

А. Б. Маслова

**ОРГАНИ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ
ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ,
ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
РЕФОРМУВАННЯ**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

УДК 356.132
М31

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Запорізького національного університету
(протокол № 3 від 27.10.2020 р.)*

Рецензенти:

М. Ю. Віхляєв – заступник директора Видавничого дому «Гельветика», доктор юридичних наук, доцент;

Н. Б. Новицька – доцент кафедри цивільного права та процесу Університету державної фіскальної служби України, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент;

Р. В. Миронюк – професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

Маслова А. Б.

М31 Органи, що реалізують державну митну політику, як складова системи публічного адміністрування: організаційно-правові аспекти реформування : монографія / А. Б. Маслова. – Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. – 388 с.

ISBN 978-966-992-323-3

правових
аспектів ?

Монографія присвячена визначенню на підставі аналізу доктринальних та нормативних джерел **організаційно-правовим аспектам** реформування органів, що реалізують державну митну політику.

Для науковців, практичних працівників, викладачів і студентів, широкого кола читачів.

УДК 356.132

ISBN 978-966-992-323-3

© А. Б. Маслова, 2020

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДГРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ МИТНОЇ СПРАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ	8
1.1 Методи наукового дослідження органів, що реалізують державну митну політику: філософсько-правовий аспект.	8
1.2 Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа	53
РОЗДІЛ 2 ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ФУНКЦІОНАЛЬНА СФЕРА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ	84
2.1 Публічна адміністрація: системний аналіз категорії	84
2.2 Суб'єкти публічного адміністрування: поняття та різновиди	129
2.3 Поняття та умови ефективності діяльності суб'єктів публічного адміністрування: адміністративно-правовий вимір	152
РОЗДІЛ 3 ОРГАНИ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ, У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ	180
3.1 Адміністративно-правовий статус та порядок діяльності органів, що реалізують державну митну політику.	180
3.2 Ефективність діяльності органів, що реалізують державну митну політику: критерії оцінювання	237

РОЗДІЛ 4 РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ: ВЕКТОРИ ОПТИМІЗАЦІЇ Й ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА	272
4.1 Зарубіжний досвід діяльності органів, що реалізують державну митну політику, в умовах забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина	272
4.2 Концептуальні засади реформування органів, що реалізують державну митну політику.	308
ВИСНОВКИ	337
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	343

ПЕРЕДМОВА

Адміністративна реформа в цілому та тривалий процес системного та докорінного оновлення інституцій та процедур митного адміністрування як її важлива складова частина супроводжуються ґрунтовними фундаментальними науковими дослідженнями теоретико-правових та практичних питань митного адміністрування та побудови оптимальних інституційних моделей для митного контролю, митного оформлення та виконання митними органами інших функцій. Науковим співтовариством наводиться переконлива аргументація на користь законодавчих рішень про запровадження концептуальних заходів загального характеру для покращення засад митного адміністрування, реорганізацію митного контролю зі збільшенням значення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг, створення інформаційних систем для спостереження за обігом ввезених на митну територію товарів, розширення кола питань для ухвалення попередніх рішень та деталізацію порядку їх ухвалення, внесення техніко-юридичних правок у митне законодавство. У свою чергу, центральними органи виконавчої влади у цій сфері приділяється особлива увага побудові механізму оцінювання діяльності митних органів за допомогою заздалегідь визначених цільових показників та критеріїв ефективності, що визнається складним завданням, зважаючи на складність системи митного адміністрування на середовища її функціонування.

Разом із тим, незважаючи на те, що якість адміністративно-правового регулювання організації, принципів та порядку діяльності митних органів є достатньо високою, а стан наукового опрацювання відповідних питань – належним, залишаються такими, що потребують подальшого вивчення, низка питань концептуального значення, в тому числі й загальні аспекти реформування правових засад діяльності митних органів, підґрунтям яких є філософія

людиноцентризму. У світлі вищевикладеного очевидно є актуальність та нагальна необхідність дослідження адміністративно-правових засад організації, компетенції та порядку діяльності митних органів саме під кутом зору людиноцентристської концепції.

Теоретичні проблеми та практичні аспекти ефективності діяльності органів публічної адміністрації в цілому та митних органів зокрема розкриваються в працях таких дослідників, як: О.Ф. Андрійко, Д.В. Архірейський, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Т.І. Білоус-Осінь, Ю.П. Битяк, Г.В. Бобрижна, О.Г. Бондар, М.Ю. Віхляєв, Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, Є.В. Гармаш, Ф.Л. Жорін, О.В. Іванов, І.М. Квеліашвілі, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.Т. Комзюк, Б.А. Кормич, О.В. Кузьменко, Ю.Д. Кунев, Є.В. Курінний, Д.В. Лученко, П.С. Лютиков, А.В. Мазур, А.В. Макаренко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, В. Я. Настюк, А. М. Новицький, Ю.В. Оніщик, Д.В. Приймаченко, С.В. Продайко, В.В. Прокопенко, Т.О. Проценко, І.М. Романенко, Д.О. Сагарьова, О.В. Серих, О.П. Федотов, В.В. Ченцов, О.В. Чорна, І.С. Шулатова, М.Г. Шульга, І.П. Яковлев та ін. Проведені вказаними вченими дослідження дали змогу не тільки усвідомити суть та призначення публічної адміністрації, але й визначити теоретико-правові аспекти діяльності органів, що реалізують державну митну політику.

Доктринальною основою дослідження питань адміністративно-правового статусу та порядку діяльності митних органів, а також теоретичних та практико-прикладних аспектів оцінювання ефективності діяльності митних органів виступили дисертації, насамперед, Д.В. Приймаченка («Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави»), Л.М. Дорофеевої («Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України»), І.М. Квеліашвілі («Реформування державного управління митною справою України в умовах європейської інтеграції») та інших вчених.

Для порівняльно-правового дослідження використовувались акти митного законодавства, а також рекомендаційні та роз'яснювальні

матеріали митних органів Канади, Сінгапуру, Великобританії, США, Франції та Японії.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – під час проведення наукових семінарів, наукових досліджень;
- *правотворчості* – для підготовки пропозицій до чинного митного та адміністративного законодавства України;
- *правозастосовчій діяльності* – з метою вдосконалення правозастосовчої діяльності митних та інших органів публічної адміністрації, а також адміністративних судів;
- *навчальному процесі* – під час підготовки навчальної літератури, навчальних програм, навчально-методичних матеріалів, викладання на юридичному факультеті спецкурсів: «Митне право», «Адміністративне право», «Реалізація та захист прав громадян у сфері публічного адміністрування», «Адміністративне судочинство».

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДҐРУНТЯ ДОСЛІДЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ МИТНОЇ СПРАВИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

1.1 МЕТОДИ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ: ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Численні трансформації митного законодавства та органів митної справи від моменту здобуття Україною незалежності й дотепер демонструють плинність правил у сфері митної політики, де правові відносини змінюються під впливом національних економічних, політичних та глобальних міжлюдських зв'язків. Кожен із цих факторів визначальним чином діє на умови, за яких держава залишається спроможною ефективно функціонувати як суб'єкт митної політики, отримуючи максимальні вигоди від адміністрування переміщення товарів через митний кордон. Економічний вимір таких вигод також специфікує предмет дослідження. Для багатьох країн митні платежі часто поза конкуренцією інших джерел наповнення державного бюджету. Наприклад, в Україні за 2019 р. Державна митна служба збрала до державного бюджету 14,6 млрд доларів, з яких податок

на додану вартість з імпортованих товарів склав 289,8 млрд грн у складі загальних доходів – 998,3 млрд грн [1].

Також дивергентною рисою досліджуваного предмету стає фактор недоброчесних, власне політичних мотивів під час ухвалення парламентом й органами публічної адміністрації кадрових, фінансових та іншого змісту рішень із питань митної політики. При цьому терміновість («турборежим») не означає зміну методів, які працюють, на методи, які не працюють, маючи незрозумілий вплив на економіку та бюджет, суміжні правові явища. Відображення проблематики цих питань знайшло чільне місце у відповідній правовій доктрині.

Інтеграційні тенденції природи права виявляють свою дію також у сфері митної політики. Домінуючим став напрямок руху від простого до складного у вигляді Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київської конвенції) від 18.05.1973 та інших спільних митних правил для членів Світової організації торгівлі та в межах регіональних об'єднань, зокрема України як асоційованого члена ЄС, та породженою цими глобальними трендами необхідністю суттєвих змін у механізмах забезпечення прав людини, зокрема в частині трансформування їх нормативно-правового регулювання під час перетинів ними митного кордону України та інших країн [2] із метою отримання якщо не максимальної вигоди для себе, то хоча б участі в зовнішній торгівлі на максимально паритетних засадах. Наразі Європа в межах ЄС продовжує зберігати в торгівлі великі переваги перед іншими частинами світу, що складає виклик для інших країн у питаннях досягнення паритетних умов торгівельних відносин з ЄС [3, с. 232].

Кореляції між предметом та методом його дослідження в межах вищезгаданих центрострімких тенденцій онтологічно поєднуються через загальні ідеї, образи, смисли, концепти, поняття та інші епістеміологічні конструкції. Органи державної митної політики – частина митних відносин, когнітивна спроможність відносно якої зростає прямо пропорційно розумінню її місця, ролі,

функціональному навантаженню в загальному контексті митного правопорядку правової держави.

Правова (juridische) держава осмислюється як утворення, що поступово стає раціональним (des Vernunftstaates), де замкнена сукупність безлічі людей, підпорядкована одним і тим самим законам та публічній владі, обмежена взаємним промислом і торгівлею один з одним і один для одного, які встановлюються відповідно до загальних положень теорії державного права (im reinen Staatsrechte) [3, с. 223, 230, 234]. Питання про наукове звернення у цій теорії виникає тільки тоді, коли усі учасники триваючого спору виявляють, що вони розходяться з питань про значення або застосування вихідних методологічних правил і що їхня колишня згода не дає достатніх підстав для доказу. Це суперечка про передумови правопізнання, і формою його є переконання як прелюдія до можливості науково достовірного доведення висунутих гіпотез наукового дослідження [4, с. 260]. Сміслом пізнавальної діяльності стає пошук і досягнення істини. Від смислопокладання залежить як продуктивність наукової діяльності, так і доцільність та виправданість життя людини. Проблема смислу постає співвідношенням розуміння і пізнання. Смісл як аргумент орієнтує наукову та соціальну життєдіяльність індивідів, а смислопокладання забезпечує обґрунтованість і доказовість знання [5, с. 390].

