вимог та рекомендацій ВМО, норм і положень міжнародних конвенцій у галузі митно-правового регулювання суспільних відносин;

– розробити і запровадити нові інформаційно-технічні засоби забезпечення діяльності митних органів України;

– проаналізувати існуючу практику адміністративної діяльності митних органів і разом із зацікавленими суб'єктами господарювання опрацювати систему спрощення та узгодження митних процедур і механізм забезпечення координації дій митних органів та суб'єктів ЗЕД;

– нормативно регламентувати повноваження митних органів щодо здійснення усіх видів контролю за товарами, предметами і транспортними засобами, що переміщуються через митний кордон;

– законодавчо закріпити за митними органами право на здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг на митній території України (право на здійснення постаудит-контролю);

– удосконалити технології формування та ведення даних митної статистики відповідно до міжнародних стандартів та нормативно визначити порядок їхнього використання;

– удосконалити систему підготовки і перепідготовки посадових осіб митних органів з метою набуття і підтримання на належному рівні навичок, необхідних для здійснення ефективної та результативної адміністративної діяльності;

– активізувати взаємодію з ВМО та іншими міжнародними організаціями для вирішення завдань розвитку і модернізації митних органів.

Викладене свідчить про нагальну потребу в ґрунтовних дослідженнях у сфері митно-правового регулювання митних відносин, діяльності митних органів, тарифного і нетарифного регулювання та інших не менш важливих проблем у цій царині для того, щоб створити достатнє наукове підґрунтя для організаційно-правового забезпечення механізмів формування та реалізації національної митної політики і діяльності державних інститутів та інших суб'єктів митних правовідносин.

ВИСНОВКИ

У монографії проведено комплексне теоретичне дослідження теоретико-методологічних засад формування й реалізації митної політики держави та її реалізації митними органами, запропоновано новий погляд на адміністративну діяльність митних органів як на основний засіб реалізації митної політики, розкрито основні форми та методи діяльності митних органів, проаналізовано міжнародний досвід реалізації митної політики, визначено проблеми та перспективи модернізації діяльності митних органів. У результаті отримано теоретичні узагальнення й вирішення наукової проблеми, що вносить значний вклад у науку митного права і практику застосування митного законодавства.

Підбиваючи підсумки, слід визначити основні положення монографічного дослідження, яке запропоновано автором.

1. Глибокі та всеохоплюючі за своєю сутністю політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в сучасній Україні, обумовлюють серйозні зміни в усвідомленні ролі та значення митної політики як невід'ємної складової єдиної загальнодержавної політики. Митна політика, що нині має яскраво виражений фіскальний характер, у майбутньому мусить орієнтуватися на здійснення економічних, регулятивних та охоронних функцій.

Здійснене дослідження дає підстави для формулювання такого визначення поняття митної політики: митна політика – це відносно стабільна, організована діяльність державних інституцій, скерована на визначення мети й напрямків загальнодержавної політики в конкретній сфері та їх реалізація за допомогою політико-правових, економічних, організаційних заходів, спрямованих на захист національних інтересів і безпеки.

Різноманітність аспектів митної політики обумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними факторами. За своєю спрямованістю та домінуванням економічних засобів її реалізації митна політика має економічний характер. Як сфера діяльності політичних інститутів суспільства і держави – політичний характер, як інструмент адміністративно-правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності – правовий. Безперечно, митна політика належить до найважливіших проявів суверенітету держави, що передбачає особливу увагу до неї з боку державної влади при формуванні міжнародної позиції та вирішенні внутрішніх проблем.

Закріплення характеристик митної політики в чинному МК України не має безпосереднього регулятивного значення. Тому, на нашу думку, слід відмовитись від законодавчого закріплення терміна “митна політика” принаймні в цьому нормативно-правовому акті. Ця відмова обумовлена невідповідністю статусу такого комплексного явища, як митна політика, рівню галузевого кодексу. Вважаємо, що поняття “митна політика”, принципи формування та реалізації, стратегічні напрямки розвитку, зміст

та інші, не менш важливі її аспекти мають бути закріплені в такому нормативному акті програмного характеру, як концепція.

Проблеми сучасної митної політики визначають стратегію розвитку митної служби України і митних органів зокрема.

2. Місце й роль митної політики в системі загальнодержавної політики визначається багатьма факторами, що мають місце через вплив інших складових державної політики (податкової, фінансової, інвестиційної тощо). Вона тісно взаємопов'язана з ними і знаходиться в прямій чи опосередкованій залежності від них, але й сама має суттєвий вплив на них.

Митна політика, виступаючи складовою внутрішньої та зовнішньої державної політики, формується та запроваджується, спираючись на об'єктивний аналіз та з урахуванням внутрішньоекономічних і зовнішньоекономічних факторів. У цьому сенсі митна політика фокусує в собі інтереси держави у внутрішньоекономічній, зовнішньоекономічній, фінансовій, податковій, валютній, кредитній та інших сферах. У такій якості митна політика є не тільки каталізатором політики держави, але й свого роду заручником її прорахунків.

3 іншого боку, митна політика має суб'єктивний характер, бо її принципи, мета, функції визначаються умовами розвитку конкретної держави в певний історичний період її існування, станом світової загальної та економічної ситуації. Крім того, на неї суттєво впливає політика окремих політичних сил, які мають реальну владу в державі, державні, громадські та бізнесові інституції як усередині держави, так і поза її межами, одні з яких є суб'єктами, а інші об'єктами митної політики.

3. Для більш повного та всебічного аналізу механізму формування і реалізації митної політики у роботі пропонується розглянути його через використання інституційного підходу.

Інституціональний механізм формування та реалізації митної політики держави, що діє нині в країні, в цілому визначений основними положеннями, що сформульовані в Конституції України, МК України, законах та підзаконних нормативних актах, але він не позбавлений певних недоліків, що породжують деякі складнощі, в першу чергу, щодо визначення суб'єктного складу його учасників, розмежування їх повноважень у цій сфері, відповідальності за прийняті рішення. За цієї ситуації суттєво знижується ефективність їх діяльності, спрямованої на реалізацію своїх завдань та функцій.

Для більш поглибленого дослідження структури, обсягів компетенції, взаємозв'язків суб'єктів інституціонального механізму формування та реалізації митної політики, було здійснено їх класифікаційний розподіл, що має важливе теоретичне й практичне значення. Класифікація дала можливість детальніше вивчити окремі повноваження суб'єктів, що сприяло з'ясуванню їх прав та обов'язків, завдань та функцій, які вони мають. Крім того, використання класифікації допомогло систематизувати набуті знання.

Класифікація суб'єктів була здійснена за кількома критеріями, у декілька етапів.

На першому етапі, залежно від наявності чи відсутності державно-владних повноважень щодо формування та реалізації митної політики, можна виділити дві групи суб'єктів: державні та недержавні інституції.

На другому етапі класифікації суб'єктів митної політики, обравши за критерій характер компетенції, державні інституції можна розподілити на органи загальної та спеціальної компетенції, а недержавні, залежно від ступеня зацікавленості у результатах, – на суб'єкти, які мають безпосередній інтерес, та суб'єкти, які мають загальний інтерес.

На третьому етапі органи спеціальної компетенції з урахуванням їх функціонального призначення поділяються на органи, для яких це не є основним видом діяльності, спеціально уповноважені та консультативно-дорадчі органи.

Дослідивши систему суб'єктів формування та реалізації митної політики, можна дійти висновку про беззаперечну актуальність модернізації даного інституціонального механізму. Проте цьому дуже заважає постійний процес структурної та функціональної перебудови системи державних органів, а також відсутність єдиної стратегії формування національної митної політики.

Удосконалення інституціонального механізму формування й реалізації митної політики має передбачати:

- формування належної законодавчої бази, яка б забезпечувала чітке розмежування функцій і повноважень органів державної влади та її імплементація до міжнародних стандартів і стандартів Європейського Союзу;
- удосконалення системи управління елементами інституційного механізму та налагодження ефективної взаємодії між ними;
- уніфікацію процесу застосування адміністративно-правових та економічних важелів державного регулювання у сфері митної діяльності;
- запровадження сучасних інформаційних технологій у діяльність інституцій, що беруть участь у формуванні митної політики;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів митної політики для громадськості, активного їх залучення до цього процесу;
- активізацію участі України у виконанні євроінтеграційних заходів;
- забезпечення високого рівня безпеки міжнародної торгівлі;
- налагодження плідної співпраці з міжнародними організаціями у цій сфері.

Модернізація інституціонального механізму має забезпечувати: національний характер митної політики (захист економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання, вирішення завдання структурної перебудови економіки, захист прав та законних інтересів громадян), раціональне використання заходів тарифного та нетарифного регулювання

ЗЕД, високий рівень безпеки зовнішньої торгівлі, активізацію інтеграційних процесів у світове співтовариство.

Реалізація цих положень можлива лише за умови зміни підходу до організації інституціонального механізму митної політики, і насамперед у питаннях розмежування повноважень державних органів щодо формування та реалізації державної політики в митній сфері, встановлення відповідальності за прийняті рішення у цій сфері, а також ширшого залучення недержавних інституцій до цього процесу.

4. Аналіз норм митного законодавства та практики його застосування дозволяє стверджувати: митні органи України виступають основним суб'єктом реалізації митної політики держави, що прямо підтверджується нормативним закріпленням такого статусу. Вони є головним системотвірним елементом інституціонального механізму формування та реалізації митної політики держави. Інші ж суб'єкти інституціонального механізму в межах своїх повноважень лише сприяють реалізації своїх завдань та функцій митним органам. Проте це не виключає, а навпаки передбачає об'єднання зусиль усіх без винятку суб'єктів митної політики, спрямованих на забезпечення функціонування та вдосконалення дієвого й ефективного механізму формування та реалізації державної політики у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин.

5. Наявність національної системи митної служби є невід'ємною ознакою суверенітету держави, одним з найвагоміших факторів її політичної й, насамперед, економічної незалежності, обов'язковим чинником існування цілісного самодостатнього державно-територіального утворення. Розв'язуючи цілу низку конкретних завдань, система митної служби є суттєвим фактором підтримки рівноваги і створення в країні найсприятливіших умов для розвитку власної економіки, вагомим чинником структурних ринкових перетворень, важелем впливу на стан соціального добробуту суспільства. Для України, як і для будь-якої суверенної держави, питання формування та безпосередньої реалізації митної політики, функціонування системи митної служби, ефективного та дієвого митно-правового регулювання на власній території завжди було й буде досить актуальним та вагомим.

Дослідження розвитку національної системи митних органів свідчить, що він не є (і об'єктивно не може бути) завершеним, адже відбувається постійне вдосконалення системи відповідно до суспільних та державних потреб. Водночас слід зазначити, що система митних органів, яка склалася в Україні з моменту проголошення незалежності, фактично діє й нині, що демонструє її дієздатність і можливість пристосування до різних соціально-політичних і, насамперед, економічних трансформацій у країні та світі. Досить висока гнучкість системи митної служби в сучасних умовах її комплексного вдосконалення пов'язана із запровадженням у свою діяльність міжнародних норм та стандартів, обумовлена потребою ефективною реалізації митної політики держави. Забезпечення стабільного

функціонування митних органів в умовах постійних змін і перетворень у суспільстві має залишатися стратегічною лінією розвитку системи митної служби України.

Масштабні реорганізації, що відбулися в 1994, 1996 та 2004 – 2005 рр., а також постійні кількісні зміни на рівні окремих митних органів і митних постів, що відбуваються протягом усього періоду існування системи митної служби України, спрямовані на підвищення функціональної результативності митних органів, але кардинально її не змінили, що певною мірою свідчить про її оптимальність, здатність забезпечувати в межах своєї компетенції захист національних інтересів України. Як свідчить час, усі реорганізації системи митної служби були виправданими, економічно обґрунтованими та своєчасними.

Митна служба України є неодмінним елементом високоефективної організації життя суспільства і, перш за все, функціонування його економіки. Вирішуючи цілу низку конкретних завдань, митні органи стали значним важелем підтримки рівноваги й створення у суспільному виробництві найсприятливіших умов розвитку економіки держави. Що ж до нашої країни, то поряд із цими завданнями митні органи виявилися вагомими чинником ринкових перетворень. Майже у всьому спектрі найважливіших проблем перехідної економіки вони вносять свою частку в їх позитивне вирішення, про що свідчить аналіз найбільш узагальнених результатів діяльності Держмитслужби України.

Митні органи в межах своєї компетенції забезпечують реалізацію функцій держави, пов'язаних з охороною прав і свобод людини й громадянина, забезпечення режиму законності і правопорядку. Відповідно до покладених на них завдань вони здійснюють ряд функцій, серед яких можна виокремити: виконання митного законодавства та контроль за його додержанням; сприяння захисту інтелектуальної власності, контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України, боротьба з митними правопорушеннями. Виконання цих та ряду інших функцій дозволяє зарахувати митні органи до правоохоронних органів держави.

6. Головна мета діяльності митних органів, як і будь-яких органів виконавчої влади, на сучасному етапі розбудови соціально орієнтованої правової держави – це найбільш повне та адекватне задоволення всіх суспільно значущих потреб громадськості так званого “публічного” характеру через усебічне забезпечення пріоритету прав, законних інтересів людини, в нашому випадку в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Крім того, система митних органів покликана виконувати ряд специфічних цілей, пов'язаних з їх участю у формуванні державної митної політики та її безпосередньою реалізацією. До таких специфічних цілей належить: точне та неухильне виконання вимог митного законодавства; забезпечення реалізації прав і законних інтересів громадян та суб'єктів ЗЕД, пов'язаних з переміщенням через митний

кордон товарів, предметів і транспортних засобів; раціональної й ефективної роботи об'єктів, що знаходяться під їх управлінським впливом; створення оптимальних умов для їх власної організації та функціонування тощо.