Наукова ідея виникає на рівні інтуїції (пізньолат. *intuitio* – «споглядання», від дієслова *intueor* – пильно вдивлятися) – здатності людини проникати у глибину сутності речей та ідей про них, розуміти їхні сенси, формувати на отриманій основі уявлення, думки, переконання про світ, зокрема юридичний у митній справі, під час перебігу відповідних подій, вчинення дій, ухвалення рішень та інших операцій. Психологічна та енергетична в генезисі інтуїція позасвідомо, очевидно нераціональна, з'являється в підсвідомості за рахунок сильно розвинених емоцій, почуттів, їхньої чистоти, відкритості, поєднаних духовною силою. Тоді вона, ковзаючи з позасвідомого, торкається проникливого свідомого й перетворюється у раціональні діяння людини, які вона номінує осяянням

вірним рішенням, продуктивним знанням. Її потенціал дозволяє глибше верифікувати достовірність наших уявлень про змістовні складові частини та відповідні їм актуальні перетворення системи мотиваційних механізмів виробництва, вивезення й ввезення товарів і капіталів (зовнішньоторговельних процесів), впливів валютних курсів, облікової ставки центрального банку (національної інституції резервування фінансів), інвестиційного клімату, маркетингової стратегії, правової політики, стану правосуддя та захищеності права власності тощо.

Спіраючись на епістеміологічні засади такого самого високого порядку теоретичного абстрагування, як і сама вона у складі онтологічних основ гносеологічних структур людської природи, правова інтуїція стає проявом гнучкості мислення особи, наділеної владними повноваженнями, вона дозволяє уникати схематичного та стереотипного сприйняття складних життєвих ситуацій. Попри наявність стандартизованих процедур прийняття правозастосовних рішень, кожне з них є унікальним та виключає тотальну алгоритмізацію, оскільки відображає об'єктивні особливості кожної справи та суб'єктивне розуміння компетентною особою всіх її обставин [6, с. 18]. Про істотну роль інтуїції в аргументації оцінок й цінностей практичного життя говорить також Л.Г. Комаха. Вона підкреслила особливе значення інтуїції у складних моральних ситуаціях, коли мотиви та результати діяльності людини в силу своєї неоднозначності вимагають більш ґрунтовної системи доказів та аргументів [5, с. 390]. Інтуїтивне відчуття права доповнене іншими ресурсами позасвідомого, що фактично об'єктивується у свідомих (усвідомлених) діяннях (рішеннях) працівників митної служби. При цьому будь-який акт свідомості виходить із прихованої атмосфери основоположних цінностей [39, с. 429]. Відповідно, спостерігаємо психологічну багатокomпонентність під час спостереження, виявлення та генерування пояснень явищ (процесів) митних відносин, основу проміжної та підсумкової аргументації висновків через принципи наукового пізнання як його засадничих підвалин взагалі та авторських індивідуальних інтерпретацій когнітивної основи наукової методології зокрема.

Усвідомлення всієї сукупності суттєвих зв'язків, на основі яких відбувається пізнання досліджуваного предмету, уможливорює вихідні ідеї про загальний взаємозв'язок та наступництво розвитку. Судження повинні являти собою систематично й чітко викладене єдине ціле, іншими словами, його метою є побудова системи істинних й обґрунтованих суджень. Гарантію можливості побудови такої системи достовірних знань у нашому випадку про митну політику стає єдність людського розуму, яка служить основою його універсальних претензій на значущість. І мисленнєві здібності настільки тісно пов'язані між собою, що їх легше використовувати усі відразу, ніж окремо [7, с. 10–11]. Урахування загальних зв'язків методологічно корелює з інституціональністю на предметному рівні, актуалізуючи цілісну сукупність ідей, правил і механізмів, що визначають, формують і/або розвивають організацію митної справи, або ж сама організація (установа) як відкриті еволюційні системи. За такого трактування об'єднуються об'єктний і суб'єктний підходи до розуміння інститутів (органів) митної політики, а також виявляється спроба поєднання онтологічного й гносеологічного аналізу [8, с. 20]. По суті, митна служба розглядається як організація, що долає протиріччя в системі правил й механізмів її функціональної відповідальності й, застосовуючи їх, еволюціонує відповідно до їхнього прогресивного змісту, який трансформуються внаслідок осмислення змін у зовнішньоторговельних операціях та бюджетній політиці.

Організаційна інституційність митної політики серед загальних взаємозв'язків інституцій держави розкривається через системний підхід як методологічну сукупність прийомів, способів впливу людини на пізнання правової дійсності, а також спільність принципів здійснення такої активності. Це системні парадигма й світогляд, які призначені для системного бачення людиною дійсності. Він змушує розглядати світ із системних позицій, системного світоустрою [9, с. 8], де кожна складова частина митних відносин – частина більш складних взаємозв'язків відповідного змісту. Їх осмислення відбувається через розкладання складних феноменів на атомарні величини, тобто до тих пір і стільки, коли й скільки

отримана величина охоплюється свідомістю цілісно, з усіма її трансформаціями у всіх важливих для дослідника вимірах – змісту й часу, логіки та мови тощо. Після виявлення усіх суттєвих змін, їх порівняння та співставлення зі складовими частинами відповідних порядку й рівня абстрагування у мисленні, що корелюють у силу близькості за змістом, робимо перехід від менш складного до більш складного, від доведеного до недоведеного й досягаємо конкретного, наприклад, ідеї, судження, поняття, висновку. Водночас абстрактне уявлення передбачає усунення усіх несуттєвих рис предмету та наближення до сутності змісту конкретної цілісності. У підсумку наявна проблема розкладається й заміщується її конкретним вирішенням, у нашому випадку – інституційних структур державної митної політики.

Онтологічна частина дослідження проблеми фактично відображає потенціал метафізичного підходу правопізнання. Зберігаючи ланки формальної логіки, виокремлені частини об'єкту поєднуються за схожістю функціональної природи в конкретний історичний момент (період) часу. Спостерігаємо загальні необхідні, а не випадкові взаємозв'язки, що зумовлюють наступництво в розвитку. Водночас на практиці логічно доведені доктринальні положення в Україні часто не застосовуються, наприклад, таке демонструє хід організаційних перетворень митної служби з 1996 р. до 2020 р., коли вона зі структур Державного митного комітету України (1991 р.) далі трансформувалася в композиційні конструкції Державної митної служби України (1996 р.) – митної служби у складі Міністерства доходів і зборів (2012 р.) – митної служби у складі Державної фіскальної служби України (2014 р.), й у підсумку з 2019 р. й дотепер функціонує як Державна митна служба України. Фактично розпочаті у 2012 р. зміни з перетворення митної служби на інші організаційно-правові моделі закінчилися поверненням до її вихідної форми, тобто втратою історичного часу й коштів, продемонструвавши відірваність юридичної практики від правової науки, яка єдино спроможна виявити формування достатніх підстав для подібних перетворень.

Принцип достатньої повноти методологічного, теоретичного й експериментального обґрунтування в досліджуваній сфері торкається функціонального навантаження органів митної політики, які в межах свого сегменту соціальної відповідальності реалізують право на практиці [10] через фіскальну і правоохоронну функції, забезпечення яких відбувається за допомогою митного контролю як інструменту їхньої реалізації. Доктринально простежується нерозривність, взаємозумовленість та змістовна єдність саме цих двох історично перших й закономірних функцій митних органів, які структурно розросталися й функціонально розширювалися. Наприклад, штатними одиницями митниць ставали цілувальники, голови, оберцольнери (доглядачі); на товари, що перетинали митний кордон, видавалися виписки з митних книг, підписані головами і завірені митними печатками [11, с. 25, 26]. Підкреслюється, що назва «митні органи» повною мірою відповідає змісту їхньої діяльності та узгоджується з міжнародною практикою і традиціями [24, с. 36]. Отже, достатність підстав для історико-правових трансформацій органів митної політики зважувалася з позиції можливостей ефективного практичного втілення ними своїх функцій у межах організації нової моделі на тлі мінливих цивілізаційних обставин, перш за все зовнішньоторговельного змісту.

Реальне правове життя входить у людську свідомість через відчуття і сприйняття, джерелом формування яких є практична участь людей у цьому житті [12, с. 128]. Відповідно, недостатність одних методологічних директив самих по собі, щоб прийти до однозначного і доказового висновку, доповнюється концептуальною та змістовною обізнаністю дослідника. Інакше, якщо змусити досліджувати митну справу, операції та інші предметні явища, що стосуються державної митної політики, людину, яка не знає цих областей, але знає, що таке «науковий метод» взагалі, то вона може, розмірковуючи цілком логічно, прийти до будь-якого з безлічі несумісних між собою висновків. До якого саме із цих логічних висновків вона прийде, цілком ймовірно, буде визначено її колишнім досвідом в інших областях, які їй доводилося досліджувати раніше,

а також її власним індивідуальним складом розуму [4, с. 20]. При цьому базисні висловлювання не виправдовуються нашим безпосереднім чуттєвим досвідом, але вони з логічної точки зору приймаються за допомогою свідомого акту – вольового рішення. Із психологічної точки зору це цілком може бути доцільною і спрямованою на пристосування реакцією. В емпіричному базисі об'єктивної науки, таким чином, немає нічого «абсолютного». Правова наука не спочиває на твердому фундаменті фактів. Як дослідники ми зупиняємося просто тоді, коли переконуємося, що наведені обґрунтування досить міцні і здатні, принаймні деякий час, витримати вагу нашої структури доведення [13, с. 145, 148].

Об'єктивність – наступний методологічний принцип, що стає верифікатором придатності обраної дослідником парадигми (від давньогрец. *παράδειγμα*, «зразок») на повне вирішення проблем інституційних структур державної митної політики, її переваг порівняно з конкуруючими варіантами теоретичних та методологічних установок, принципів, концептів та інших форм мислення, які усталені в науці й забезпечують моделювання постановки проблем і їх вирішення. Характеристика чинників і процесів досліджуваного об'єкта, які не залежать від свідомості людини (її мислення, бажання тощо), – суть вияву вибору між альтернативними способами наукового дослідження, де обирається достовірне знання та способи його отримання, спираючись на наявні досягнення й урахуовуючи тенденції та перспективи в майбутньому. Власне нове дослідження – не що інше, як позбавлення від суб'єктивності минулого – вражень, переживань, асоціацій, упередженості попередніх дослідників.

Маючи за мету отримання істинного наукового знання, переконлива аргументація враховує об'єктивний та суб'єктивний аспекти пізнання [5, с. 232]. Принцип об'єктивності наукового знання по суті змушує абстрагуватися від аксіологічних основ правника й брати до уваги тільки загальні цінності права, які ще не спростовані та не замінені. За І. Кантом, дотримання цього принципу відбувається за рахунок трансцендентальної аналітики (формальної логіки), яку

виконує нечуттєвий компонент психіки людини – розум. За його посередництва генеруються уявлення через дискурсивні поняття та інші форми судження, здійснюється синтез розмаїття уявлень до об'єктивної єдності апперцепції. Тут розум постає як творча, конструктивна діяльність індивіда з перетворення людського досвіду на достовірні знання про предмет. Через кількість (єдність, множинність, цілісність), якість (реальність, заперечення, обмеження), відносини (субстанції, акциденції; причинність, залежність, спілкування/взаємодію), модальність (можливості, існування, необхідність) інтелект розрізняє образ та схему (методологію) отримання поняття про нього [14, с. 167, 198]. За посередництва цих категорій правник звільняється від вірувань і цінностей, які віддаляють його від раціонального пояснення об'єкта та уникнення ціннісних суджень, що можуть впливати на об'єктивність процесу пізнання [15, с. 123].

Пов'язаною із принципом об'єктивності, межами вираження отриманого дослідником знання стає ідея стислості – пояснення безлічі досліджуваних явищ за допомогою незначної кількості гносеологічних конструктів (загальних теоретичних основ та їхніх приватних зв'язків у межах предмету). Яскравою ілюстрацією для цих кореляцій стають кантівські терміни зі сфери філософії науки *Begreifen* (англ. *comprehension*) та *Verstehen* (англ. *understanding*), де першим номінується процес і наслідок осмислення, схоплення, пізнання на рівні власного інтелекту [16, с. 56], а другим позначаємо органічне розміщення (нашарування) отриманого знання у кластерах свідомості, що разом детермінують розуміння, міркування, можливості його перетворення й передачі. Концептуалізація – первинна й найскладніша для людського інтелекту складова частина коректного (адекватного) осягнення навколишньої дійсності. Фактично це пошук відповідників у свідомості тих образів, що сприймаються, які, проте, за переконанням Платона, надані нам від народження а priori, і сприймаємо їх ми тільки тому, що є частиною цих образів у межах загальної світобудови. Відповідно, в межах принципу змістовного наповнення знання розглядаємо категорії

схоплення (усвідомлення, осмислення) нових відомостей про предмет та їхнє розуміння на рівні можливостей подальшої трансференції та формулювання висновків під час комунікації з іншими суб'єктами права. При цьому розуміння онтологічних, телеологічних, функціональних та системно-структурних сутностей органів державної митної політики у правовій реальності вимагає достатнього обсягу термінологічного апарату юридичної лінгвістики. Законодавчі акти відображають ці сутності в межах наявного потенціалу цього апарату, зваженого з ментальних, сенситивних та інших світоглядних позицій української правової дійсності, історично, цивілізаційно й культурно детермінованої. Як слушно підкреслила А.І. Калініченко, не можна забувати про історичний розвиток та традиції національного митного права, адже наша держава через своє геополітичне розміщення нині, як і протягом багатьох попередніх століть, знаходиться на перетині найважливіших торговельних шляхів, а митна справа завжди була і залишається одним із найрозвинутіших видів державної діяльності [17, с. 12]. Інакше виникають нарікання на ясність, стислість, доступність, зрозумілість актів митного законодавства, їх відчуження від свідомості населення – учасників зовнішньоекономічної діяльності тощо.

Усі вищезазначені принципи уможливають отримання нових знань компактно й доступно для ефективного використання, коли людські інтелекти – і юридично фахово підготовлений, і пересічний – спроможні, хоча й на якісно різних рівнях, охоплювати, утримувати й обробляти масу знань у досліджуваній нами сфері правових відносин. Такого типу операції когнітивно детерміновані й супроводжені принципами діалектичного пізнання юридичних феноменів.

Принцип діалектичної суперечності ґрунтується на законі єдності та боротьби протилежностей, який полягає в тому, що між різними сторонами предмета чи явища є не тільки протилежності і взаємовиключні риси, але обов'язково наявна єдність між ними. Процес пізнання конкретних правових об'єктів, як ми бачимо, рухається від відчуття, сприйняття та уявлення про ці об'єкти до

утворення складних понять, в яких вище виникає з нижчого, нижче переходить до вищого, вище подумки перетворює нижче, заперечуючи його попередній та розкриваючи новий внутрішній зміст. Тим самим правові поняття виявляють такі якості, які дозволяють їх використовувати не тільки як засіб пізнання минулого і сьогодення стосовно відповідних правових об'єктів, але і як спосіб осягнення, передбачення тенденцій їх розвитку в майбутньому [12, с. 131].

Відношення до навколишнього світу, що пронизує юридичну та усі інші науки як такі, змушує дослідника шукати саме по собі суще, щоб за його суттю, змістом та способом існування зробити його предмет фронтального дослідження і обґрунтованого визначення, де загальний діалектичний закон заперечення передбачає виключення несуттєвого для нового знання й додержання наступності усього суттєвого під час переходу від старого до нового, від попереднього до подальшого [18, с. 25]. При цьому заперечення попереднього не є абсолютним, а лише відносним, чим і забезпечується спіралеподібний розвиток правових процесів і явищ у природі та суспільстві. За допомогою цього принципу можливо пояснити нескінченне виникнення одних якісних станів і руйнування попередніх форм, змістів, процесів.

Перехід кількісних показників у якісні демонструє, як логічна система пізнання розширюється, збагачується, поглиблюється, залучає в орбіту дослідження нові явища і процеси дійсності. Звідси випливає, що роль правових понять полягає не тільки в отриманні певних наслідків з наявних понять, але і в їх синтезі, з'єднанні наукових даних, здобутих у різні історичні періоди і різними юридичними науками. На цій основі формуються нові поняття, які виступають рушіями наукового мислення, номінуючи та пояснюючи раніше невідомі об'єкти правової дійсності. Вони стають наслідком процесів історичного розвитку митних та інших правових відносин, коли поступові кількісні зміни призводять до якісних змін, старі правові погляди і норми поступаються місцем новим. Відповідно, мають відбуватися перетворення як форми, так і змісту правових приписів, що в оновленому вигляді покликані

влучно відображати нові зв'язки та врегульовувати правовідносини [12, с. 166]. Цей закон діалектики демонструє зміни правової матерії, зокрема в нашому випадку – митних відносин, за рахунок накопичення кількості правової, по суті кінетичної, енергії, яка і призводить до перетворень якості права. Для прикладу, масове ввезення на митну територію України легкових автомобілів для особистого користування (в митних режимах тимчасово ввезеного чи транзиту) без сплати мита та подальшої реєстрації органами МВС України змінило якість правозастосування відповідальності за порушення, передбачені ч. 4 ст. 469 Митного кодексу України та ст. 121 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: протоколи про відповідні правопорушення та притягнення винних до адміністративної відповідальності не торкнулися усіх відомих правоохоронцям (відповідно до митних баз даних) правопорушників. Застосування санкцій цих норм стало поодиноким, воно відтермінувалося парламентом шляхом ухвалення відповідних змін до законів України й продовжує залишатися швидше «сплячою» санкцією, яка застосовується митниками та поліцією рівно настільки, наскільки не викликає масового громадянського супротиву чи конфлікту. Відповідно, очевидно стає якісна несумісність цієї норми про відповідальність та практики її застосування, а особливо якщо порівняти цю ситуацію з паралельним широким застосуванням нововведених правил покарань за перевищення швидкості на транспортному засобі, зафіксоване поліцією в автоматичному режимі.

Вищезазначені принципи – гносеологічні засоби для здобуття й трансформації знань з освоєння правового буття. У розрізі заявленої проблематики конструювання науково достовірних знань відбувається через дотримання під час дослідження низки загальнотеоретичних принципів. Серед них виокремили ідеї загальних взаємозв'язків інституційних структур державної митної політики з іншими компонентами публічно-правових відносин; наступництва продуктивних практик формулювання прогресивних правил митного законодавства задля ефективного регулювання за його

посередництва митних відносин, а також збереження об'єктивності під час виявлення та оцінок змін у цих відносинах; достатності та вичерпності формулювань юридичних норм за одночасної економії юридико-лінгвістичних засобів. Принципи діалектичної логіки стали доповненням цих вихідних ідей науково коректного осмислення стану митного законодавства на рівні, що забезпечує інституціональну функціональність суб'єктів адміністрування митних відносин, відповідно до їх ієрархічних та інших суттєвих зв'язків, які детермінують загальні підстави єдності з єдиною системою державного апарату, правил його успішної діяльності на тлі перманентно мінливого предмету митних, бюджетних й тісно пов'язаних з ними правових відносин.