Одним із найслабших місць в організації та діяльності митних органів є невизначеність, а інколи й розпливчастість юридичного закріплення їх завдань. Ця неоднозначність, у свою чергу, породжує проблему, пов'язану з визначенням функцій, установленням повноважень митних органів, функціонуванням механізму їх взаємодії між собою та з іншими суб'єктами митно-правового регулювання суспільних відносин.

Мета й завдання діяльності є ключовими елементами, які обумовлюють зміст та спрямованість функціонування системи митних органів України, саме вони визначають напрями їх діяльності. Разом з тим дієвість і результативність діяльності тісно пов'язані зі ступенем та обсягами її правової регламентації. На нашу ж думку, ситуація, яка склалася в сфері регламентації правового статусу елементів системи митних органів, повною мірою не сприяє ефективності діяльності митних органів та ускладнює користування відповідними нормативно-правовими актами в процесі правозастосування. Усунення колізій між завданнями різних елементів системи митних органів, приведення їх у відповідність до нагальних потреб практичної діяльності у цій сфері та розв'язання інших суперечностей вимагає від правотворця застосування єдиного підходу до нормативного закріплення завдань як усієї системи митних органів, так і окремих її складових.

7. У результаті здійсненого дослідження правового статусу митних органів та практики їх діяльності можна сформулювати поняття функцій митних органів: функції митних органів – специфічні, відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності митних органів, які характеризуються цільовою спрямованістю на досягнення мети й завдань, що стоять перед ними.

Класифікуючи функції митних органів залежно від їх значення, можна виокремити основні та допоміжні функції. Основні функції митних органів розкривають сутність управлінської діяльності митних органів та їх суспільне призначення, тобто це функції, для виконання яких, власне, й створено систему митних органів. До допоміжних функцій митних органів належать усі види діяльності внутрішньоорганізаційного та фінансово-господарського характеру.

Перелік безпосередньо здійснюваних митними органами функцій невичерпний і може розширюватись залежно від соціально-економічної та політичної ситуації в державі. Зіставлення та виявлення спільних рис і властивостей функцій дозволяє виокремити такі узагальнені функції митних органів, як регулятивну, контрольну, економічну, фінансову, охоронну і статистичну.

8. Нормативні акти, в яких містяться правові норми, що регулюють діяльність митних органів, спрямовану на безпосередню реалізацію митної політики, дуже різноманітні. Чільне місце в механізмі правового забезпечення цієї діяльності належить МК України та іншим законодавчим актам України. Кожен різновид правових актів має свій рівень та обсяг правового регулювання, тобто існує тісний взаємозв'язок між юридичною силою нормативних актів і колом суспільних відносин, які вони регулюють. Ураховуючи те, що запровадження адміністративної реформи в Україні передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед через його кодифікацію, у митному законодавстві ці положення вже поступово реалізуються. Проте законодавче регулювання не може охопити всі відносини у митній сфері, а тому певна їх частина буде врегульована підзаконними нормативними актами, що є досить природним.

9. У процесі реалізації своїх завдань та функцій митні органи активно використовують різноманітні за характером, формами і методами засоби та способи впливу на суспільні відносини для їх упорядкування. Серед цієї сукупності засобів можемо виокремити і, як їх визначають у юридичній літературі, адміністративно-правові засоби. Практична реалізація адміністративно-правових засобів здійснюється в межах діяльності, що в адміністративно-правовій науці отримала назву адміністративної діяльності.

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

З урахуванням найбільш суттєвих та вагомих ознак адміністративної діяльності та особливостей сфери митно-правового регулювання суспільних відносин можна сформулювати таке визначення поняття адміністративної діяльності митних органів: адміністративна діяльність митних органів – це урегульована, переважно нормами адміністративного права, підзаконна, цілеспрямована, державно-владна, виконавчо-розпорядча діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів,

спрямованих на безпосередню реалізацію митної політики держави та організацією й функціонуванням системи митних органів.

10. Специфіка такого виду діяльності митних органів, як їх адміністративна діяльність, обумовлена не тільки спеціальним призначенням органів системи митної служби, що прямо впливає з аналізу завдань, які стоять перед ними, та виконуваних функцій, а й принципами, що виступають підґрунтям для її здійснення. Кожен аспект дослідження адміністративної діяльності дозволяє сформулювати свої принципи. Змістовний аналіз цього різновиду діяльності митних органів виявляє принципи, що мають суттєве значення для процесу реалізації митної політики держави.

Під принципами адміністративної діяльності митних органів розуміють об'єктивні закономірності, відображені у засадничих ідеях, положеннях, висновках, що характеризують зміст діяльності митних органів та зафіксовані у правових нормах або впливають з них.

Аналіз закономірностей здійснення митними органами адміністративної діяльності з урахуванням вимог, що ставляться до процесу виявлення та формулювання принципів, дозволяє виділяти в системі принципів адміністративної діяльності митних органів дві групи: загальносистемні та організаційні.

Загальносистемні – це ті принципи, які формуються з урахуванням закономірностей управлінської та процесуальної діяльності, що здійснюється митними органами в сфері митно-правового регулювання суспільних відносин. Ці принципи є підґрунтям для здійснення митними органами адміністративної діяльності. Вони реалізуються в адміністративній діяльності незалежно від рівня та місця митного органу (його посадової особи) у єдиній загальнодержавній системі митної служби України.

Організаційні принципи відображають характер, закономірності, специфіку побудови й організації системи органів митної служби України та їх діяльності. Ці принципи враховуються при створенні, реорганізації, ліквідації, функціонуванні митних органів та їх структурних підрозділів. Застосування організаційних принципів дозволяє раціонально розподілити компетенцію між суб'єктами адміністративної діяльності, обрати найбільш оптимальні варіанти використання адміністративно-правових методів і форм діяльності митних органів під час реалізації ними своїх функцій.

11. Адміністративна діяльність митних органів, яка передбачає здійснення цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на його об'єкт, втілюється у відповідній формі.

Форма адміністративної діяльності митних органів об'єктивно відображена, відмінна за своїм набором структурних елементів, стадій діяльності митних органів щодо раціонального та ефективного виконання покладених на них завдань та функцій. Проте це поняття слід розглядати

як складне утворення, елементами якого є внутрішні й зовнішні компоненти.

Процесуальна форма адміністративної діяльності як внутрішній компонент закладає програму, алгоритм діяльності, забезпечує порядок, цілеспрямований рух суб'єктів (митні органи, їх посадові особи) та учасників (громадяни і суб'єкти господарювання) цієї діяльності до певного, заздалегідь визначеного, бажаного результату. Вона синтезує найбільш характерні риси адміністративної діяльності та її складових, об'єднує закономірності розвитку та вдосконалення адміністративної діяльності митних органів, уніфікує її зміст.

12. Застосування такого класифікаційного критерію, як характер наслідків адміністративної діяльності, у ролі основного дозволяє серед процесуальних форм адміністративної діяльності митних органів виокремити правові та організаційні форми. Для більш повного розуміння сутності такого поділу форм адміністративної діяльності митних органів як додатковий (уточнюючий) критерій пропонуємо використовувати також ступінь їх правової регламентації.

Відповідно до такого критерію, як відношення правових форм до діючої системи права, розрізняють правотворчу діяльність митних органів та правозастосовну, яка поділяється на підвиди, а саме: регулятивну (оперативно-виконавчу), контрольну, правоохоронну, установчу та реєстраційно-дозвільну. У межах організаційної форми діяльності митних органів виокремлюються два її види: організаційно-регламентуюча та організаційно-ідеологічна.

13. Аналізуючи форму адміністративної діяльності митних органів як зовнішнього прояву форми реалізації митної політики, зазначимо, що форма адміністративної діяльності митних органів – це зовнішній вияв конкретних дій митних органів та їх посадових осіб, що здійснюються ними в межах їх компетенції для реалізації поставлених перед ними завдань.

Досліджуючи усю багатоманітність проявів діяльності митних органів, можна виокремити самостійні групи споріднених за характером, однакових чи подібних у своєму зовнішньому відображенні дій, які є самостійними формами адміністративної діяльності митних органів: видання правових актів управління, укладення адміністративних договорів, здійснення юридично значущих дій, здійснення організаційних заходів, виконання матеріально-технічних операцій.

14. Закріплення Конституцією України принципу, відповідно до якого утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави, потребує наявності дієвого механізму його реалізації, основним елементом якого є методи діяльності, під якими пропонуємо мати на увазі способи, прийоми та засоби цілеспрямованого впливу на керовані об'єкти, що використовуються митними органами та їх посадовими особами для

виконання завдань і реалізації функцій у сфері митно-правового регулювання суспільних відносин.

Оскільки методи адміністративної діяльності завдяки їх властивостям можна вважати структурним утворенням, то для його наукової характеристики доцільно використати засоби системного підходу. Мовиться насамперед про структурний аспект системного підходу. На нашу думку, саме цей аспект дозволяє розкрити основні сторони процесу використання методів діяльності. Структура методу адміністративної діяльності включає чотири елементи: вид взаємозв'язку між учасниками адміністративної діяльності, що визначає вибір посадовою особою митного органу необхідних прийомів та способів впливу; відповідні прийоми та засоби, які можуть бути використані при здійсненні впливу на об'єкт; мотиваційний фактор, який теж має значення для вибору відповідних знарядь і засобів впливу, що обумовлений об'єктом; процесуальні дії.

15. Для адміністративної діяльності як різновиду управлінської діяльності властиві, перш за все, загальні методи управління: переконання та примус. У тому чи іншому співвідношенні вони використовуються в процесі реалізації будь-якої з функцій митних органів. При цьому переконання традиційно передує використанню примусу. Таке співвідношення методів випливає із суспільної природи нашої держави, конституційного принципу, відповідно до якого зміст і спрямованість діяльності держави визначаються правами та свободами людини, роллю і значенням переконання як основного фактора виховного впливу.

Система методів адміністративної діяльності складається з двох рівнів. Перший рівень охоплює загальні методи, що використовуються митними органами та їх посадовими особами при виконанні своїх завдань та реалізації функцій. Загальні методи характеризуються універсальністю, пов'язані з правовою та організаційною (фактичною, неправовою) формою діяльності митних органів, поширюються як на правотворчу, так і на правозастосовну діяльність. Вони використовуються також у внутрішньоорганізаційних та зовнішньоорганізаційних правовідносинах у митно-правовій сфері.

Другий рівень методів адміністративної діяльності митних органів охоплює спеціальні методи, що застосовуються при здійсненні митної діяльності. Спеціальні методи детерміновані специфікою митної діяльності, обумовлені особливостями митно-правових відносин, але є похідними від загальних методів, виникають, формуються на їх підґрунті, продовжують їх дію у специфічній сфері діяльності. Вони прямо чи опосередковано обумовлені загальними методами.

Якщо елементи загальних методів адміністративної діяльності присутні у всіх ситуаціях, де діють митні органи чи їх посадові особи, то спеціальні методи застосовуються поза системою митної служби. Іншими словами, їх дія спрямована на громадян і суб'єктів господарювання.

Залежно від ступеня врахування в управлінському впливі з боку митних органів інтересів і правових можливостей громадян та суб'єктів господарювання розрізняються адміністративні та економічні методи адміністративної діяльності митних органів.

Запропонована у роботі класифікація методів діяльності митних органів не має вичерпного характеру. Усі методи чітко розмежовуються тільки на теоретичному рівні. У процесі ж реальної практичної діяльності митних органів вони застосовуються не ізольовано, а в сукупності, у певному співвідношенні та послідовності. Найбільший ефект від застосування методів може бути досягнуто лише за умови їх комплексного використання, з урахуванням конкретного змісту митної політики держави та характеру взаємозв'язків між митними органами, їх посадовими особами та іншими учасниками адміністративної діяльності. Окрім того, успішне розв'язання завдання такого характеру багато в чому залежить від суб'єктивних факторів, приміром від рівня професійної підготовки посадових осіб митних органів. Не менше значення має й зміст норм митного законодавства, що визначає компетенцію митних органів, порядок переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон.

16. Використання міжнародного досвіду застосування форм та методів діяльності неминуче і може, а головне мусить принести національним митним органам України користь. Але при цьому слід мати на увазі, що особливості національного законодавства, стан розвитку економіки та вже існуюча система митної служби України унеможливають повне копіювання будь-якої моделі реформування, що може бути запроваджена у вітчизняну систему митних органів. Процес входження нашої держави до світової спільноти потребує розв'язання ряду нагальних проблем. У контексті здійснюваного дослідження варто звернути увагу на такі моменти: актуальними залишаються проблеми, пов'язані з уніфікацією митної діяльності митних органів, метою якої є максимальне полегшення міжнародної торгівлі, прискорення товарообігу при забезпеченні в повному обсязі контрольних, фіскальних та правоохоронних функцій; удосконалення механізму здійснення митних операцій; розширення міжнародного співробітництва у сфері митної діяльності. Успішне вирішення окреслених проблем передбачає використання передового міжнародного досвіду реалізації митної політики. Впровадження досвіду можливе лише за активної підтримки, технічної та методичної допомоги з боку ВМО.