Застосування науковцями розглянутих принципів наукового правопізнання фундаменталізує обраний методологічний підхід осмислення основи генезису та подальших змін структур суб'єктів державної митної політики. Зокрема, виключається науково необґрунтоване перетворення їхніх структур усупереч логіці відповідного функціонального навантаження та його ефективного здійснення в реальному житті, а також усувається небезпека іншого роду еkleктичних перетворень митних органів на кшталт поглинання Державної митної служби адміністративним апаратом Міністерства доходів і зборів, Державної фіскальної служби і/або іншого органу, що не знайшов свого достатнього теоретичного обґрунтування на рівні правової доктрини [19].

Розглянуті принципи здійснення науково-дослідної діяльності – частина логіки формальної та діалектичної, від природи властивої людському розуму, який через мислення, почуття та інтуїцію чітко сприймає речі, відштовхуючись у юриспруденції від справжніх першооснов – людини та сенсів її буття.

Формальна логіка дозволяє нам визначати вірність перш за все форми відображення правових сенсів у митному законодавстві. Дедуктивна логіка дозволяє розрізнити ці смисли у змістовних висновках за наслідками аналізу інформації одиничних тверджень та конструювання їхніх цілісних форм поза межами вихідного

твердження, за рахунок енергії відцентрованого руху відомостей, які формують їхню повноцінну цілісність. Доповнює дедукцію індуктивний метод логіки, застосування якого являє собою узагальнення з досвіду, а саме: на підставі кількох окремих випадків, в яких спостерігається явище, яке ми вивчаємо, виводиться твердження про те, що в усіх випадках, подібних до тих, які осмислювалися за конкретних обставин, визнаних істотними, це явище має місце [20, с. 250], тобто обов'язково повторюється.

Метод індукції працює на етапі, коли у предметі дослідження потрібно поєднати відомості про одиничне, що однаковою мірою втягується до змісту одного єдиного елемента, спільного класу таких компонентів. Підставою для цього стають схожість характеристик та ефектів поєднаних явищ, які нам достовірно відомі. Якщо ця схожість стає умовою об'єднання досліджуваних явищ до одного цілого предмету (висновку про нього), в нашому випадку – органів митної політики, й немає жодного доказу проти такої спільності, то отримуємо причинно наслідковий зв'язок, де причиною стає спільність характеристик (їхніх однакових ефектів), а наслідком стає об'єднання предметів, тверджень, висновку про їх множину в межах єдиного образу правового смислу, природи людини, антропогенної суті права, суспільства й держави. Узагальнюючим прикладом застосування індукції та дедукції як методів формальної логіки слугують правові поняття та їхні складові частини, спільність природи яких й дозволяє поєднати їх у межах дефініції.

Масштаб роботи правил формальної логіки можемо спостерігати у вже чинних нормах митного права. Так, у ст. 5 МКУ наведено визначення поняття, а саме: державна митна політика – це система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Державна митна політика є складовою частиною державної економічної політики.

Якщо воно істинне, то завданням науковців та юристів-практиків залишається тільки вірно розгорнути цю абстракцію у вигляді

митних норм. Кількість таких норм прямо пропорційна змістовній насиченості фактично існуючих правових відносин. Конкретизація змісту митних правил відбувається настільки глибоко, наскільки це потрібно для їх органічного сприйняття правовою свідомістю людини, як із позиції посадових осіб митних органів та фахово підготовлених митних брокерів, так і на достатньо прийнятному рівні з боку підприємців та громадян, фах яких не вичерпується знаннями з юриспруденції і/або митної справи. Питання якості, тобто істинності, пропонуваніх норм митного законодавства наслідок розуміння конструктивних проявів людської природи (антропо-аксіологічної складової) у митних відносинах за параметрами загального блага, яке по суті справи постає як умова блага кожного («*bonum commune*») [21, с. 301], а також балансу максимально забезпечених інтересів людини та суспільства, слугування (а не використання у власних інтересах) цій цілі публічної влади в цілому. Уміння адекватно усвідомленим смислам митного права відобразити їх у нормах митного законодавства та відповідних актах правозастосування.

Наведені взаємозв'язки демонструють рух наукового дослідження від початку, коли ми починаємо з верифікації істинності наявних теоретичних (нормативних) положень митного права інструментами формальної логіки через висування та заперечення тверджень, перевірки їхньої повноти та вичерпності за ознаками адекватно підібраної форми для відображення артикульованого смислу тощо. Встановлені таким чином невідповідності, у т. ч. онтологічно детерміновані змінами митних відносин із плином часу і/або обмеженістю методології наукового пізнання попередніх досліджень, – тільки констатація проблеми, її постановка. Її вирішення відбувається тим самим інструментарієм формальної логіки, проте обов'язково й необхідно через залучення потенціалу логіки діалектичної. У її межах встановлюємо не просто істинність чи хибність твердження, а відповідний перехід через виявлення помилок за рахунок дискурсу, споглядання та відсутність протиріччя, формулювання тверджень, застосування яких найбільшою мірою сприятиме вирішенню проблеми.

Рухаючись від загальнотеоретичного до загальнонаукового в нашому дослідженні феномену митних органів, звертаємось до тих системотворчих зв'язків, що було закладені в них логікою історичних фактів, зокрема виникненням одночасно з першими поселеннями стародавніх племен на території України, володарювання яких передбачало право вимагати плати за пересування їхніми землями торговцями. Деталізована у численних наукових теоріях природність й людиноцентризм (антропоцентричність) такого права з часом усе більше ставала очевидною та вимагала умілого нормативно-правового регулювання. Специфічною рисою української митної політики ставало те, що нагальна вимога часу нашаровувалась на унікальні риси національного характеру українця як землевласника. Особливості менталітету українського народу значною мірою зумовлені природним середовищем. Разом із тим геокультурний образ України зазнавав відчутного впливу ззовні, що не могло не відбитися на ментальності народу [22, с. 17–18].

Митна політика в Україні впродовж усіх історичних епох її розвитку – всього лише частина загальнодержавних правових процесів, які, у свою чергу, відображають логіку історії розвитку відповідних регіональних та глобальних структур зіткнення інтересів народів. Утім, усі такі розбіжності людей та їхніх держав (інших соціальних утворень) існують тільки завдяки збалансованості в межах єдиної глобальної системи соціальних відносин. Побачити своє місце у цій системі з максимальними вигодами для власної держави, в тому числі й під час вибудови ефективного механізму національної митної політики, уможлиблюють системний методологічний підхід та корелюючий із ним в частині визначення нових системних зв'язків через випадковості інструментарій синергетики.

Системність та синергія – два глибинних концепти філософії науки. Формування, структурування та подальша дія знань про правовий феномен передбачає урахування дослідником усіх суттєвих його елементів, їхньої внутрішньої ієрархії та вбудованість у зовнішній світ, прив'язаність до нього. Отримуючи таким чином бачення проблеми (способів її вирішення), відкритим залишається

питання сталості істини. Чинники мінливості змісту суспільних відносин, зокрема митних, природи суб'єктів права, суб'єктивованої об'єктивної дійсності у працях дослідника тощо виявляє відносність істинності отриманого знання та його потенційну фальсифікованість як ознаку науковості. Додаємо до цього ще структурованість часу, наприклад, на найближчу, середню та довгострокові перспективи, у яких інтереси учасників митних відносин змінюються, виходячи з політичної, зовнішньоекономічної кон'юнктури та провокованих ними змін правових ситуацій. Її отримуємо абсолютно універсальну підставу для постійного наукового пошуку суттєвих відомостей, які раніше побачити було неможливо, їх просто не було або з інших причин вони не увійшли до предметного поля інтересів дослідника. Усі ці когнітивні й епістемологічні взаємозв'язки ілюструють дію латентної системи або синергетики, яку видно не відразу, не усю і/або тільки за певних обставин.

Когнітивні практики синергетичного змісту стисло характеризуємо як бачення суттєвого, що складає невід'ємну частину знань про досліджуваний нами феномен (органи митної політики), проте за рахунок свідомого урахування закономірностей фальсифікованості наявного знання під впливом часу та нових змістовних характеристик правових (митних) відносин. Спираючись на цю тезу, висуваємо антитезу – отримане знання істинне в будь-якій часовій перспективі, оскільки вченими були враховані усі суттєві чинники та відображені усі важливі складові частини відповідно до системного методологічного підходу. Якщо вірною вважати антитезу, тоді доводиться оперувати концептами «нефальсифікованість наукового знання», «випадковість», «сталість речей у природі». Цінність отриманого наукового знання за критерієм можливості його фальсифікації довели К. Поппер, Т. Кун та інші їхні послідовники. Застосування дослідником категорії «випадковість» демонструє його когнітивну недалекоглядність й епістемологічну неспроможність передбачити усе суттєве на момент формулювання наукового знання, його прив'язаність до цивілізаційних й культурних меж історичного часу свого творчого життя, проте ці недоліки

нейтралізуються усвідомленням правил синергетичного методологічного підходу. Якщо випадковість правового життя – це не, чого не було, а те, що дослідник не побачив, тоді вона від початку частина системи. Фактично виходить, що синергетика комплементарна (протилежна) по відношенню до системних принципу/методу/підходу. Її призначення багато у чому вичерпується додаванням когнітивної сили системному методологічному підходу за рахунок використання тверджень про обмеженість дослідника в баченні повної й об'єктивної картини світу, наприклад, у митній сфері, мінливості природи людини та створених нею відносин на базі відносно сталих уявлень про позасоціальні чинники дії Всесвіту тощо. Феномен взаємодоповнюваності системного методу синергетичним методом в процесі наукового пізнання органів митної політики номінуємо не інакше як спосіб отримання відповідного знання інституціонального змісту, що на практиці означитиме ефективність адміністрування митних відносин або ж ефективність діяльності органів, що реалізують державну митну політику.

Система становить цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів; утворює особливу єдність із середовищем; вона ієрархічна та є елементом системи більш високого порядку, її елементи, у свою чергу, виступають як системи більш низького порядку¹. Принцип системності об'єднує і синтезує кілька ідей і уявлень: системності, цілісності, співвідношення частини і цілого, структурності і «елементарності» об'єктів, універсальності, загальності зв'язків, відносин, нарешті, розвитку, оскільки мається на увазі не тільки статичність, але і динамічність, мінливість системних утворень. Як один із провідних принципів філософії науки, він лежить в основі системного підходу – загальнонаукової міждисциплінарної і приватнонаукової системної методології, а також соціальної практики, що розглядають об'єкти як системи [23, с. 382, 383]. Так, системний метод виявляє свою продуктивність під час процесно-функціонального опису функцій та процесів, що відбуваються

¹ Більш детально про теорію систем та філософський аналіз категорії «система» представлено в підрозділі 2.1 дослідження.

в митній системі, параметрів, що її характеризують, а також критеріїв ефективності функціонування кожного з рівнів ієрархії; під час структурно-морфологічного опису устрою митної системи; генетико-прогностичного опису динаміки її розвитку [24, с. 4].

Логіка історії ускладнення адміністративно-правових та розвитку економічних відносин демонструє неухильний тренд виникнення митної справи у стародавні часи. Це стало вимогою часу, що означає усвідомлення митного інтересу держави (нації) як наслідку виникнення системного бачення економічного змісту перетину державного кордону матеріальними цінностями, а ще конкретніше – по суті фіскальної ролі публічної влади під час такого перетину у взаємовідносинах, відповідно, з торговцями, громадянами. Із часом на таке базове розуміння митної справи нашарувалися ті спершу неочевидні, хоча обов'язково присутні, складові частини, а саме: безпекові – епідеміологічної, фітосанітарної, радіологічної та інших параметрів безпеки переміщуваних через митний кордон матеріалів, достатності для населення запасів продовольства; економічні – стимулювання внутрішнього національного виробництва та інвестування, феномен критичного імпорту тощо; глобальні – отримання вигоди від торгівлі у світі асинхронно в економічному відношенні розвинутих країн; тощо. Наприклад, у стародавні часи ввезення товарів з однієї країни (географічного регіону) в іншу не передбачало проходження санітарно-епідеміологічного контролю як умову пропуску через митний кордон. Митна політика тодішньої публічної влади вичерпувалася переважно питанням стягнення зборів (данини) за перетин митних кордонів держави. Митні платежі, як основний інструмент зміцнення фінансової спроможності держави, бачився нею єдиним змістовним наповненням митної політики, по суті ототожнюючись із нею. Системність такого бачення змісту митної політики виявлялася у створенні відповідних митних структур для обрахування мита, що підлягає сплаті (функція економічного змісту) та примусу до сплати нарахованих митних платежів (функція силового змісту). Синергія випадковостей для цієї системи виявляється у всьому

тому, що тодішнє суспільство в особі освічених людей та публічної адміністрації не бачило, зокрема можливості перенесення хвороб через ввезені товари, як це, для прикладу, трапилося у районі нинішньої Одеси. Тоді у XIV ст. сюди (в межах Північно-Західного Причорномор'я) вперше був занесений збудник чуми. Його переносником стали блохи, що були у хутрі бабаків, яке привіз корабель з Кафи (нинішня Феодосія). А до цього міста він потрапив з Азії по одному з шовкових шляхів. Блохи, які перебували в хутрі, заразили матраса і від нього через кілька днів вже з'явилися сотні хворих [25, с. 224–225].

Порівняно зі стародавніми часами сучасні митні відносини збагатилися інституційними механізмами нормального перебігу, гарантування й захисту, що термінологічно знайшло відображення у відповідних дефініціях високого порядку теоретичного абстрагування. Серед них широко вживане поняття «митна справа», яким маркуємо взаємодію суб'єктів права у сфері системи митних як частини зовнішньоекономічних відносин – однієї з найважливіших сфер екзистенціальної реалізації людини як суб'єкта міжнародної комунікації на світовому, регіональному й національному рівнях. Права людини в таких відносинах об'єктивуються, перш за все, під час міжсуб'єктної комунікації із приводу принципів взаємовідносин, обсягів та змісту взаємних обов'язків, відповідальності (у тому числі морально-правової) [26, с. 320] і, що не менш важливо, дуже чутливих питань їхніх гарантій та адекватного відображення у договорах (угодах) механізмів їхньої належної реалізації на практиці.

Митні відносини характеризуються насамперед митною політикою, міжнародними правилами, зовнішньоторговельними угодами, порядком і умовами переміщення через митні кордони товарних, транспортних, фінансових та інформаційних потоків, а також загальноприйнятими заходами тарифного і нетарифного регулювання, експортного контролю тощо [27, с. 44]. При цьому досліджувані нами методи дозволяють ідентифікувати митну політику як систему принципів (орієнтирів, рамкових стандартів) діяльності держави у сфері митного регулювання, зорієнтовану

на забезпечення економічних інтересів, безпеки і цілей держави. Це поняття ширше ніж митна справа, оскільки остання є тільки засобом реалізації державної митної політики, що реалізується виключно митними органами [24, с. 5, 9].

Зазначені поняття в нашій роботі стають ключовими концептами під час відображення системної організації реальності у структурі теоретичного знання, будучи пов'язаним з виділенням досліджуваного об'єкта з нескінченного числа взаємодіючих елементів і формуванням замкнутої системи наукового знання – наукової теорії. Подальший розвиток наукового знання приводить до появи фактів, які не вкладаються в наявні теоретичні рамки. Це призводить до зняття частини обмежень і створення більш загальної наукової теорії [28, с. 110].

Наведені приклади історико-правових фактів суть приватного у загальному тренді історичних трансформацій митних відносин, осмислення яких можливе тільки у системному взаємозв'язку ходу розвитку подій минулого та сучасного. У контексті досліджуваної нами проблеми наявний елемент системи певний час може взагалі не відчуватися, хоча він існує. Із плином часу його помічають, проте сприймають як випадковість. І тільки в підсумку неврахований від початку елемент стає частиною системи. Виходить, що обмеженість системного методологічного підходу, у т. ч. як принципу формальної та діалектичної логік, долається зусиллями вчених за посередництва синергетичного методологічного підходу, який уможливорює своєчасне, а не запізнале бачення більш широкого кола суттєвих елементів досліджуваної системи, зокрема органів митної політики. Його сфера дії – це випадковості, у т. ч. ті, що ідентифіковані системним методом; критичні маси змістовних навантажень енергій предметного поля дослідження та його подальше розкладання на низку інших елементів.

Як бачимо, соціальні факти як способи відчуття, мислення та діяльності, знаходяться поза індивідом, хоча онтологічно виходять від нього. Вони наділені примусовою силою об'єктивної соціальної реальності, внаслідок якої вони йому нав'язуються і/або

корегуються ним у потрібному напрямі за посередництва держави [29, с. 31]. Обмеженість бачення суттєвого й стає тим чинником, який зумовлює поступовість здійснюваних людиною змін. У випадку з нашим предметом дослідження об'єднання компонентів визначення розміру мита та його стягнення на митному кордоні було достатнім для самої простої організації органів митної політики у попередні історичні епохи. Наразі система таких органів та її взаємозв'язків з іншими органами публічної влади незрівнянно складна. Функціональне навантаження на них у дії настільки складне, що для позначення митної справи з'явився навіть спеціальний термін – «митна політика». Ним правники номінували власне будь-яку централізовану діяльність публічної влади, що визначає зміст і/або іншим чином впливає на митні відносини, починаючи від формулювання та ухвалення законів у сфері митного права, продовжуючи їхнім застосуванням публічною адміністрацією та закінчуючи вирішенням митних спорів у судах. Усі гілки влади, кожна в межах свого соціального призначення, формують митну політику, яка стає ефективним чинником національної безпеки, торгівлі, залучення інвесторів тощо.

Політичним у сфері митної справи стають уміння спілкуватися, переконувати, домовлятися та інші складові частини комунікації з іншими державами, щоб досягти максимально можливих для своєї країни вигоди у зовнішньоторгівельних відносинах з іноземними державами [30, с. 91]. Предметом політики стають митні платежі в усій повноті свого змісту, що фіксується державами, їхніми об'єднаннями у відповідних письмових договорах (угодах). Питання щодо митних платежів вже не вичерпуються відносинами з визначення розміру й стягнення мит, а ускладнюється низкою інших елементів системи – переліків країн і товарів, щодо яких воно діє, характеристик та відповідної зовнішньоекономічної класифікації товарів, розміру митного збору та інших складників тарифного регулювання. Беручи до уваги чітке уявлення про суб'єктів митної політики, що доповнює глибинне системне розуміння предмету митних відносин, необхідні умови

ефективності в досліджуваній сфері правових відносин. Для прикладу, численні ухвалення Міжвідомчою комісією з міжнародної торгівлі України спеціальних антидемпінгових мит у сфері автомобілебудування (наприклад, від 14 березня 2013 тощо), металургії часто далі не супроводжуються належною підтримкою інших органів публічної адміністрації, парламенту і/або президента зі стимулювання розвитку цих сфер виробництва, не стають достатньо тривалими і/або нівелюються політичною нестабільністю у країні, наразі військовими діями в окремих районах нашої держави тощо. Крім цього, невваженість внутрішньої промислової політики в умовах відкриття ринків України, відповідно до її зобов'язань перед СОТ (з травня 2008 р.) та ЄС (з червня 2014 р.), перетворює засоби тарифного й нетарифного регулювання митних відносин на інструменти захисту вразливих секторів виробництва з дуже обмеженим простором для правомірного застосування. З-поміж іншого таким випадком може стати наявність абсолютного або відносного росту імпорту, які обов'язково треба довести перед введенням відповідних рішень про підвищення ввізного мита на конкретний вид товару. Інакше, якщо уряд іншого члену СОТ з'ясує, що, застосувавши спеціальні захисні заходи відносно імпорту, Україна завдала їхньому експорту збитку, то він (член СОТ) має право зажадати від України компенсації цього збитку (наприклад, шляхом зниження мит на інші товари). При цьому величина компенсації має бути адекватна розміру завданого збитку, а у випадку якщо країни впродовж 30 днів не досягнуть компромісу стосовно форми і розміру компенсації, уряд такої країни не пізніше ніж через 90 днів після початку дії заходів має право припинити надання Україні торгових поступок, передбачених СОТ [31; 32]. Тож на сучасному етапі розвитку задля забезпечення безперешкодної участі нашої держави у світових організаціях та отримання від цього максимальної вигоди для держави митне законодавство України повинно бути трансформованим відповідно до загальновідомих міжнародних принципів, норм і стандартів правового характеру [17, с. 12].