Зараз актуальними є проблеми, пов'язані із забезпеченням безпеки міжнародної торгівлі. Митні органи мають унікальні можливості підвищити рівень безпеки міжнародної торгівлі та сприяти соціально-економічному розвитку держав через збирання обов'язкових платежів та спрощення процедур торгівлі.

Саме тому виникла потреба в опрацюванні такого міжнародного акта в галузі забезпечення безпеки зовнішньої торгівлі, спрощенні її процедур та здійсненні митної діяльності, який би містив усі необхідні елементи з основних митних конвенцій. Ратифікація такого консолідованого міжнародного документа дозволила б митним адміністраціям країн – членів ВМО ефективно вирішувати завдання регулятивного, економічного, фіскального та правоохоронного характеру. Таким міжнародним актом стали Рамкові стандарти безпеки та сприяння міжнародній торгівлі, прийняті ВМО у червні 2005 р., які являють собою набір принципів і стандартів діяльності митних адміністрацій і пропонуються для прийняття як мінімуму того, що повинно бути зроблено державами – учасницями ВМО в процесі модернізації діяльності своїх митних адміністрацій.

Система організації й діяльності митних органів, існуючі механізми митного контролю та митного оформлення, взаємовідносини з національним виробником і його зарубіжними партнерами, що склалися на попередніх етапах державотворення і формування ринкової економіки, вже не відповідають постійно зростаючим обсягам експортно-імпорتنих операцій і транзитних перевезень товарів. Завдання, поставлені перед митною службою України, – це перетворення митних органів у потужну спеціалізовану систему органів виконавчої влади, максимально адаптовану до реалій сьогодення, орієнтовану на ефективний захист інтересів громадян, суб'єктів господарювання і водночас на забезпечення ефективної реалізації митної політики держави. Головним у адміністративній діяльності мають стати партнерські стосунки з учасниками зовнішньоекономічних операцій, усебічне сприяння гуманізації та прискоренню процедур митного контролю й митного оформлення, удосконалення митного законодавства України відповідно до міжнародних вимог та стандартів. Вирішення таких завдань передбачає модернізацію митних органів та вдосконалення форм і методів їх діяльності.

Модернізація та перспективний розвиток системи митних органів мають проводитися з урахуванням пріоритету прав та законних інтересів громадян і суб'єктів господарювання, економічних перетворень та міжнародної, зокрема європейської, практики у галузі митно-правового регулювання суспільних відносин. При цьому обов'язково потрібно враховувати: особливості розташування України – на перетині основних світових транзитних шляхів; рівень технічної оснащеності більшості пунктів пропуску на митному кордоні; необхідність організації співробітництва в галузі митної діяльності та прикордонного контролю з країнами, що безпосередньо межують з Україною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20 – 30.
2. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11 – 17.
3. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Право України. – 2000. – № 7. – С. 6 – 8.
4. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20 – 30.
5. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. – К.: Наукова думка, 1978. – 150 с.
6. Агеева Е.А. Формы управленческой деятельности исполкомов местных Советов. – М.: Юридическая литература, 1973. – 104 с.
7. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. докт. юрид. наук, проф. А.П. Коренева. – М.: Московский ун-т МВД России, изд-во “Цит-М”, 2003. – Часть общая. – 309 с.
8. Административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Академия МВД СССР, 1987. – 368 с.
9. Административная деятельность органов внутренних дел: Учеб. пособие для вузов / Под ред. проф. В.Я. Кикотя. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 222 с.
10. Административное право / Под ред. проф. Ю.М. Козлова и проф. Л.Л. Попова. – М.: Юристь, 1998. – 728 с.
11. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: Учебник / Под ред. проф. Л.Л. Попова. – М.: Академия МВД СССР, 1990. – 223 с.
12. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (По материалам “Лазаревских чтений”) // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 5 – 32.
13. Административное право России: Учебник: В 3 ч. / Под ред. проф. А.П. Коренева, проф. В.Я. Кикотя. – М.: Московский ун-т МВД России, ЦЮЛ “Цит”, 2002. – Ч. I: Государственное управление и административное право. – 306 с.
14. Административно-правовое регулирование в сфере экономики (5-е Лазаревские чтения) // Государство и право. – 2001. – № 12. – С. 18 – 44.
15. Административно-правовой статус человека и гражданина (7-е Лазаревские чтения) // Государство и право. – 2003. – № 1. – С. 5 – 43.
16. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
17. Адміністративна діяльність міліції / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2004. – 448 с.
18. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: УАВС, 1995. – 177 с.

19. Адміністративна діяльність: Навчальний посібник / За заг. ред. доцента О.І. Остапенка. – Львів: ЛПВС, 2002. – 252 с.
20. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
21. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2005. – Т. 2: Особлива частина. – 624 с.
22. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
23. Акт проголошення незалежності України: Прийнято Постановою ВР УРСР від 24 серпня 1991 р. № 1427–XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
24. Александров Н.Г. О роли права в осуществлении экономических методов руководства промышленностью // Советское государство и право. – 1967. – № 6. – С. 67 – 75.
25. Алексеев Н.Н. Основы философии права. – СПб.: Лань, 1999. – 251 с.
26. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юридическая литература, 1969. – 144 с.
27. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. – М.: Юридическая литература, 1981. – Т. 1. – 360 с.
28. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. – М.: Юридическая литература, 1982. – Т. 2. – 359 с.
29. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций: В 2 т. – Свердловск: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1972. – Т. 1. – 396 с.
30. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Зерцало, 2000. – 672 с.
31. Аппарат управления социалистического государства: В двух частях. – М.: Юридическая литература, 1976. – Ч. 1. – 320 с.
32. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. – М.: Юридическая литература, 1975. – 240 с.
33. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – 3-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.
34. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Омега-Л, 2004. – 584 с.
35. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). – М.: Политиздат, 1968. – 384 с.
36. Афанасьев В.Г. Основы философских знаний: Популярный учебник. – М.: Соцэкгиз, 1963. – 400 с.
37. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія. – Луганськ, 2004. – 320 с.
38. Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 303 с.

39. Бакаева О.Ю. Финансово-правовые аспекты деятельности таможенных органов Российской Федерации // Правоведение. – 2002. – № 5. – С. 133 – 139.
40. Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юрист, 2004. – 427 с.
41. Баландин В.Н., Павлушина А.А. Принципы юридического процесса. – Тольятти: Изд-во ВУиТ, 2001. – 150 с.
42. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. – Х.: Основа, 1999. – 438 с.
43. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутрішніх справ, 2004. – 780 с.
44. Бандурка О.О. Сутність та види форм управлінської діяльності в Державній податковій службі України // Вісник Націон. ун-ту внутрішніх справ. – 2005. – № 30. – С. 230 – 236.
45. Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности. – М.: Книга и бизнес, 2001. – 304 с.
46. Бахрах Д.Н. Форма государственного управления // Советское государство и право. – 1983. – № 4. – С. 20 – 27.
47. Бахрах Д., Соломатин В. Соотношение административных и экономических методов управления народным хозяйством // Экономические науки. – 1970. – № 10. – С. 46 – 54.
48. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: БЕК, 1996. – 355 с.
49. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2002. – 288 с.
50. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. – Пермь: Изд-во Пермского гос. ун-та, 1978. – 102 с.
51. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления. – Пермь: Изд-во Пермского гос. ун-та, 1978. – 101 с.
52. Бахрах Д.Н. Структура аппарата управления: Учеб. пособие. – Свердловск: Изд-во Свердловского юридического ин-та, 1983. – 80 с.
53. Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 13 – 21.
54. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях (Пособие для слушателей нар. ун-тов). – М.: Знание, 1989. – 96 с.
55. Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). – М.: Юридическая литература, 1976. – 200 с.
56. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14 – 21.
57. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс. – М.: ДИС, 2004. – 815 с.

58. Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск, Смоленская обл. типография, 1995. – 144 с.
59. Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. О системе специальных методов полицейской деятельности // Государство и право – 2003. – № 4. – С. 11 – 18.
60. Беляев В.П. Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории). – Белгород: Кооперативное образование, 2001. – 232 с.
61. Беляев В.П. О процессуальной форме юридической деятельности // Юрист. – 2005. – № 8. – С. 47 – 51.
62. Бережнюк І. Модернізація митних органів України в рамках економічної безпеки держави та рекомендацій Всесвітньої митної організації // Вісник Академії митної служби України. – 2001. – № 2. – С. 43 – 50.
63. Бережнюк І. Особливості управління митною службою США // Вісник Академії митної служби України. – 2005. – № 4. – С. 19 – 25.
64. Бережнюк І. Теоретичні основи та сутність митної справи // Вісник Академії митної служби України. – 2002. – № 3. – С. 3 – 13.
65. Блинов Н.М., Дзюбенко П.В. Введение в таможенное дело. – М.: РИО РТА, 1997. – 68 с.
66. Блинов Н.М., Иванов В.Н., Кухаренко В.Б., Пашинский А.Г. Проектирование таможенной политики. – М.: Книга и бизнес, 2001. – 388 с.
67. Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1974. – Т. 16. – 616 с.
68. Большая советская энциклопедия: В 30 т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1977. – Т. 24. – 624 с.
69. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки // Право України. – 2003. – № 4. – С. 18 – 21.
70. Бондаренко І. Правоохоронні органи України та їх функції // Право України. – 2005. – № 7. – С. 53 – 56.
71. Бондаренко І.О. Правові та організаційні аспекти функціонування митних ліцензійних складів // Митна справа. – 2005. – № 4. – С. 29 – 33.
72. Борзенко А.В. Проблема цели в общественном развитии. – К.: Наукова думка, 1982. – 273 с.
73. Бородин С.С., Иванов П.В., Оськин Ф.Ф. Административная деятельность органов внутренних дел: Словарь терминов и понятий. – СПб.: Лань, 2000. – 240 с.
74. Братусь С.Н. Соотношение административных и экономических методов в регулировании хозяйственных отношений // Советское государство и право. – 1966. – № 3. – С. 24 – 34.
75. Василюк С. Правотворча і правозастосовча діяльність: їх діалектична єдність // Право України. – 1996. – № 10. – С. 48 – 53.
76. Ведель Ж. Административное право Франции. – М.: Прогресс, 1973. – 512 с.

77. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2003. – 1440 с.
78. Величко В.О. Поняття адміністративного договору як форми діяльності місцевих державних адміністрацій // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Націон. юрид. акад. України, 2001. – Вип. 46. – С. 106 – 110.
79. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М.: Юридическая литература, 1975. – 192 с.
80. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України “Про внесення змін до Митного тарифу України” (реєстр. № 2455 від 26 листопада 2002 р.) // www.rada.gov.ua
81. Відомчий архів Державної митної служби України. – Спр. 9/12-12. – Арк. 137 – 142.
82. Волпенко Н.Н. Основные способы применения советского права // Актуальные проблемы юридического процесса в общенародном государстве: Сб. научных трудов / Под общей ред. проф. Э.А. Пушмана. – Ярославль, 1980. – С. 31 – 42.
83. Всемирная таможенная организация / Под общ. ред. проф. Н.М. Блинова. – М.: РИО РТА, 2000. – 156 с.
84. Габричидзе Б.Н. Аппарат управления местных Советов. – М.: Юридическая литература, 1971. – 240 с.
85. Габричидзе Б.Н. Практика применения Таможенного кодекса РФ. – М.: Книжный мир, 1998. – 495 с.
86. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право. – М.: ООО ТК “Велби”, 2002. – 480 с.
87. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Таможенное право: Учебник для вузов / Под общ. ред. проф. Б.Н. Габричидзе. – М.: Издательско-торговая корпорация “Дашков и К”, 2004. – 821 с.
88. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1976. – 198 с.
89. Галаган И.А., Василенко А.В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 9 – 17.
90. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
91. Гегель Г.В.Ф. Политические произведения. – М.: Наука, 1978. – 438 с.
92. Генеральна угода про співробітництво та організацію взаємовідносин: Угода ДМСУ та Державної адміністрації залізничного транспорту України від 11 серпня 1999 р. // <http://www.nau.com.ua>
93. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. – М.: ТК “Велби”, Изд-во “Проспект”, 2004. – 560 с.