Продовженням розгортання дослідження про системний та комплементарний по відношенню до нього синергетичний методологічний підходи до розкриття поставленої проблеми стає актуалізація спроб осмислення місця органів митної політики серед інших суб'єктів права, виходячи з аксіоматичного твердження про те, що усе у світі взаємопов'язане та здійснює взаємний вплив. При цьому першочергове значення має визначення змісту взаємовідносин з іншими органами публічної влади, оскільки специфічним для них усіх порівняно із суб'єктами приватного права стає мандат довіри від населення на ефективне виконання доручених завдань і досягнення поставлених цілей.

Політична реальність виникає тільки там, де є люди, що володіють однотипними уявленнями, які розуміють смисли і значення дій один одного [30, с. 93]. На практиці це означає її правовий інституційний зміст – синхронність й добросовісність роботи усієї системи компонентів механізму держави, тоді має місце політика як така й митна політика зокрема. Конкретне застосування цього знання відносно кожної окремої посадової особи як елементу органів митної політики означає засвоєння ним знання про нормативний склад правопорядку, інфузію цього знання до глибинних шарів правосвідомості особистості, що дозволяє йому розпізнавати ситуацію, коли та яким чином треба діяти заради підтримання нормативної та практичної сторони правопорядку в належному стані.

Інакше, якщо парламент ухвалює неадекватні національним інтересам закони у сфері митних відносин, наприклад внаслідок лобювання їх підприємцями, тоді митна служба стане заручником цих норм, нівелюючи аксіологічні сенси митної політики, перетворюючи її на неефективну складову загальної державної політики захисту національних інтересів. Й навпаки, ефективність парламенту у сфері митної політики може нашаруватися на перекручення правового змісту законів із питань митної справи в роботі митної служби, наприклад, у силу корупційних мотивів і/або некомпетентності митників [33, с. 12]. Утім, у випадку корупції, а митні відносини потенційно містять у собі одні з найбільших серед усіх інших

типів правових відносин корупційні ризики, митна політика стає неефективною за будь-якого варіанта конфігурації митних органів.

Синергетика, розширюючи можливості системного методу, знаменувала появу нової парадигми наукового знання, і з ним в історію науки прийшло нове розуміння способів дослідження предмету, підходів до проблеми, яка безпосередньо не спостерігається, а тільки внутрішньо, мисленнєво уявляється інформація про неї, яка виражена не назовні, а прихована. Кожна нова структурна нестійкість предмету дослідження може поступово приводити неврівноважену систему регулювання митних відносин до станів з більш високим виробництвом ентропії (міри хаосу), зменшуючи її функціональну ефективність. Синергетичний метод дозволяє розкрити правову матерію органів митної політики у динаміці – під час виникнення, становлення та розвитку. Такі перетворення оцінюються на підставі принципів відкритості до змін та впливу навколишнього середовища, ускладненого змісту, нелінійності, нестабільності та неврівноваженості.

Взагалі нехарактерна для природного права непорядкованість енергій, яка проте виявляється у практиці соціального буття та створеного людьми позитивного права, враховується саме за посередництва синергетичного методу. Ефект від цього виникає тоді, коли вдається поєднати це знання з буттям суспільства, спрямувати його в бік наявної у природі гармонії, долаючи дисипацію, хаос, динамічну неврівноваженість та ентропію права [34].

Виходячи із зазначених причин правової дезорганізації, в синергетичному ракурсі можливим стає виокремлення періодів розвитку систем органів митної політики, коли були сформовані всі умови для активації прихованих можливостей правової самоорганізації й спостерігалися зміни у системі таких органів, що сприяли її переходу в нову якість. Слід акцентувати увагу на тому, який із компонентів містив один із тимчасових сегментів і як це відбулося на потенційних можливостях її посткризового розвитку; виявити системоутворюючий фактор і ступінь його мінливості в ході еволюції об'єкта як єдиного цілого; визначити, якому із

«системних» джерел саморозвитку було віддано пріоритет у ході еволюції та реформування [35, с. 141–142]. Урахуємо також, що самоорганізація на різних етапах еволюції й адаптації може відбуватися двома різними шляхами, а саме: через збільшення різноманітності можливих режимів і властивостей системи – дивергентний етап, що необхідний для пошуку нових можливостей існування; за рахунок зменшення різноманітності властивостей та одночасного (не обов'язково) синхронного вдосконалення, пристосування до нових умов системи і/або її елементів – конвергентний період. Комбінування переваг обох етапів дозволяє успішно керувати складними нелінійними системами, до яких належить держава, з урахуванням особливостей, впливів й тенденцій еволюції її складових частин, зокрема органів публічної влади, які відповідальні за належний стан правопорядку у сфері митних відносин [23, с. 389].

Очікувано, що специфічними для досліджень проблем органів митної політики стають у межах актуалізованих методологічних підходів методи математичного аналізу, статистичний метод, необхідні для обрахування та урахування цифрових параметрів, які визначають природу специфіки митних відносин як таких, їхні імпліцитні властивості. Синергія митної політики також неминуче занурює вченого-правника в суміжні сфери наукових знань – економіки, політики, міжнародних відносин, логістики, географії тощо. Йі окрім методологічної мультиплікації та міждисциплінарності, необхідність різноманітного бачення сущого також детермінує синергію результатів наукового пошуку, чітке усвідомлення синергійності світоглядних структур правника, конвергенцію протилежних способів дії тощо.

Реалізація вищезахарактеризованих методологічних підходів психологічно й соціально детермінована, оскільки свідомість дослідника відображає внутрішні (особистісні та професійні) якості та сприймає зовнішні атрибути (чинні правила). Як слушно відзначав Сократ, одна справа – це інструмент, який використовують, але зовсім інше – суб'єкт, який користується інструментом. Людина користується своїм інтелектом (душею) як інструментом,

що виявляє в ній помітні суб'єктивність та інструментальність, де усвідомлення відповідно до унікальних рис душі стає тим, заради чого існує людина на Землі [36, с. 102].

Рефлексія щодо цінностей (справжніх, істинних, традиційних) соціально забарвлена, як правило, й особливо у сфері митних відносин, де самоусвідомлення людини (громадянина чи посадової особи митного органу) відбувається не ізольовано, а у зв'язку з приналежністю до відповідного прошарку суспільства. Як бачимо, вплив соціуму під час наукових досліджень порушеної нами проблеми, будучи частиною загальної закономірності соціальної детермінованості активності індивіда, обмежено від початку відповідним рівнем індивідуально-відмінної величини (енергії, психології) його екзистенційних центрів – людей. Тут засадничим стають цінності, які є основою для дослідника чи іншої людини.

Виходить, що загалом соціально-діяльнісний функціональний розвиток кожного – універсальний, залишаючись незалежним в онтологічній основі, формує соціальне, взаємодіє та взаємодоповнює його. Це твердження стало аксіоматичним у другій половині ХХ століття, коли наукове співтовариство змушене було констатувати, що ядром всіх проблем є людина. За визнанням важливості орієнтованих на неї досліджень і побудовою адекватної сучасному рівню розвитку суспільства і раціонального знання наукової картини світу було включення до наукових розробок спочатку природного, а пізніше й гуманітарного циклів широкого кола питань, пов'язаних із людською присутністю у світі. Із тих пір суб'єктно-особистісна домінанта знаходиться в центрі уваги вчених. Співпраця вчених із різних галузей наукового знання над розробками методологічних підходів й концепцій зміщувала свій акцент із предметної на проблемну ознаку, де єдиною придатною для інтеграції інтелектуальних зусиль наукової спільноти основою залишається людина в найширшому сенсі цього слова. Персоноцентризм є альтернативним по відношенню до того наукового напрямку, який розчиняє правове буття громадянина в колективному, позбавляючи громадянина особистісних характеристик і властивостей,

перетворюючи його в безособову юридичну конструкцію – суб'єкт права [37, с. 96, 114, 97; 38, с. 689].

Право антропогенне, й усі його проблеми коректно розглядати тільки у зв'язку із природою людини, ступенем розчинення її індивідуальності у соціумі, його правовому житті. Для прикладу, важко погодитись із доцільністю зменшення сумарної фактурної вартості товарів, які ввозяться на митну територію України в міжнародних поштових та експрес-відправленнях для одного одержувача – фізичної особи в одній депеші від одного відправника в міжнародних поштових відправленнях або в одному вантажі експрес-перевізника від одного відправника в міжнародних експрес-відправленнях, для цілей оподаткування 20% податку на додану вартість й десяти відсотковим ввізним митом, зі 150 євро до 100 євро, за п. 68 підрозділу 2 розділу ХХ ПКУ [39]. По-перше, економічно відсутні підстави вважати, що ввезення товару на митну територію України створює додаткову вартість цього товару, яку можливо оподаткувати. Навіть якщо припустити, що кошти від стягнення такого податку далі будуть спрямовуватися на підтримку національного виробника товарів, які ввозяться, то українська практика публічного адміністрування виробничої сфери економіки таких практик не демонструє. Більше того, їх навіть немає на рівні законодавства, що виразно демонструють сегменти українського автомобілебудування, обладнання для борошномельної промисловості тощо. По-друге, виїзд українців з економічних причин за кордон, який має характеристики масовості (3–9 млн громадян) [40], довготривалості чи навіть постійності (більше 185 днів впродовж календарного року), кадрової капіталізованості, дуальної соціальної вразливості й висхідного тренду соціальних ризиків (відносно самих громадян за кордоном та їхніх сімей в Україні), супроводжується безпрецедентно великим (за обсягом та регулярністю, порівняно з Російською Федерацією, Республікою Білорусь) пересиланням товарів ними в Україну для своїх сімей. Кожен із цих чинників сам по собі, а тим більш їхня композиція абсолютно виключають правові підстави для оподаткування таких посилок на рівні їхньої