94. Гнетов А.Т. Некоторые вопросы правового регулирования форм управленческой деятельности // Управление и право: Сб. научн. трудов / Под ред. проф. Ю.М. Козлова. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1975. – Вып. 2. – С. 130 – 138.
95. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / Пер. з англ. О. Рядова. – Л.: Кальвія, 2004. – 264 с.
96. Годунов А.А. Принципы, методы и стиль управления производством / Человек и общество (социальные проблемы управления): Сб. научн. трудов. – Л.: Изд-во Ленинградского гос. ун-та, 1973. – С. 181 – 196.
97. Гончаров П.К. Таможенная политика // Актуальные проблемы современной таможенной политики России: Материалы заседания “круглого стола” 14 декабря 1995 г. / Под научной ред. проф. Н.М. Блинова. – М.: РИО РТА, 1995. – С. 89 – 93.
98. Гончаров П.К. Таможенная политика как категория политологии // Теория, методология и практика таможенного дела: Сб. научн. трудов: В 2 ч. / Под научной ред. проф. Н.М. Блинова. – М.: РИО РТА, 1996. – Ч. 1. – С. 87 – 91.
99. Горшенев В.М. Некоторые методологические проблемы теории юридического процесса // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР: Тематический межвузовский сборник / Под ред. проф. В.М. Горшенева. – Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1977. – С. 2 – 12.
100. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. – М.: Юридическая литература, 1972. – 259 с.
101. Горшенев В.М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. – Новосибирск: Изд-во Новосибирского ун-та, 1967. – 249 с.
102. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
103. Государственное и муниципальное управление: Справочник / Под ред. Н.И. Глазуновой, Ю.М. Забродина, А.Г. Поршнева. – М.: Магистр, 1997. – 450 с.
104. Государство и право развитого социализма в СССР / А.И. Королев, В.С. Петров, В.Д. Сорокин и др. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1977. – 472 с.
105. Гранин А.Ф. Убеждение и принуждение в правоохранительной деятельности органов внутренних дел (теоретические вопросы). – К.: КВШ МВД СССР, 1973. – 122 с.
106. Гребельник О.П. Основи митної справи: Навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2003. – 600 с.
107. Гусарев С.Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти. – К.: Знання, 2005. – 375 с.

108. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для студ. юрид. вузов и фак. / К.Ф. Гуценко (ред.). – М.: БЕК, 1995. – 320 с.
109. Гэлбрейт Дж. Новое индустриальное общество. – М.: АСТ, 2004. – 602 с.
110. Дане М. Развитие и безопасность неотделимы друг от друга // <http://www.customs.gu>
111. Декларація про державний суверенітет України: Прийнята ВР Української РСР 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
112. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – Красноярск: Изд-во Красноярского гос. ун-та, 1998. – 92 с.
113. Демин П.В. Таможенная политика России как объект политологического исследования: Автореф. дис... к. полит. н.: 23.00.02. – СПб., 1998. – 26 с.
114. Демин Ю.М. Таможенный контроль в Украине: Монография. – К.: Преса України, 2004. – 543 с.
115. Демченко А.А. Организация системы управления в таможенных органах. – М.: РИО РТА, 2003. – 32 с.
116. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
117. Державна програма “Контрабанді – СТОП” на 2005 – 2006 роки: Затверджена Постановою КМ України від 1 квітня 2005 р. № 260 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 14. – Ст. 716.
118. Державне управління в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 266 с.
119. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
120. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
121. Деркач Л.В. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра. – К.: АТ “Книга”, 2000. – 544 с.
122. Десять років Державної митної служби України / Підготовлено до друку працівниками Державної митної служби України. – К.: Велта, 2001. – 224 с.
123. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМ України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2773.
124. Дзюбенко П.В. Таможенная политика России: проблемы защиты интересов отечественной экономики (концептуальный подход) // Тезисы докладов научно-практической конференции “Экономическая

- безопасность страны: таможенные методы и средства ее обеспечения". – М.: РТА, 1995. – С. 20 – 29.
125. Дзюбенко П.В., Кисловский Ю.Г. Таможенная политика России: Курс лекций. – М.: РИО РТА, 2000. – 156 с.
126. Дзюбенко П.В., Шпагин В.В. Организация таможенного дела в России. – М.: РИО РТА, 1997. – 56 с.
127. Диканова Г. Проблемы законности деятельности таможенных органов и прокурорский надзор // Прокурорская и следственная практика. – 1997. – № 1. – С. 30 – 42.
128. Довідкові матеріали робочої групи з розробки Стратегії розвитку митної служби України на період до 2015 р., створеної відповідно до наказу ДМСУ від 21 березня 2006 р. № 205 // Відомчий архів Держмитслужби України. – Спр. 17/11-15. – Арк. 1 – 26.
129. Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения: Материалы Московского совещания. – М.: Изд-во ВНИИСИ, 1981. – 115 с.
130. Додин Е., Шуйбао Ч. Основы таможенного законодательства КНР // Митна справа. – 2000. – № 4. – С. 24 – 33.
131. Додин Е.В. Либерализованный режим таможенного контроля и оформления // Митна справа. – 2006. – № 3. – С. 3 – 11.
132. Додин Е.В. Основы таможенного права Европейского Сообщества // Митна справа. – 2002. – № 2. – С. 3 – 19.
133. Додин Е.В. Функции и формы деятельности таможенных органов Украины // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7 – 22.
134. Додін Є.В. Поняття та зміст митної справи України // Митна справа. – 2004. – № 4. – С. 11 – 17.
135. Додін Є.В. Правові основи митної справи в Україні // Митна справа. – 2004. – № 5. – С. 6 – 18.
136. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении. – М.: Юридическая литература, 1977. – 160 с.
137. Дудченко В. Адміністративний договір як різновид публічно-правового договору (деякі теоретичні аспекти) // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – № 12. – С. 69 – 72.
138. Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические аспекты. – Свердловск: Средне-Уральское книжное изд-во, 1973. – 248 с.
139. Евтихийев И.И. Виды и формы административной деятельности: Дисс... д. ю. н. – М., 1948. – 365 с.
140. Его цель – коммунизм. Интервью с А.Е. Егоровым // Галицькі контракти. – 2005. – № 48. – С. 28 – 30.
141. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. – Л.: Лениздат, 1973. – 328 с.

142. Ершов А.Д. Международные таможенные отношения: Учебн. пособие. – СПб.: ИВЭСЭП, С.-Петербургский филиал РТА им. В.Б. Бобкова, Знание, 2000. – 207 с.
143. Ершов Р.В. Правоохранительная деятельность таможенных органов Украины // Проблеми законності: Респ. міжвідомч. наук. зб. – Вип. 46 / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Націон. юрид. акад. України, 2001. – С. 140 – 144.
144. Жамкочьян С.С. Таможенное право Европейского Сообщества. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова фил-ла РТА, 2001. – 631 с.
145. Жерихов А. Таможенная служба: германская модель // Таможня. – 2005. – № 6. – С. 18 – 19.
146. Загайнов Л.И. Экономические функции Советского государства. – М.: Наука, 1968. – 247 с.
147. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юрид. спеціальностей ВНЗ / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
148. Запорожець І. Видання управлінських актів як форма управління у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності // Право України. – 2004. – № 11. – С. 54 – 57.
149. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): Дис... к. ю. н. / 12.00.07. – К.: Націон. академія внутр. справ, 2002. – 250 с.
150. Информационные и методические документы и материалы конгрессов, симпозиумов, конференций Всемирной таможенной организации по проблемам реформирования и модернизации таможенных служб мира. – Брюссель, 1994 – 1997. – 359 с.
151. Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // Правоведение. – 2002. – № 3. – С. 16 – 28.
152. Інструкція про порядок розгляду пропозицій, заяв, скарг і організацію прийому громадян у митних органах України: Затверджена наказом Державного митного комітету України від 23 квітня 1993 р. № 105 // Збірник наказів та розпоряджень Державного митного комітету України. – Вип. 1. – К.: ДМКУ, 1994. – С. 53 – 61.
153. Інструкція з діловодства в митній службі України: Затверджена наказом Державної митної служби України від 28 грудня 2004 р. № 747 // <http://www.nau.com.ua>
154. Інструкція про взаємодію та розмежування функцій щодо здійснення контролю на державному кордоні: Зареєстрована в Міністерстві юстиції України 23 травня 1994 р. за № 106/315 // Збірник наказів та розпоряджень Державного митного комітету України. – К.: ДМКУ, 1994. – Вип. 1. – С. 206 – 211.

155. Інструкція про організацію та порядок охорони й супроводження товарів підрозділами митної варті Державної митної служби України: Затверджена наказом Держмитслужби України від 20.08.2003 № 565 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 36. – Ст. 1962.
156. Каленський М. Митниця має сприяти зовнішній торгівлі та має бути прозорою і прогнозованою // Урядовий кур'єр. – 2003. – 4 лютого. – С. 3.
157. Каленський М.М. Модернізація української митної системи // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 3 – 6.
158. Карамбович І. Митна політика: методологічні засади дослідження // Вісник Академії митної служби України. – 2004. – № 1. – С. 12 – 18.
159. Карпец И.И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. – М.: Юридическая литература, 1973. – 287 с.
160. Карташов В.Н. Понятие и структура юридической деятельности // Юридическая деятельность: сущность, структура, виды: Сб. науч. тр. / Яросл. гос. ун-т. – Ярославль, 1989. – С. 12 – 31.
161. Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1989. – 219 с.
162. Керимов Д.А. Философские проблемы права. – М.: Мысль, 1972. – 368 с.
163. Кивалов С.В. Средства осуществления таможенной политики Украины. – Одесса: Черноморье, 1995. – 128 с.
164. Кивалов С.В. Таможенное право (административная ответственность за нарушение таможенных правил). – Одесса: НПФ “Астропринт”, 1996. – 175 с.
165. Кивалов С.В. Митна політика та митне право в Україні. – Одеса: Юридична література, 2006. – 360 с.
166. Кивалов С.В. Основні принципи митної політики України: сучасний період // Митна справа. – 2002. – № 6. – С. 7 – 12.
167. Кивалов С.В., Кормич Б.А. Митна політика України: Підручник. – Одеса: Юридична література, 2001. – 256 с.
168. Кивалов С.В. Митне право України (служба у митних органах): Навчальний посібник. – Одеса: НВФ “Астропринт”, 1998. – 148 с.
169. Клименко О.М. Теоретична концепція місця і ролі митної служби в функціонуванні держави // Митна справа. – 2001. – № 2. – С. 66 – 73.
170. Коваль Л.В. Адміністративне право України: Курс лекцій. – К.: Основи, 1998. – 208 с.
171. Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства. – М.: Юридическая литература, 1977. – 112 с.
172. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
173. Кожевников С.Н. О роли убеждения и принуждения в исполнении правовых предписаний // Применение советского права: Сб. научных трудов. – Свердловск: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1994. – Вып. 30. – С. 83 – 96.

174. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М.: Юристь, 1999. – 320 с.
175. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // Вестник Московского ун-та. – 1992. – № 4. – С. 3 – 12. – (Сер. 11: Право).
176. Козлов Ю.М. Методы управления народным хозяйством СССР // Советское государство и право. – 1968. – № 4. – С. 68 – 77.
177. Козлов Ю.М. Управление народным хозяйством в СССР. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1969. – Ч. 1. – 338 с.
178. Козырин А. Таможенное право Франции // Российская юстиция. – 1995. – № 2. – С. 47 – 49.
179. Козырин А.Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран. – М.: Изд-во МГИМО, 1994. – 145 с.
180. Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дис... докт. юрид. наук. – М.: МГИМО МИД РФ, 1994. – 53 с.
181. Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма (сравнительно-правовое исследование): Дис... докт. юрид. наук. – М.: МГИМО МИД РФ, 1994. – 402 с.
182. Козырин А.Н. Таможенное право России: Учеб. пособие. – М.: Спарк, 1995. – Общая часть. – 134 с.
183. Коліушко І.Б., Авер'янов В.Б., Тимошук В.П., Куйбіда Р.О., Голосніченко І.П. Адміністративна реформа для людини (науково-популярний нарис). – К.: Факт, 2001. – 72 с.
184. Коломосць Т.О. Адміністративний примус у новому Митному кодексі України: аналіз положень і пропозицій щодо удосконалення // Митна справа. – 2003. – № 6. – С. 28 – 31.
185. Коломосць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: Монографія. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 404 с.
186. Коломосць Т.О. Державно-владна природа адміністративного примусу в сфері митного права // Митна справа. – 2002. – № 4. – С. 50 – 54.
187. Коломосць Т.О. Публічне право як підстава адміністративного примусу // Право України. – 2004. – № 3. – С. 99 – 102.
188. Колпаков В. Правові акти державного управління: поняття, властивості, види // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 105 – 108.
189. Колпаков В.К., Кузменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
190. Колпаков В.К. Адміністративний договір у державному управлінні // Науковий вісник Дніпропетровського юрид. ін-ту МВД України: Зб. наук. праць. – Дніпропетровськ, 1999. – С. 122 – 127.
191. Колчеданцев А.Г. О таможенном регулировании в Российской Федерации // Современное право. – 2004. – № 7. – С. 10 – 13.