вартості 150 чи 100 євро. У будь-якому разі ця норма точно науково необґрунтована й не людиновимірна, має ознаки волонтаризму, популізму та некомпетентності. Наслідками її впровадження стає ще більша вразливість пересічних громадян, які, намагаючись не втратити свій дохід, сплачують перевізникам за перевезення їхніх посилок неофіційно й без жодних гарантій доставки посилки на місце призначення. Про зростання в разі дрібної контрабанди під час дії цієї норми навіть марно говорити в силу очевидності причинно-наслідкових зв'язків на тлі конкретно-історичних, цивілізаційних та культурних умов перебігу описаних правових відносин в Україні. У цьому зв'язку підтримуємо влучний висновок Д.В. Приймаченка, який наголосив, що використання митними органами обмежувально-примусових та інших державно-владних повноважень не самоціль, а необхідне тільки для виконання завдань та функцій, покладених на ці органи, серед яких найважливішим є забезпечення прав, свобод та законних інтересів пересічних громадян та суб'єктів господарювання [41, с. 9]. Митно-правові норми покликані, крім іншого, забезпечити права, свободи й інтереси людини, її відповідну активність у зовнішньоекономічній й митній діяльності, залишаючись при цьому ефективним інструментом у боротьбі із проявами контрабанди і порушеннями митних правил [42, с. 600], що добросовісно застосовується інспекторами митної служби та працівниками правоохоронних органів, тобто з повноцінним усвідомленням цінності примноження своїми діями простору свободи. Цікаво, що митний контроль та митне оформлення посідає п'яте місце в рейтингу двадцяти найбільш корумпованих сфер суспільного життя. При цьому в Україні корумпованість митних органів зросла з 42,1% у 2007 р. до 53,0% у 2015 р. За різними даними, через корупцію на митній службі держбюджет щороку втрачає понад 50 млрд грн [43, с. 33; 44, с. 28].

Наведений приклад яскраво ілюструє множину суб'єктів митних відносин, яка антропологічно розкладається на посадових осіб, з яких формуються органи митної політики/органи митного спрямування ДФС України [45, с. 13], та громадян, відносно яких

ці посадові особи здійснюють свої професійні повноваження. Природа, становлення й розвиток, енергетична кількісна та якісна характеристики множини діянь цих суб'єктів суть предмету, на пізнання якого спрямовується людиноцентричний (антропологічний) методологічний підхід. Він же інформує нас під час формулювання нового правила для митного законодавства, що митник та громадянин (уповноважений на роботу митниками представник юридичної особи, митний брокер та ін.) – тільки безпосередні учасники досліджуваної сфери правових відносин, а опосередковують їхню взаємодію створені парламентарями норми митних законів, де будь-яка вада стає підставою для спору й конфлікту, успішне вирішення якого вже вимагає залучення судді. Антропність норми митного законодавства – щонайменше в тому, що її можливо виконати, вона справедлива та рівною мірою стосується усіх, а також виражає усі інші складові частини принципу верховенства права. Як вдало підкреслив КСУ, одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України [46].

Конституційно зафіксований людиноцентризм у сфері митного права передбачає, перш за все, задоволення права людини як абстрактного носія сутнісних властивостей її інтересів відносно предметів (об'єктів) митних відносин, що в кінцевому підсумку також зумовлюють сутнісні характеристики правових вимог права об'єктивного – системи норм митного законодавства. Цими сутнісними властивостями стають розум, почуття (емоції), вільна воля та сформульовані за їхнього посередництва формально-юридичні конструкції. У рамках такого підходу зміст митного права з тим або іншим ступенем послідовності пов'язується зі свободою людини. При цьому йдеться як про зовнішню свободу людей під час взаємодії

один з одним і з державою, тобто свободу в громадському житті, що в цілому характерно для раціональної Західної традиції права, так і про внутрішню свободу, тобто свободу від помилок та іншого роду гріхів, що властиво духовній і/або релігійній традиції, які домінують у правовій традиції Сходу. Таким способом досягається стан, коли пошуки нормативних підстав права в системі соціальних відносин орієнтовані на те, щоб відмежувати право від довільного примусового встановлення держави, не допустити його ототожнення з не менш довільними, такими, що не відповідають сутнісним ознакам права, вимогами й законами суспільства [21, с. 36, 74].

Об'єктивація свободи людини обох вимірів уможливує формулювання положень митного права антроповимірного змісту у процесах наукового дослідження, правотворення й правозастосування. Тільки її енергетичний потенціал дозволяє оцінити усі суттєві для відповідних діянь (ухвалення рішень) факти реального життя. Наприклад, питання про встановлення податку на виведений капітал розглядається в умовах, коли черговий рік спостерігається стала тенденція зубожіння населення України та, як наслідок, відсутність середнього, за показником фінансової спроможності, класу громадян на тлі надприбутків фінансового сектору економіки, щорічного виведення із країни 11–30 млрд доларів США без належного оподаткування [47; 48], що здійснюються на користь громадян інших держав й менш ніж 0,01 % населення України. І ось на фоні таких соціальних реалій верховенство права людини – там, де держава, в тому числі через акти митного законодавства, закладає основу для тенденцій зростання бідності населення країни, а не потурає збагаченню невеликого кола осіб, сприяючи тим самим руйнації усїєї соціальної системи. Іншими словами, митна політика не має жодних ознак антропності, і якісні зміни у сфері виконавчої влади неможливі, якщо ідеологія здійснення цієї влади, її виконавчих функцій не відбувається заради забезпечення прав і свобод людини [49, с. 225].

Загальними для кожного стає загальнолюдське, а саме: розуміння того, що людей об'єднують природні підстави їхнього буття,

однакові й стабільні відносно кожного. Наприклад, духовність, яка виявляє себе у взаємодії, через діяльність і практику людини, у т. ч. як суб'єкта митного права [50]. У їхньому розмаїтті виокремлюємо тільки ті, які визначають основи природного права, що, у свою чергу, далі стає для нас підставою для формулювання та ухвалення законодавчих актів, зокрема й у сфері митних правовідносин. Правові норми означають додавання фільтру соціальності до природних першопочатків появи людей. Відбувається відхід від природних форм до форм соціальних, а фактично – їх викривлення в силу когнітивної й психологічної обмеженості людської свідомості, боротьби інтересів різних людей (їхніх груп). Розуміння цих зв'язків виявляє урахування чинників мінливості та перманентної незавершеності людини, створеного нею законодавчого поля впродовж плину усього життя. Відповідно, людина постійно конструює позитивне право, виходячи із права природного й трансформацій власної вже соціальної природи.

Антропоморфність ключового методологічного підходу пізнання предмету нашого дослідження домінує через необхідність розкрити образи й форми людини як об'єктивованої в нашому світі матерії. Людина, як й інші живі істоти, одухотворена, а душа стає її початком [51, с. 371], що отримує своє продовження та реалізацію через осмисленість свого буття в діяннях упродовж всього життя. Антропоморфізм як певний тип практичної поведінки сьогодні не тільки не повинен зникати із практичних правових відносин й доктрини, навпаки, він необхідний як один із небагатьох способів збереження людської природи в умовах сучасної тенденції поглиблення абстрактності соціальних зв'язків та невизначеності новітніх правових основ для прогресу людства, продуктивної взаємодії між націями, зокрема й у зовнішньоторговельній, митній сферах відносин [52].

А оскільки людське буття перш за все ініціюється усвідомленістю сенсів, на яких заснована навколишня правова та інша дійсність, то воно й виражається як цінність саме по собі та через ціннісне ставлення до оточуючих. Цінність фіксується свідомістю

людини як актуальна антропоморфна дійсність сенсу, із властивою йому значимістю, що містить у собі суб'єктне відношення і вказує на дійсну смислову сферу людського буття як свій предмет. Згідно з такою інтерпретацією, цінність – це антропоморфний сенс або такий, що фіксується свідомістю сенс, в якому людина виступає мірою значимого [53, с. 206]. І саме тому в нашій правовій системі чітко задекларовано, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [54]. Беремо також до уваги відносність їхнього змісту в реальному житті, адже як міра людяності правові та інші цінності на різних історичних етапах і в різних державах мають як загальні закономірності, так і особливості, зумовлені рівнем соціально-політичного, економічного, духовно-культурного, морально-етичного розвитку, розвиненості демократичних інститутів влади громадянського суспільства і правової держави, а також вдумливим і терпимим ставленням до нових антропогенних цінностей [55, с. 3].

Значене ставлення – наслідок належної соціалізації індивідів, які стануть кадровим складом органів митної політики чи будуть брати участь у митних відносинах як суб'єкти приватного права. Людина розглядається як мета, джерело акумулювання та формування системи правових зв'язків, їхнього впорядкування. Позалюдського права не існує, а тому спроби навмисно перевернути природні засади права в актах митного законодавства сигналізують про втрату митною політикою антропних рис, підміну інтересів публічних приватними цілями та завданнями, набуття чинним правом рис політичної кон'юнктурності. Водночас відхід від людиноцентризму означає не просто вразливість і/або втрату правових можливостей людини, а відсутність потрібних для перманентного прогресу прикладів для наслідування змісту та способів використання цих можливостей.