192. Кольбенко А.В. Історико-правовий аспект утворення та діяльності митних органів України: Автореф. дис... к. ю. н.: 12.00.01 / Львівський держ. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 1997. – 22 с.
193. Коментар до Митного кодексу України / За ред. П.В. Пашка, М.М. Каленського. – К.: Юстиніан, 2004. – 736 с.
194. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засади здійснення митної справи: поняття та види // Вісник Націон. ун-ту внутрішніх справ. – 2003. – № 22. – С. 189 – 194.
195. Коментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: ТК “Велби”, Проспект, 2004. – 1056 с.
196. Коментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.Н. Козырина. – М.: Спарк, 1996. – 624 с.
197. Конвенція про тимчасове ввезення, прийнята 26 червня 1990 р. у м. Стамбулі // Офіційний вісник України. – 2004. – № 36. – Ст. 2445.
198. Конин Н.М. Методы государственного хозяйственного управления // Правоведение. – 1975. – № 5. – С. 26 – 33.
199. Кононов П.И., Машаров И.М. К вопросу о правовых формах административной деятельности // Журнал российского права. – 2004. – № 5. – С. 28 – 34.
200. Константа О.В. Таможенная политика, ее осуществление в Украине на современном этапе // Українська державність: становлення, досвід, проблеми: Зб. наук. статей. – Х.: Право, 2001. – С. 89 – 90.
201. Константи́й О.В. Нормативні акти органів виконавчої влади // Проблеми законності: Респ. міжвідомч. наук. зб. – Вип. 50 / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Націон. юрид. акад. України, 2001. – С. 97 – 102.
202. Константи́й О.В. Поняття “правові акти державного управління” та його співвідношення з поняттям “джерела адміністративного права” // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. науков. праць. – Харків, 2002. – Вип. 4. – С. 94 – 103.
203. Константи́й О.В., Константа О.В. Теоретико-правові питання підзаконних митних нормативних актів // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. науков. праць. – Харків, 2004. – Вип. 8. – С. 90 – 97.
204. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
205. Концепція загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Схвалена Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
206. Концепція модернізації та розвитку митної служби України до 2011 р.: Додаток до листа ДМСУ від 17 травня 2003 р. № 11/1-24-7554-ЕП // <http://www.customs.gov.ua>

207. Концепція реформи адміністративного права (проект) // Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Одеса: Юридична думка, 2001. – С. 240 – 301.
208. Коренев А.П. Правовые формы деятельности органов государственного управления // Правоведение. – 1974. – № 6. – С. 23 – 30.
209. Кормич Б.А. Державно-правовий механізм митної політики України: Монографія. – Одеса: Астропринт, 2000. – 180 с.
210. Кормич Б.А. Митна політика та митна справа, поняття і співвідношення // Митна справа. – 2000. – № 6. – С. 20 – 27.
211. Корнева Т. Митна служба як інститут державного управління митною справою // Вісник державної служби України. – 2005. – № 4. – С. 24 – 27.
212. Корнева Т. Митне право як самостійна спеціальна галузь права // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 9. – С. 3 – 5.
213. Корнякова К.А. Основные направления таможенной реформы на основе Киотской конвенции // Транспортное право. – 2002. – № 4. – С. 43 – 45.
214. Коробова А.П. О понятии и природе правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 26 – 33.
215. Коросташова І.М. Процесуальні стадії контрольної діяльності митних органів // Митна справа. – 2002. – № 2. – С. 45 – 49.
216. Краснов Н.И., Иконичкая И.А. Процессуальные вопросы советского земельного права. – М.: Наука, 1975. – 152 с.
217. Крупин В.Г. Общетеоретические проблемы процедуры формирования органов социалистического государства: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харьков, 1981. – 21 с.
218. Крутчак О.Д. Організація виконавчої влади. – К.: УАДУ, 2001. – 132 с.
219. Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. – М.: Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1976. – 52 с.
220. Курасова Є. Теоретико-методологічні підходи до визначення поняття “митна політика” // Вісник Академії митної служби України. – 2003. – № 2. – С. 11 – 15.
221. Курашвили Б.П. Проблемы теории государственного управления. – М.: Наука, 1987. – 292 с.
222. Курашвили Б.П., Оболонский А.В., Пискотин М.И. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. – М.: Наука, 1981. – 312 с.
223. Курашвили Б.П. Принципы советского государственного управления // Советское государство и право. – 1980. – № 11. – С. 51 – 60.
224. Курінний Є. Державна митна служба в системі контрольних наглядних органів України // Митна справа. – 1999. – № 5. – С. 3 – 5.
225. Кухаренко В.Б. Управление модернизацией таможенной службы: Монография. – М.: ИЦ “Классика”, 2000. – 352 с.

226. Кучма Л.Д. Націю звеличують великі цілі і діла // Державність. – 2000. – № 34. – С. 1 – 3.
227. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература, 1972. – 280 с.
228. Лазарев Б.М. Формы государственного управления // Формы государственного управления: Сб. статей. – М.: ИПГАН, 1983. – С. 3 – 19.
229. Лазарев В.В. Применение советского права. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. – 200 с.
230. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: Наука, 1974. – 248 с.
231. Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М.: Юридическая литература, 1976. – 168 с.
232. Люннекер Я. Нидерланды: работа на основе анализа рисков // Митна справа. – 2000. – № 6. – С. 66 – 69.
233. Мазур А.В. До проблеми регламентації митного контролю в новому Митному кодексі України // Митна справа. – 2003. – № 1. – С. 39 – 43.
234. Мазур А.В. Організаційно-правові основи митного контролю в Україні: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Націон. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2004. – 189 с.
235. Мазур А.В. Теоретичні та практичні аспекти нормоутворення в митній системі України // Митна справа. – 2001. – № 5. – С. 15 – 21.
236. Максименко В. Держмитслужбою проведено громадську експертизу діяльності митної системи // Митниця. – 2005. – № 4. – С. 20.
237. Манов Г.И. Советское общенародное государство: цели, задачи, функции. – М.: Наука, 1978. – 391 с.
238. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юристъ, 1997. – 296 с.
239. Манохин В.М. Советское административное право: Курс лекций. – Саратов, 1968. – Вып. 1. Часть общая. – 249 с.
240. Марков Л.Н. Таможенное право СССР: Учебное пособие. – Иркутск: Иркутская обл. типография № 1, 1973. – 51 с.
241. Марчук В.М. Основы научной организации государственного управления (Административно-правовой аспект. Общая часть). – К.: НИИРПО КВШ МВД СССР, 1979. – 97 с.
242. Матеріали архіву відділу соціально-психологічних досліджень Академії митної служби України № 3.10.2004.
243. Матеріали робочої групи з розробки Стратегії розвитку митної служби України на період до 2015 р. // Відомчий архів Державної митної служби України. – Спр.7/13-14. – Арк. 1 – 47.
244. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. в редакции Протокола от 26 июля 1999 г. (Киотская конвенция 1973 г.) // Таможенный кодекс РФ с поstateйными материалами Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции

- Протокола 1999 г. / Под ред. Л.Л. Лозбенко. – М.: Норма, 2004. – С. 491 – 618.
245. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2000. – 512 с.
246. Мельников Ю.И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе. – Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1976. – 269 с.
247. Меморандум між Державною митною службою України і Митним Директоратом Словацької Республіки щодо практичної реалізації положень Угоди між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво та взаємодопомогу в галузі митної справи від 4 квітня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 34. – Ст. 2310.
248. Меморандум про співробітництво між Держмитслужбою України та Європейською комісією ЄС від 25 листопада 1998 р. // <http://www.customs.gov.ua>
249. Методичні рекомендації про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування, обліку та зберігання нормативно-правових актів митних органів України: Затверджені Наказом Державної митної служби України від 8 липня 2003 р. № 441 // <http://www.customs.gov.ua>
250. Митне регулювання в ЄС та Україні: порівняльно-правове дослідження: Науково-практичний посібник / За науковою ред. А.В. Мазура. – К.: ТОВ “Ніка-Принт”, 2005. – 832 с.
251. Митний кодекс Європейської спільноти: Спеціальне видання. – К.: Офіс офіційних публікацій Європейських спільнот, 2006. – 34 с.
252. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.
253. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38 – 39. – Ст. 288.
254. Михайленко Н.Т. Правовые проблемы дисциплины (теоретические аспекты). – Фрунзе: Мектеп, 1978. – 237 с.
255. Михалюк Я.С. Применение социалистического права в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Госюриздат, 1963. – 214 с.
256. Міловський О. Підведено підсумки Днів відкритих дверей ВМО в Україні // Митний брокер. – 2000. – № 6. – С. 43 – 44.
257. Мосина Ю.Е. Таможенная политика РФ: сущность, принципы, основные направления // Сборник конкурсных научных работ слушателей. – СПб.: РИО СПб. филиала им. В.Б. Бобкова, 2000. – Вып. 1. – С. 149 – 165.
258. Нагребельний В.П. Теоретичні засади використання договірних форм в управлінській діяльності // Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку: Короткі тези доповідей та наукових

- повідомлень науково-практичної конференції 9 – 11 листопада 1995. – Харків, 1995. – С. 131 – 133.
259. Настюк В.Я. Держмитслужба України – провідний орган у забезпеченні реалізації митної політики // Митна справа. – 2002. – № 1. – С. 49 – 53.
260. Настюк В.Я. Норми митного права: теорія і практика застосування. – Харків: Факт, 2003. – 215 с.
261. Науменко В.П. Применение таможенных режимов в Украине: теория, практика, рекомендации: Практич. пособие. – К.: Знання, 2005. – 430 с.
262. Научные основы государственного управления в СССР. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. – 379 с.
263. Научные основы государственного управления в СССР. – М.: Наука, 1968. – 440 с.
264. Ноздрачев А. Понятия в таможенном праве // Право и экономика. – 1998. – № 10. – С. 56 – 61.
265. Ноздрачев А.Ф. Административная организация таможенного дела: Учебно-практическое пособие. – М.: МЦФЭР, 2005. – 480 с.
266. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 416 с. – Т. 1: Теория государства.
267. Общая теория советского права / Под ред. С.Н. Братуся и И.С. Самощенко. – М.: Юридическая литература, 1966. – 492 с.
268. Общая теория управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук, А.А. Беляев, К.И. Варламов и др. – М.: Луч, 1994. – 300 с.
269. Озолин В.А. Формы и методы внутриорганизационной работы органов внутренних дел. – Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1970. – 76 с.
270. Олейников С.Н. Общетеоретические проблемы юридической процессуальной формы: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1986. – 23 с.
271. Опитування громадської думки щодо роботи митної системи у 2005 р. // <http://www.customs.gov.ua>
272. Організація судових та правоохоронних органів: Навчальний посібник / За ред. І.Є. Марочкина, Н.В. Сібілової, О.М. Толочко. – Харків: Право, 2000. – 272 с.
273. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2005. – 278 с.
274. Основні напрямки розвитку Державної митної служби України на 2002 – 2004 рр.: Затвержені наказом Державної митної служби України від 4 березня 2002 р. № 117 // <http://www.customs.gov.ua>
275. Основы науки социального управления. – Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1971. – 378 с.
276. Основы таможенных законодательств государств – участников СНГ: Утверждены решением Межпарламентской ассамблеи СНГ от 10

- февраля 1995 г. // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 9. – С. 3 – 82.
277. Основы теории государства и права / Под общей ред. проф. Н.Г. Александрова. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1963. – 564 с.
278. Ответственность органов управления / Отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1985. – 378 с.
279. Павлов А.П. Українська митниця на шляху відродження та розвитку: Правові та історичні аспекти. – К.: Акцент, 2002. – 417 с.
280. Падун П.П., Онішкевич В.А., Бережнюк І.Г. Сучасна система управління митною справою в Україні. – Дніпропетровськ: АМСУ, 1999. – 30 с.
281. Пашко В. Зміни до схеми взаємодії центральних органів виконавчої влади // Таможенная параллель. – 2005. – № 6. – С. 1 – 2.
282. Пашко П.В. Головне завдання митної служби – це захист економічних інтересів держави // Юридичний журнал. – 2003. – № 1. – С. 7.
283. Пашко П.В. Інституційний механізм реалізації митної політики // Фінанси України. – 2004. – № 11. – С. 153 – 155.
284. Пашко П.В. Щодо концепції реформування та модернізації Державної митної служби України як обов'язкового елементу на шляху формування митної політики держави // Вісник Академії митної служби України. – 2004. – № 2. – С. 18 – 29.
285. Перелік нормативно-правових актів Державної митної служби України, що визначають порядок застосування процедур митного оформлення: Затверджений наказом ДМСУ від 23 вересня 2004 р. № 692 // Митна газета. – 2004. – № 20. – С. 2 – 3.
286. Перелік платних послуг, що можуть надаватися митними органами: Затверджений Постановою КМ України від 25 грудня 2002 р. № 1952 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 52. – Ст. 2373.
287. Петров А.В. Эволюция трактовки термина “таможенная политика” в законодательстве Республики Беларусь // Белорусский журнал. – 2001. – № 3. – С. 6 – 11.
288. Петров Г.И. Поощрение в государственном управлении. – Ярославль: Изд-во Ярославского ун-та, 1983. – 219 с.
289. Петров Г.И. Классификация актов советских государственных органов // Правоведение. – 1976. – № 2. – С. 109 – 112.
290. Петров Г.И. Сущность советского административного права. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1959. – 184 с.
291. Письменний І.В. Концептуальні засади реформування митної служби України: Дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Дніпропетровський регіональний інститут державного управління. – Дніпропетровськ, 2005. – 217 с.

292. Питання Державної митної служби України: Указ Президента України від 24 серпня 2000 р. № 1022/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1477.
293. Питання Міністерства фінансів України: Указ Президента України від 20 квітня 2005 р. № 676/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 16. – Ст. 825.
294. Питання пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними: Постанова КМ України від 24 грудня 2003 р. № 1989 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2778.
295. Півненко В. Правоохоронна система України: визначення і функціонування // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 39 – 45.
296. Підсумки роботи митних органів України у 1 півріччі 2005 року: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2006. – 67 с.
297. Підсумки роботи митних органів України у 1995 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 1996. – 137 с.
298. Підсумки роботи митних органів України у 1996 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 1997. – 158 с.
299. Підсумки роботи митних органів України у 1997 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 1998. – 176 с.
300. Підсумки роботи митних органів України у 1998 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 1999. – 141 с.
301. Підсумки роботи митних органів України у 1999 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2000. – 153 с.
302. Підсумки роботи митних органів України у 2000 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2001. – 175 с.
303. Підсумки роботи митних органів України у 2001 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2002. – 168 с.
304. Підсумки роботи митних органів України у 2002 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2003. – 178 с.
305. Підсумки роботи митних органів України у 2003 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2004. – 163 с.
306. Підсумки роботи митних органів України у 2004 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2005. – 85 с.
307. Підсумки роботи митних органів України у 2005 році: Інформаційно-аналітичний збірник. – К.: ДМСУ, 2006. – 105 с.
308. Поленина С.В., Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР. – М.: Наука, 1987. – 152 с.
309. Політологія / Ф.М. Кирилюк, М.І. Осушний, М.І. Хилько та ін.; За ред. Ф.М. Кирилюка. – К.: Здоров'я, 2004. – 776 с.
310. Політологія. Кн. 1: Політика і суспільство. Кн. 2: Держава і суспільство / А. Колодій, В. Марченко, Л. Лимарська, Я. Космина. – К.: Ельга-Н, Ніка-Центр, 2000. – 584 с.

311. Політологія: історія та методологія / В.П. Андрущенко, В.Г. Антоненко, Л.О. Ануфрієв та ін.; За ред. Ф.М. Кирилюка. – К.: Здоров'я, 2000. – 632 с.
312. Політологія: Підручн. для вищ. навч. закладів / За заг. ред. Ю.І. Кулагіна, проф. В.І. Полуріза. – К.: Альтерпрес, 2002. – 612 с.
313. Положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів: Затверджене наказом Державної митної служби України від 31 грудня 1996 р. № 592 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 4. – Ст. 114.
314. Положення про Державну митну службу України: Затверджене Указом Президента України від 24 серпня 2000 р. № 1022 // Офіційний вісник України. – 2000 р. – № 35. – Ст. 1477.
315. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер: Затверджене Постановою КМ України від 28 грудня 1992 р. № 731 // <http://www.nau.com.ua>
316. Положення про Митно-тарифну раду України: Затверджене Постановою КМ України від 7 лютого 1994 р. № 62 // <http://www.nau.com.ua>
317. Положення про Міністерство економіки України: Затверджене Указом Президента України від 23 жовтня 2000 р. № 1059/2000 // Офіційний вісник України. – 2000 р. – № 43. – Ст. 1826.
318. Положення про Міністерство фінансів України: Затверджене Указом Президента України від 26 серпня 1999 р. № 1081/99 // Офіційний вісник України 1999. – № 35. – Ст. 1474.
319. Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України: Затверджене Постановою КМ України від 9 лютого 1993 р. № 97 // Збірник наказів та розпоряджень ДМКУ. – К.: ДМКУ, 1995. – Вип. 2. – С. 26 – 33.
320. Положення про порядок контролю за ввезенням на митну територію України окремих видів товарів: Затверджене наказом Державної митної служби України від 28 лютого 2003 р. № 129 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 23. – Ст. 1103.
321. Положення про склади тимчасового зберігання: Затверджене наказом Державної митної служби України від 7 жовтня 2003 р. № 674 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 47. – Ст. 2452.
322. Положення про спеціальні звання працівників і курсантів навчальних закладів митної служби: Затверджене Постановою КМ України від 16 червня 2003 р. № 900 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1190.
323. Попов Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны

- общественного порядка в деятельности советской милиции. – М.: Московский рабочий, 1968. – 160 с.
324. Порядок ведення спеціальної митної статистики: Затверджений Постановою КМ України від 12 грудня 2002 р. № 1865 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 51. – Ст. 2300.
325. Порядок взаємодії митних і податкових органів при здійсненні державного контролю за експортом окремих видів товарів суб'єктами ЗЕД: Затверджений наказом Державної митної служби України, Державної податкової адміністрації України від 12 липня 2004 р. № 512/387 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Ст. 2035.
326. Порядок взаємодії митних органів і залізниць України під час переміщення через митний кордон України товарів (вантажів) залізничними вантажними поїздами: Затверджений наказом Державної митної служби України, Міністерства транспорту України від 30 березня 2001 р. № 231/174 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 18. – Ст. 801.
327. Порядок видачі ліцензії на провадження посередницької діяльності митного перевізника: Затверджений наказом Державної митної служби України від 6 квітня 2004 р. № 243 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 15. – Ст. 1062.
328. Порядок визначення країни походження товару, що переміщується через митний кордон України: Затверджений Постановою КМ України від 12 грудня 2002 р. № 1864 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 51. – Ст. 2299.
329. Порядок відкриття вантажного митного комплексу, автоворту, автотерміналу: Затверджений наказом Державної митної служби України від 20 жовтня 2003 р. № 703 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 49. – Ст. 2590.
330. Порядок заповнення декларації митної вартості: Затверджений Наказом Державної митної служби України від 2 грудня 2003 р. № 828 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2864.
331. Порядок застосування митних режимів переробки на митній території України та переробки за межами митної території України. Затверджений наказом Державної митної служби України від 13 вересня 2003 р. № 609 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – Ст. 2187.
332. Порядок здійснення митного контролю й митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації: Затверджений наказом Державної митної служби України від 20 квітня 2005 р. № 314 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 17. – Ст. 925.
333. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики: Затверджений Постановою КМ України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2773.

334. Постатейный комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / Под ред. проф. А.Н. Козырина. – М.: Статут, 2001. – 1150 с.
335. Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу державних органів фіскального та бюджетного контролю” від 21 січня 2005 р. № 6539 // <http://www.rada.gov.ua>
336. Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР. – М.: Наука, 1973. – 542 с.
337. Правовые формы деятельности в общенародном государстве: Уч. пособие / Под общ. ред. проф. В.М. Горшенева. – Харьков: Харьковский юрид. ин-т, 1985. – 85 с.
338. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.П. Божьева. – М.: Спарк, 2002. – 400 с.
339. Правоохранительные органы: Учебник для вузов / Под ред. К.Ф. Гуценко. – М.: Зерцало, 2000. – 400 с.
340. Правоприменение в Советском государстве. – М.: Юридическая литература, 1985. – 304 с.
341. Правотворчество в СССР / Под ред. проф. А.В. Мицкевича. – М.: Юридическая литература, 1974. – 320 с.
342. Презентація Держмитслужби України в Європейській комісії: Довідкова інформація. – К.: ІАМУ Держмитслужби України, 2002. – 64 с.
343. Пресняков В.Ю. Таможенная политика России на современном этапе (роль и место обеспечения экономической безопасности государства и стабилизации финансовой системы): Уч. пособие. – М.: РИО РГА, 1996. – 96 с.
344. Прес-реліз виступу Голови Держмитслужби України В. Скомаровського від 17 березня 2005 р. // <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua>
345. Прес-реліз виступу Міністра фінансів України В. Пинзеника від 9 лютого 2005 р. // <http://www.minfin.gov.ua>
346. Прес-реліз виступу Президента України В. Ющенка на розширеному засіданні колегії Державної митної служби України 30 березня 2005 р. // <http://www.customs.gov.ua>
347. Приймаченко Д.В. Адміністративний примус як метод діяльності митних органів: поняття та ознаки // Митна справа. – 2006. – № 4. – С. 18 – 22.
348. Приймаченко Д.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України // Митна справа. – 2003. – № 6. – С. 7 – 11.
349. Приймаченко Д.В. Деякі питання розмежування повноважень суб'єктів формування та реалізації митної політики // Митна справа. – 2005. – № 4. – С. 13 – 19.

350. Приймаченко Д.В. До питання щодо класифікації функцій митних органів // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Націон. юрид. акад. України, 2006. – Вип. 77. – С. 68 – 76.
351. Приймаченко Д.В. Інституціональний механізм формування та реалізації митної політики // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 17 – 20.
352. Приймаченко Д.В. Мета та завдання адміністративної діяльності митних органів // Науковий вісник Націон. академії ДПС України. – 2005. – № 4. – С. 164 – 170.
353. Приймаченко Д.В. Митні органи як суб'єкти реалізації митної політики // Науковий вісник Юридичної академії МВС. – 2005. – № 3. – С. 317 – 325.
354. Приймаченко Д.В. Місце митної політики в системі державної політики // Митна справа. – 2005. – № 2. – С. 11 – 15.
355. Приймаченко Д.В. Особливості адміністративно-примусових заходів, застосовуваних митними органами // Науковий вісник Львівського юрид. ін-ту МВС України: Збірник. – 2004. – Вип. 2. – С. 25 – 28.
356. Приймаченко Д.В. Поняття митної політики: деякі аспекти генезису // Науковий вісник Націон. академії ДПС України. – 2005. – № 3. – С. 180 – 186.
357. Приймаченко Д.В. Поняття та ознаки адміністративної діяльності митних органів // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 12. – С. 108 – 111.
358. Приймаченко Д.В. Правове забезпечення діяльності митних органів // Митна справа. – 2006. – № 2. – С. 8 – 15.
359. Приймаченко Д.В. Правове забезпечення застосування митними органами адміністративного примусу // Вісник Запорізького юрид. ін-ту. – 2003. – № 4. – С. 101 – 107.
360. Приймаченко Д.В. Правозастосовна діяльність митних органів: аналіз ознак // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 8. – С. 109 – 113.
361. Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття // Митна справа. – 2004. – № 6. – С. 14 – 18.
362. Приймаченко Д.В. Принципи адміністративної діяльності митних органів // Митна справа. – 2005. – № 5. – С. 3 – 10.
363. Приймаченко Д.В. Проведення у справах про порушення митних правил потребує удосконалення // Митна справа. – 2003. – № 1. – С. 35 – 38.
364. Приймаченко Д.В. Процесуальна форма адміністративної діяльності митних органів // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6. – С. 90 – 93.

365. Приймаченко Д.В. Регулятивна діяльність митних органів України: поняття та ознаки // Запорізькі правові читання: Тези доповідей щорічної Міжнародної науково-практичної конференції “Запорізькі правові читання” / За заг. ред. С.М. Тимченка і Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗДУ, 2006. – С. 177 – 179.
366. Приймаченко Д.В. Щодо законодавчого закріплення поняття “митна політика” // Держава і регіони.– 2004. – № 2. – С. 56 – 59. – (Серія: Право).
367. Приймаченко Д.В., Самборська Ю.Л. Дисциплінарний статут митної служби України: переваги та недоліки правового регулювання // Митна справа. – 2006. – № 1. – С. 13 – 17.
368. Примірне положення про відділення по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил регіональної митниці, митниці (митниці прямого підпорядкування): Затверджене наказом Державної митної служби України від 4 вересня 2003 р. № 591 // Митна газета. – 2003. – № 18. – С. 2 – 3.
369. Примірне положення про митницю: Затверджене наказом Державної митної служби України від 23 липня 2003 р. № 500 // Митна газета. – 2003. – № 15 – 16. – С. 3 – 4.
370. Примірне положення про регіональну митницю: Затверджене наказом Державної митної служби України від 23 липня 2003 р. № 500 // Митна газета. – 2003. – № 17. – С. 2.
371. Пріоритетні напрямки розвитку та першочергової реформи Державної митної служби України у 2006 р.: Затверджені наказом Державної митної служби України від 31 жовтня 2005 р. № 1053 // <http://www.customs.gov.ua>
372. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
373. Про бюджетну систему УРСР: Закон УРСР від 5 грудня 1990 р. № 512-ХП // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 1.
374. Про введення в дію рішення колегії Держмитслужби України від 9 лютого 2006 р.: Наказ Державної митної служби України від 16 лютого 2006 р. № 125 // <http://www.customs.gov.ua>
375. Про введення до складу Представництва України при Європейському Співтоваристві (Європейському Союзу) представника Державної митної служби України: Указ Президента України від 19 квітня 2004 р. № 445/2004 // <http://www.nau.com.ua>
376. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів: Указ Президента України від 11 лютого 2000 р. № 207/2000 // Урядовий кур’єр. – 2000. – № 28. – С. 4.

377. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21 вересня 1999 р. № 1068-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.
378. Про визначення Торгово-промислової палати уповноваженим органом з видачі сертифікатів про походження товару: Постанова КМ України від 25 лютого 2003 р. № 255/03 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – Ст. 398.
379. Про відкликання листів: Лист Державної митної служби України від 31 березня 2005 р. № 25/1–15–38/3247–ЕП // Митна газета. – 2005. – № 7. – С. 3 – 4.
380. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу державних органів фіскального та бюджетного контролю: Проект Закону України від 21 січня 2005 р. № 6539 // <http://www.rada.gov.ua>
381. Про внесення змін до деяких наказів Держмитслужби України: Наказ Державної митної служби України від 14 травня 2005 р. № 395 // Митна газета. – 2005. – № 10. – С. 4 – 5.
382. Про внесення змін до Митного тарифу України: Закон від 15 березня 2005 р. № 2470-IV // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 54. – С. 7 – 8.
383. Про внесення змін до Порядку декларування митної вартості товарів, що переміщуються через митний кордон України: Постанова КМ України від 3 листопада 2004 р. № 1480 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 44. – Ст. 2910.
384. Про впорядкування діяльності митних ліцензійних складів: Постанова КМ України від 2 грудня 1996 р. № 1446 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 230 – 231. – С. 9.
385. Про делегування повноважень на затвердження нормативно-правових актів: Постанова КМ України від 26 березня 2003 р. № 381 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 13. – Ст. 575.
386. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-X II // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5
387. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 // <http://www.nau.com.ua>
388. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
389. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства України з питань митної справи: Рекомендації Президії Вищого господарського суду України від 14 липня 2005 р. № 04–5/218 // <http://www.nau.com.ua>
390. Про додаткові заходи щодо забезпечення повноти сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) під час здійснення зовнішньоекономічних операцій: Указ Президента України від 8

- жовтня 2004 р. № 1193/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 204. – С. 6 – 7.
391. Про економічну самостійність Української РСР: Закон УРСР від 3 серпня 1990 р. № 142-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 34. – Ст. 499.
392. Про Єдиний митний тариф: Закон України від 5 лютого 1992 р. № 2097-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 19. – Ст. 259.
393. Про забезпечення сприятливих умов для окремих підприємств-резидентів України при здійсненні ними зовнішньоекономічних операцій: Наказ Державної митної служби України від 24 січня 2006 р. № 49 // Митна газета. – 2006. – № 3. – С. 6 – 7.
394. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13 жовтня 1992 р. № 2673-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.
395. Про затвердження вимог, яким повинен відповідати вантажний митний комплекс, автопорт, автотермінал: Постанова КМ України від 7 квітня 2003 р. № 476 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 15. – Ст. 656.
396. Про затвердження Положення про відкриття та експлуатацію митних ліцензійних складів: Наказ Державної митної служби України від 31 грудня 1996 р. № 592 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 4. – Ст. 114.
397. Про затвердження Програми спрощення формальностей при міжнародних повітряних перевезеннях: Постанова КМ України від 26 квітня 2002 р. № 622 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 18 – 19. – Ст. 835.
398. Про затвердження складу Митно-тарифної ради України: Постанова КМ України від 3 березня 2004 р. № 225/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 9. – Ст. 531.
399. Про заходи підвищення ефективності діяльності митної служби України: Указ Президента України від 24 жовтня 2003 р. № 1209/2003 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 202. – С. 4.
400. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 141 – 142. – С. 2 – 11.
401. Про заходи щодо охорони державного кордону України з Республікою Молдова: Указ Президента України від 17 березня 1992 р. № 158 // <http://www.nau.com.ua>
402. О мерах, связанных с ликвидацией Таможенного комитета СССР: Приказ Таможенного комитета СССР от 2 января 1992 г. № 1 // <http://www.customs.ru>

403. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 237. – С. 2 – 3.
404. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 р. № 959-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
405. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
406. Про митний контроль та митне оформлення природного газу, нафти, нафтопродуктів, етилену і аміаку, що переміщуються через митний кордон України трубопроводним транспортом: Постанова КМ України від 17 грудня 2003 р. № 1958 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2699.
407. Про Митний тариф України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2371-ІІІ // Офіційний вісник України. – 2001. – № 18. – Том 1. – Ст. 781.
408. Про митну справу в Україні: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 575.
409. Про надання повноважень Держмитслужбі України на затвердження нормативно-правових актів: Розпорядження КМ України від 12 грудня 2003 р. № 700-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 51. – Ст. 2332.
410. Про надання Торгово-промислової палаті України повноважень виступати гарантуючою організацією, що видає в Україні книжки (карнети) АТА: Постанова КМ України від 31 грудня 2004 р. № 988/04 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 1. – Ст. 38.
411. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
412. Про обговорення проекту Концепції модернізації ДМСУ: Лист ДМСУ від 17 травня 2003 р. № 11/1-24-7554-ЕП // <http://www.customs.gov.ua>
413. Об организации деятельности Таможенного комитета СССР: Указ Президента СССР от 15 июня 1991 р. № 1739 // <http://zakon.rin.ru>
414. Про підвищення ефективності системи державної служби: Указ Президента України від 11 лютого 2000 р. № 208/2000 // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 28. – С. 4.
415. Про підтримку діяльності торгово-промислових палат: Постанова КМ України від 1 квітня 1999 р. № 529/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 14. – Ст. 73.
416. Про політичні партії в Україні: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-ІІІ // Офіційний вісник України. – 2001. – № 17. – Ст. 728.
417. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами: Закон України від 21

- грудня 2000 р. № 2181-III // Відомості Верховної Ради. – 2001 – № 10. – Ст. 44.
418. Про приєднання України до Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва 1950 року: Постанова Верховної Ради України від 19 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 35. – Ст. 522.
419. Про приєднання України до Конвенції про тимчасове ввезення: Закон України від 24 березня 2004 р. № 1661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 371.
420. 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 травня 2000 р. № 699/2000 // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 96. – С. 7 – 8.
421. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про Гармонізовану систему опису та кодування товарів: Указ Президента України від 17 травня 2002 р. № 466/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1010.
422. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах: Указ Президента України від 4 липня 2002 р. № 616/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 28. – Ст. 1312.
423. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та його державами-членами: Закон України від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.
424. Про серйозні недоліки в роботі Державної митної служби України: Указ Президента України від 24 жовтня 2003 р. № 1208/2003 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 202. – С. 2.
425. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 // Урядовий кур'єр. – 1999. – № 237. – С. 2 – 3.
426. Про скасування деяких наказів Держмитслужби України: Наказ Державної митної служби України від 6 червня 2005 р. № 491 // Митна газета. – 2005. – № 11. – С. 3.
427. Про співпрацю: Меморандум між Державною митною службою України та Радою з питань зовнішньоекономічної діяльності при Кабінеті Міністрів України // Митна газета. – 2006. – № 1 – 2. – С. 4.
428. Про співпрацю: Меморандум між Державною митною службою України та Донецьким акціонерним товариством “Норд” від 9 грудня 2005 р. // <http://www.customs.gov.ua>
429. Про співпрацю: Протокол між Державною митною службою України та Асоціацією “Союз оптовиків та виробників алкоголю та тютюну” від 10 лютого 2006 р. // <http://www.customs.gov.ua>

430. Про співпрацю: Протокол між Державною митною службою України та ЗАТ “Крафт Фудз Україна” від 17 грудня 2005 р. // <http://www.customs.gov.ua>
431. Про співпрацю: Протокол між Державною митною службою України та учасниками ринку імпорту м’яса, м’ясопродуктів та свійських тварин в Україну від 5 листопада 2005 р. // <http://www.customs.gov.ua>.
432. Про співробітництво: Угода між Державною митною службою України та Асоціацією міжнародних автомобільних перевізників України, Міжнародним союзом автомобільного транспорту від 10 вересня 2004 р. // <http://www.customs.gov.ua>
433. Про створення Громадської колегії при Державній митній службі України: Наказ Держмитслужби України від 30 червня 2005 р. № 599 // Митна газета. – 2005. – № 13. – С. 7.
434. Про створення Громадської ради при Державній митній службі України: Наказ Держмитслужби України від 15 грудня 2004 р. № 894 // Митний брокер. – 2005. – № 1. – С. 17 – 21.
435. Про створення територіальних митних управлінь: Постанова КМ України від 8 липня 1994 р. № 465 // ЗП Уряду України. – 1994. – № 10. – Ст. 259.
436. Про тимчасові невідкладні заходи щодо посилення боротьби із спекуляцією та незаконною торговельною діяльністю: Указ Президента України від 19 грудня 1991 р. № 9 // <http://www.nau.com.ua>
437. Про торгово-промислові палати в Україні: Закон України від 2 грудня 1997 р. № 671/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 13. – Ст. 52.
438. Про утворення Державного митного комітету України: Указ Президента України від 11 грудня 1991 р. № 1 // Збірник указів Президента України від 31.03.1992. – 1992. – № 1. – С. 1 – 3.
439. Про участь України у Митній конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенції МДП 1975 року): Закон України від 15 липня 1994 р. № 117/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 33. – Ст. 307.
440. Про функції територіальних митних управлінь: Наказ ДМКУ від 29 березня 1995 р. // <http://www.nau.com.ua>
441. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юридическая литература, 1987. – 448 с.
442. Програма дій у галузі митної справи між Держмитслужбою України та Європейською комісією ЄС від 25 листопада 1998 р. // <http://www.customs.gov.ua>
443. Проект Концепції модернізації митної служби України на період до 2008 р. // <http://www.customs.gov.ua>
444. Прокопенко В.В. Методы таможенного контроля // Митна справа. – 2000. – № 6. – С. 15 – 19.

445. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. — М.: Юридическая литература, 1991. — 143 с.
446. Протокол між Державною митною службою України та Державним митним комітетом Російської Федерації про взаємодію при проведенні митного контролю за енергоносіями від 5 червня 2002 р. // <http://www.customs.gov.ua>
447. Радько Т.Н. Основные функции социалистического права: Учебн. пособ. — Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1970. — 143 с.
448. Разумович Н.М. Источники и форма права // Советское государство и право. — 1988. — № 3. — С. 20 — 26.
449. Рамочные стандарты безопасности и упрощения мировой торговли: Принятые и одобренные на 105/106 сессии Совета ВТО 23 июня 2005 г. // <http://www.customs.ru>
450. Рисіч Й.Л. До питання про термін “митна політика” // Актуальні проблеми підготовки фахівців з митної справи: Матеріали науково-практичної конференції. — Дніпропетровськ: АМСУ, 2001. — С. 134 — 136.
451. Рудік О.М. Процес вироблення державної політики. — Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2001. — 128 с.
452. Рябченко О.П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): Дис... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Ун-т внутрішніх справ. — Харків, 2000. — 404 с.
453. Рязановский В.А. Единство процесса: Учебное пособие. — М.: ОАО “Издательский Дом “Городец”, 2005. — 80 с.
454. Сабо И. Основы теории права. — М.: Юридическая литература, 1974. — 387 с.
455. Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. — 1956. — № 3. — С. 81 — 91.
456. Самощенко И.С. Соотношение убеждения и принуждения в социалистическом государстве // Советское государство и право. — 1967. — № 2. — С. 11 — 19.
457. Сандровский К.К. Международное таможенное право. — К.: Знання, 2001. — 461 с.
458. Сандровский К.К. Таможенное право в Украине: Учебное пособие для студентов юрид. вузов и факультетов. — К.: Вентури, 2000. — 208 с.
459. Сандровский К.К. Таможенное право. — К.: Вища школа, 1974. — 176 с.
460. Селиванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічний аспект: Монографія. — К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. — 724 с.
461. Селивон Н.Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. — К.: Наукова думка, 1980. — 147 с.
462. Серегина В.В. Принуждение как метод осуществления государственной власти правового регулирования общественных отношений // Проблемы государственной власти: Сб. научных трудов. — Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1995. — С. 95 — 104.

463. Симонян Л.А. Функции советского государственного управления: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М., 1977. – 19 с.
464. Скворцов С.С. Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави // Вісник Одеського ін-ту внутр. справ. – 2004. – № 2. – С. 194 – 198.
465. Скрипнюк О. Сучасна державна політика: основні концептуальні підходи до визначення змісту поняття // Вісник АПрН України. – 2004. – Вип. 4. – С. 3 – 12.
466. Словник іншомовних слів / Укл.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К.: Наукова думка, 2000. – 680 с. – (Словники України).
467. Словарь философских терминов / Научн. ред. проф. В.Г. Кузнецова. – М.: Инфра-М, 2004. – 731 с.
468. Совершенствование аппарата государственного управления: конституционный аспект / Общ. ред. В.В. Цветкова. – К.: Наукова думка, 1982. – 375 с.
469. Советское административное право. Методы и формы государственного управления. – М.: Юридическая литература, 1977. – 336 с.
470. Советское административное право: Учебник для вузов по специальности “Правоведение”. – М.: Юридическая литература, 1990. – 574 с.
471. Соловков Ю. На захисті економічних інтересів держави // Профспілковий вісник. – 2000. – № 7. – С. 1.
472. Соловков Ю. Сучасний стан митної справи в Україні // Вісник Академії митної служби України. – 1999. – № 3. – С. 3 – 8.
473. Соловков Ю.П. Митниця – захист інтересів народу, інтересів держави // Право України. – 2000. – № 8. – С. 3 – 5.
474. Сорокин В.Д. Избранные труды. – СПб.: Изд-во Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2005. – 1086 с.
475. Спрощення митних процедур – шлях до покращання привабливості України як транзитної держави: Матеріали прес-служби Держмитслужби України // Митний брокер. – 2003. – № 6. – С. 8 – 12.
476. Старилев Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. – М.: Норма, 2002. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – 728 с.
477. Старилев Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. – М.: Норма, 2002. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 600 с.
478. Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности. – М.: Госюриздат, 1959. – 331 с.
479. Старосьцяк Е. Элементы науки управления. – М.: Прогресс, 1965. – 422 с.

480. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення // Право України. – 2003. – № 11. – С. 11 – 16.
481. Стефанюк В. Правові акти управління // Право України. – 2003. – № 7. – С. 3 – 9.
482. Стефанюк В. Форми і методи управлінських дій // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2003. – № 2. – С. 51 – 59.
483. Стратегія інтеграції України до ЄС: Затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998 р. – № 24. – Ст. 3.
484. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – М.: Изд-во АН СССР, 1949. – С. 15 – 29.
485. Суворкін В.А. Ефективність законотворчої діяльності в боротьбі з митними правопорушеннями // Митна справа. – 2005. – № 4. – С. 3 – 8.
486. Суворкін В.А. Митний кодекс України: колізії норм // Митна справа. – 2005. – № 3. – С. 89 – 99.
487. Суд, правоохоронні органи та правозахисні органи України: Навч. посіб. / В.С. Ковальський, В.Т. Білоус, С.Е. Демський та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
488. Судебные и правоохранительные органы Украины: Учебник / Под ред. проф. А.М. Бандурки. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 1999. – 350 с.
489. Таможенное право: Учебник для вузов / Отв. редактор проф. Б.Н. Габричидзе. – М.: БЕК, 1995. – 480 с.
490. Таможенное право: Учебник / Отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Юрист, 1998. – 576 с.
491. Таможенное право: Учебник для вузов / М.М. Рассолов, Н.Д. Эриашвили, В.Н. Галузо и др.; Под ред. М.М. Рассолова, Н.Д. Эриашвили. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 384 с.
492. Таможенные службы – проблемы разные, задачи общие // Таможня. – 2006. – № 2. – С. 2 – 3.
493. Таможенный кодекс Республики Беларусь: принят 6 января 1998 г. № 133-3 // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. – 1998. – № 10 – 12. – Ст. 104.
494. Таможенный кодекс РФ с постатейными материалами Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур в редакции Протокола 1999 г. / Под. ред. Л.Л. Лозбенко. – М.: Норма, 2004. – 656 с.
495. Таможенный кодекс РФ: Федеральный закон от 18 июня 1993 г. № 5221-1 // Ведомости Верховного Совета РФ. – 1993. – № 31. – Ст. 1224.
496. Таможенный кодекс РФ: Федеральный закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.

497. Таможенный кодекс Союза ССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1964. – № 20. – Ст. 242.
498. Таможенный кодекс Союза ССР // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1991. – № 17. – Ст. 484.
499. Таможенный кодекс Союза ССР // СЗ СССР. – 1929. – № 1. – Ст. 2.
500. Таможенный кодекс Украины: Комментарий. – Х.: ООО “Одиссей”, 2004. – 656 с.
501. Таможенный устав Союза ССР: Утвержден ЦИК Союза ССР 12 декабря 1924 г. // <http://tkod.ru>.
502. Теория государства и права / Под ред. А.М. Васильева. – М.: Юридическая литература, 1983. – 415 с.
503. Теория государства и права: Учебник для юрид. ин-тов / Н.Г. Александров, И.С. Самошенко, А.В. Мицкевич и др. – М.: Юридическая литература, 1974. – 662 с.
504. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: Учебник / Под общей ред. проф. В.Д. Малкова. – М.: Изд-во Академии МВД СССР. – 324 с.
505. Теория юридического процесса / Под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков: Вища школа, 1985. – 191 с.
506. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
507. Тимошенко И.В. Таможенное право России. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 512 с. – (Учебники, учебные пособия).
508. Типова технологічна схема пропуску через державний кордон автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними: Затверджена Постановою КМ України від 24 грудня 2003 р. № 1989 // Офіційний Вісник України. – 2003. – № 52. – Ст. 2778.
509. Типове положення про митний пост: Затверджене наказом Державної митної служби України від 6 червня 2003 р. № 289 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 21. – Ст. 966.
510. Титов А.С. Основные правовые формы и методы осуществления налоговой политики Российской Федерации // Российский следователь. – 2005. – № 6. – С. 53 – 56.
511. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Юринформцентр, 1998. – 798 с.
512. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. – М.: Наука, 1978. – 336 с.
513. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.
514. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М.: Юринформцентр, 2001. – 355 с.
515. Тодошак О.В. Служба в митних органах України (Адміністративно-правовий і соціальний аспект): Монографія. – Одеса: Юридична література, 2003. – 139 с.

516. Токар А. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності (питання теорії) // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 6. – С. 69 – 75.
517. Госоєв Ф.Р. Особенности таможенного администрирования в ЕС // Внешнеэкономический бюллетень. – 2004. – № 10. – С. 3 – 9.
518. Тугаринов В.П. Соотношение категорий диалектического материализма. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1956. – 32 с.
519. Тучак М.О. Адміністративно-правові засади діяльності дільничних інспекторів: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Націон. ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2002. – 209 с.
520. Угода між Державним митним комітетом України та Митним департаментом при Міністерстві фінансів Литовської Республіки про взаємне визнання митних документів та митних забезпечень від 4 серпня 1993 р. // <http://www.customs.gov.ua>
521. Угода між Україною і Словацькою Республікою про співробітництво і взаємодопомогу в галузі митної справи: Ратифікована Законом України від 12 липня 1996 р. № 333/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 44. – Ст. 221.
522. Угода про співробітництво та взаємодопомогу в митних справах між урядами держав – учасниць СНД: Ратифікована Законом України від 15 квітня 1999 р. № 1301-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.
523. Угода між Урядом України і Урядом Угорської Республіки про взаємну допомогу в митних питаннях від 19 травня 1995 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>
524. Управленческие процедуры / Отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1988. – 164 с.
525. Управління в митній службі: Підручник / За заг. ред. Ю.Д. Кунева. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 408 с.
526. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Прогресс, 1975. – 456 с.
527. Філософський енциклопедичний словник. – К.: Абрис, 2002. – 744 с.
528. Фіночко Ф.Д. Розмежування методів правового регулювання з методами управління // Вісник Одеського ін-ту внутрішніх справ. – 2005. – № 4. – Ч. 2. – С. 74 – 78.
529. Фофанов В.П. Социальная деятельность как система. – Новосибирск: Наука. (Сиб. отд-ние), 1981. – 304 с.
530. Фрицький О.Ф. Функції, методи і форми управлінської діяльності місцевих Рад. – К.: Вид-во Київського університету, 1971. – 96 с.
531. Фундаментальные проблемы концепции формирования советского правового государства / Под ред. В.М. Горшенева. – Харьков: Основы, 1990. – 175 с.
532. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М.: Юридическая литература, 1974. – 351 с.

533. Хецуриани Д.Г. Функции советского гражданского права (Теоретические проблемы понятия и системы). – Тбилиси: Мецниереба, 1990. – 151 с.
534. Храбсков В.Г. Международноправовые вопросы сотрудничества социалистических государств в области таможенного дела: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – М.: МГИМО, 1970. – 23 с.
535. Храбсков В.Г. Таможня и закон. – М.: Юридическая литература, 1979. – 125 с.
536. Цабрия Д.Д. Система управления: к новому облику (государственно-правовые аспекты). – М.: Юридическая литература, 1990. – 271 с.
537. Цветков В.В., Аверьянов В.Б. Государственное управление и право. – К.: Знание, 1979. – 64 с.
538. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності. (політико-правовий аспект). – Харків: Право, 1996. – 164 с.
539. Чернышов С.И., Худойкина Т.В. Таможенная политика и юридический конфликт: Монография. – М.: РИО РТА, 1999. – 244 с.
540. Чуфаровский Ю.В. Таможенное право: Учеб. пособие. – М.: Эксмо, 2005. – 160 с.
541. Шагиева Р.В. Процессуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1986. – 104 с.
542. Шахов И.Б. Контроль как разновидность правовой формы деятельности органов Советского государства: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Харьков: Харьковский юрид. ин-т, 1983. – 21 с.
543. Шевченко В. Правоохранительная деятельность таможенных органов Украины // Юридический вестник. – 1999. – № 1. – С. 34 – 35.
544. Шерман М. Структура таможни Франции // Митна справа. – 2000. – № 4. – С. 34 – 37.
545. Шульга М.Г. Митні правила та їх види // Проблеми законності: Респ. міжвідомч. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Націон. юрид. акад. України, 2005. – Вип. 71. – С. 104 – 111.
546. Шульга М.Г. Поняття митного права // Проблеми законності: Респ. міжвідомч. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Націон. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 42. – С. 124 – 130.
547. Шульга М.Г. Правові принципи державного регулювання митної діяльності // Проблеми законності: Респ. міжвідомч. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Націон. юрид. акад. України, 2003. – Вип. 62. – С. 58 – 65.
548. Шундигов К.В. О некоторых методологических проблемах формирования научного понятия правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 1. – С. 6 – 15.
549. Щодо міжнародних договорів, що регулюють співробітництво в митній сфері: Лист ДМСУ від 14 листопада 2005 р. – № 22/725-ЕП // <http://www.nau.com.ua>

550. Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект) / Под. общ. ред. В.В. Цветкова. – К.: Наукова думка, 1980. – 307 с.
551. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. – М.: Юридическая литература, 1976. – 280 с.
552. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 5: П – С. – 2003. – 736 с.
553. Юсупов В.А. Право и советское государственное управление (административно-правовой аспект проблемы). – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1976. – 164 с.
554. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М.: Юридическая литература, 1979. – 136 с.
555. Ягодинський В. Щодо правоохоронної діяльності митних органів // Право України. – 2002. – № 10. – С. 58 – 62.
556. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. – М.: Изд-во АН СССР, 1954. – 228 с.
557. Administrative management for development / Ed. by Y. Chapel. Brussel, 1947. – 40 p.
558. Advisory Mission to Colombia on Assessment of Trade in Services Scads (Bogotá, Colombia, on 28 tn day of October 1994) // <http://www.unctad.org>
559. Apelt W. Der verwaltungrechtlich Vertrag: Ein Beitrag zur Lehre von der rechtswirksamen Hanlung im öffentlichen Recht. – Leipzig, 1920. – 195 p.
560. Customs areas of the world. Department of economic end social affairs, United Nations. – N.Y., 1989. – Statistic paper, Ser. M 30 / Rew. 2.
561. Customs service reforming and moderating WCO programme // <http://www.wcoomd.org>
562. Declaration of the customs co-operation council concerning good governance and integrity in customs: done at Arusha Tanzania, on 7 tn day of July 1993 (81 st / 82 nd Council Sessions) and revised in June 2003 (101 st / 102 nd Council Sessions) // <http://www.wcoomd.org>
563. Engel C. Council of the European Union // Europe from A to Z. Guide to European integration. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – P. 54 – 58.
564. Framework of standards to secure and facilitate global trade: done at Bruxelles Belgium, on 23 tn day of July 2005 (105 st / 106 nd Council Sessions) // <http://www.wcoomd.org>
565. Inereasing of efficacy of customs service affain and its work WCO recomenations: done at Colombus USA, on 19 tn day of July 1994 // <http://www.wcoomd.org>
566. L'Organisation mondiale des douanes // <http://www.wcoomd.org>

567. Matern M. A chronology of European integration // Europe from A to Z. Guide to European integration. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. – P. 254 – 264.
568. Rapport de Michel Danet a propos de Cadre de normes visant a securiser et a faciliter le commerce mondiale an ce 23 Juiu 2005, lors des Sessions annuelles du Conseil de L'OMD a Bruxelles // <http://www.wcoomd.org>
569. Resolution of the Council on the Framework of Standards to secure and facilitate Global Trade // <http://www.wcoomd.org>
570. The Customs law of EC. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992. – 174 p.
571. The nature of WCO recommendations and the procedure for their acceptance // <http://www.wcoomd.org>
572. The WCO Customs Date Model // <http://www.wcoomd.org>
573. What's customs service on 2002? // The Customs policy of European Union. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. – P. 18 – 19.

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації митної політики України	8
1.1. Митна політика: проблеми визначення та законодавчого закріплення.....	8
1.2. Митна політика як невід’ємна складова державної політики.....	23
1.3. Механізм формування та реалізації митної політики: інституціональний аспект.....	33
1.4. Митні органи як суб’єкти реалізації митної політики.....	58
Розділ 2. Соціальна роль та зміст діяльності митних органів України	66
2.1. Значення діяльності митних органів для утвердження державності та засад громадянського суспільства.....	66
2.2. Мета і завдання діяльності митних органів.....	89
2.3. Функції митних органів у сучасних умовах.....	96
2.4. Правове забезпечення діяльності митних органів.....	111
Розділ 3. Адміністративна діяльність митних органів як засіб реалізації митної політики держави	124
3.1. Поняття та основні ознаки адміністративної діяльності митних органів України.....	124
3.2. Принципи адміністративної діяльності митних органів.....	136
Розділ 4. Форми та методи адміністративної діяльності митних органів України	161
4.1. Форма адміністративної діяльності митних органів: поняття і структура.....	161
4.2. Проблеми класифікації форми адміністративної діяльності митних органів та їх характеристика.....	172
4.3. Зовнішні прояви форми адміністративної діяльності як засоби реалізації митної політики.....	209
4.4. Сутність та особливості методів адміністративної діяльності митних органів.....	231
4.5. Види методів, що застосовуються митними органами.....	242
Розділ 5. Головні напрями удосконалення адміністративної діяльності митних органів	258
5.1. Міжнародний досвід реалізації митної політики: практика впровадження в Україні.....	258
5.2. Проблеми та перспективи модернізації адміністративної діяльності митних органів.....	275
Висновки	284
Список використаних джерел	296

Наукове видання

Приймаченко Дмитро Володимирович

**МИТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ
ТА ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЯ
МИТНИМИ ОРГАНАМИ**

МОНОГРАФІЯ

(Українською мовою)

За загальною редакцією
заслуженого юриста України,
доктора юридичних наук, професора
В.К. Шкарупи

Редактори: Дерев'янко Т.П., Олексієнко Н.М., Масюк Н.Г., Гончаренко О.В.,
Алексеева Т.А.

Підписано до друку 10.07.2006. Формат 60×84 1/16. Папір офсетний.
Ум. друк. арк. 20,75. Облік-вид. арк. 18,44. Тираж 300 прим.
Замовлення № 590

Дніпропетровськ: Академія митної служби України (свідectво про
видавничу діяльність ДК №10 від 24.02.2000 р.).
49044, м. Дніпропетровськ, вул. Рогальова, 8.