Гарантією антропоцентричності митної політики стає законодавча вимога про обов'язкове дотримання принципів права, які по суті – концентрат трансцендентального загальнолюдського. Так, за ст. 8 МКУ, митна справа здійснюється на основі принципів:

виключної юрисдикції України на її митній території; виключних повноважень митних органів України щодо здійснення митної справи; законності та презумпції невинуватості; єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України; спрощення законної торгівлі; визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності; додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб; заохочення добросовісності; гласності та прозорості; відповідальності всіх учасників відносин, що регулюються цим Кодексом. У ч. 1 ст. 76 Угоди України про асоціацію з ЄС зазначено, що відповідне торговельне та митне законодавство, як принципове питання, має бути стабільним та всеохоплюючим, а положення і процедури мають бути пропорційними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, об'єктивними й мають застосовуватися уніфіковано та ефективно, а також, відповідно до п. d) цієї частини забезпечувати більшу ефективність, прозорість і спрощення митних процедур та практик на кордоні.

Практична актуалізація норм митного права, відповідно до закладених у них загальноправових ідей, стає можливою остільки, оскільки осмислення їхніх проявів у практичному житті відбувається внаслідок відповідних діянь людини правової в митних відносинах – як суб'єкта правозастосування та як суб'єкта публічного права. Людська правосвідомість, правова культура опосередковують у кінцевому рахунку створення і реалізацію норм митного права, відповідно до меж наданої правом свободи – властивості волі, а не розуму. Адже розум дозволяє нам розуміти благо, проте творення благ вимагає ще й вольових зусиль, яка, хоча й залишається частиною людського духу, проте має свою автономію, утворюючи інакшу якість розуму [36, с. 451]. У цьому зв'язку, коли інтелект пізнає, а воля обирає, задля обов'язково раціонально обґрунтованого й узгодженого з таким розумінням змісту обставин митних відносин правозастосування вимагає повноцінно сформованої культури посадових осіб митних органів, їхньої особистісної (духовної й психологічної) цілісності. Грань, яку суспільство проводить

між проявом таланту, і патологією, залежить від безлічі умов, тому питання про визначення меж між нормою й аномалією сьогодні змістилося зі сфери професійного дискурсу до предметного поля публічних інтересів [56, с. 315], які мають тільки ті властивості, які їм надали люди у своїй сумарній взаємодії, що розгортається на тлі політико-правової культури суспільства [37, с. 158].

Відносно посадової особи органів митної політики людиноцентричний підхід до вивчення прийнятних нормативів її ефективної роботи, механізмів їх своєчасної та правильної зміни торкається передусім питань компетентності, особистісної та фахової придатності до адекватних вимогам часу правових діянь у дорученій сфері відповідальності. Спеціальна компетентність такої особистості публічного права передбачає володіння нею необхідною підготовкою і навичками для реалізації встановлених законодавцем правомочностей: особистим емоційно-інтелектуальним, вольовим і поведінковим ресурсом потрібної якості за параметрами освіти; профільними досвідом – знанням, що має силу по відношенню до кількох чи багатьох явищ відомого порядку, й стажем роботи, що відображає ступінь професіоналізму, тощо. Згадані кваліфікаційні ознаки специфікують людські якості цього суб'єкта, очевидно, органічно нашаровуючись на вже сформовані у процесі попереднього загального розвитку якості, які характеризують кожного пересічного громадянина. При цьому значущість спеціальних по відношенню до загальних вимог розвитку, знання й застосування моральних та правових норм під час виконання своїх повноважень, а також у позаслужбових відносинах, підсилюється прагненням підвищити авторитет держави, представником якої вони є, за рахунок їхнього майстерного використання для досягнення взятих на себе перед суспільством зобов'язань у строк [37, с. 155–156], наприклад, із покращення сервісу проходження товарами та громадянами митного огляду (контролю) під час перетину митного кордону; забезпечення надходжень до публічних від стягнення митних платежів відповідно до фіскального (митного) законодавства, що стимулює зовнішню торгівлю та інші види підприємництва,

призводить до більш справедливого розподілу капіталу у країні, ніж у попередні часи тощо.

Ставлячи за мету осмислення механізмів формування високопрофесійного корпусу митних органів, у межах людиноцентричного методологічного підходу використовуємо також соціологічний та психологічний методи. Вони у своїй сукупності спрямовуються для вирішення завдань зі структурування та моделювання робочих ситуацій, станів, обставин, які вимагають стресостійкості тощо. Антропна мікродинаміка процесів на рівні індивідуальної психології посадової особи митного органу складає предмет спостереження та фіксації генезису проявів окремих форм, норм та інших компонентів правової культури. Множина таких індивідуальних моделей породжує морфологічні ознаки на рівні макродинаміки ознак типової поведінки колективу досліджуваних суб'єктів, розкриваючись у межах соціологічних спостережень, аналізу, опису і т. п.

Конкретно-соціологічні методи (вивчення документів, опитування, експертні оцінки, контент-аналіз публікацій в ЗМІ та мережі Інтернет) дозволили зібрати й опрацювати інформацію, необхідну для всебічного аналізу рівня, структури й динаміки трансформацій набору професійних та особистісних якостей посадових осіб органів митної політики, а також під час вироблення напрямів їхнього вдосконалення. Зокрема, сьогодні загальна картина стану та розвитку психології в державній митній справі, її ролі та місця в митній діяльності дає змогу стверджувати, що в процесі реалізації завдань, покладених на органи митного спрямування України, посадові особи цих органів повинні володіти різноманітними знаннями, вміннями та навичками. Провідне місце серед них посідають знання економічного та правового характеру, вміння їх практичного застосування, а також професійно-психологічна підготовка: володіння навичками нейтралізації конфліктних ситуацій, готовність коригувати поведінку, модель спілкування, вміння провести візуальну діагностику у процесі безпосереднього здійснення державної митної справи тощо. Адже розвиток методологічних та методичних основ психології у сфері державної митної справи

сприятиме підвищенню рівня ефективності професійної підготовки та виховання посадових осіб органів митного спрямування та підвищенню рівня ефективності здійснення державної митної справи [57, с. 145–146].

Окрім вивчення моделей поведінки індивіда у трудових колективах, його колективних формах соціальної активності, соціологічний метод застосовуються фактично повсюдно, де важливо зрозуміти здатність суспільства ідентифікувати свою ідентичність, конструювати себе, виходячи з наявних правових моделей, конфліктів, суспільних рухів тощо [58, с. 82]. У розрізі досліджуваної нами проблематики спектр дії цього методу наукового пізнання звужується до верифікації даними про сприйняття громадянами якості й тенденцій митного регулювання; специфіки управлінської культури, функціонального навантаження митних органів; оцінки культурної цінності наявних практик професійної діяльності митників та інших посадових осіб органів митної політики; ефективності дії рішень митних органів; соціально-економічного ефекту від підвищення митного тарифу для обмеження імпорту товарів, аналоги яких виробляють у країні; та наслідків соціальних впливів інших норм/інститутів митного права.

Специфічним для нашої держави використання цього методу стає у зв'язку з інтеграцією до ЄС та гармонізацією з нею українських правових стандартів у сфері митних відносин, що вимагає осмислення в контексті соціології права цілого спектру проблем функціонування митниць як соціокультурного інституту та органу публічної влади, який активно сприяє розвитку економіки України, ускладненій корупції, непослідовності діянь (рішень) уповноважених органів публічної влади. Такий метод наукового дослідження працює не окремо, а виключно в тісному взаємозв'язку з іншими методами та на міждисциплінарній основі.

Історико-правовий метод наукового пізнання органів, що здійснюють митну політику в Україні, був використаний у ролі допоміжного в межах вищеохарактеризованих методологічних підходів й абсолютно незамінного для вивчення історіографії питання, що,

сукупно з іншими методами, дозволило визначити актуальну для дослідження частину проблеми й незаповнену нішу теоретичної аргументації її вирішення. Чинник часу – дивергентна риса цього методу, що означає можливість дослідника проводити періодизацію змін як самого досліджуваного феномену, так і його історіографії, ідентифікувати факти наступництва та накопичення знань про предмет наукового інтересу тощо.

Фактично за посередництва цього методу можливою стає структурування змін, які відбулись з об'єктом дослідження в попередні історичні епохи, поділ їх на етапи та уникнення спрощених підходів до сучасного стану правового статусу органів митної політики, поверхових висновків та довільних аналогій із минулими інваріантами перетворень такого статусу тощо.

Будучи спеціально-юридичним, він дозволяє не просто вивчати ретроспективу предмету – його виникнення, становлення й розвиток – а виокремлювати юридично значущі аспекти такої історії, що розкривають характер змін правового змісту широкого контексту митних відносин. Фактично вдається простежити історичну логіку, закономірності досліджуваного явища права, а значить, зрозуміти генезис, причини наявного стану речей, спрогнозувати найбільш вірогідні тенденції розвитку предмету дослідження. Історико-правове тлумачення ролі органів митної політики – неодмінна складова частини праць, присвячених публічній адміністрації та й узагалі органам публічної влади як політико-правовим явищам.

Відповідні дослідження із застосуванням історико-правового методу спираються на гіпотезу та її подальшу верифікацію щодо неоднорідності та мінливості ролі й значення митної служби в суспільстві та державі. Він дозволяє виявити логіку розвитку економіки та інших сфер життєдіяльності людства, що в подальшому зумовлює закономірності виникнення правових традицій перетворень статусу, змісту та обсягу повноважень, системи і структури досліджуваних нами органів. Застосування цього методу тісно переплітається з формально-догматичним й герменевтичним методами вивчення текстів нормативно-правових актів і доктринальних

джерел, виявляючи діахронічний аспект, динаміку зміни мови та смислів, що передавалися за посередництва її лексичних засобів.

Формально-юридичний аналіз (формально-догматичний, догматичний метод) являє собою відправну точку історико-правової частини дослідження проблеми під час тлумачення вже не чинних (історичних) нормативно-правових актів, положень правової доктрини. Потенціал цього методу повністю розкривається під час вивчення нині чинних норм відповідного профільного законодавства. Позитивістський підхід до праворозуміння спирається на нього, занурюючись у наявні тексти законів та сприймаючи усі інші правостворюючі чинники як другорядні. Написане й ухвалене або навіть тільки проєктоване законодавцем і/або іншим правотворчим органом – суть догм, які ми сприймаємо через цей метод без урахування зв'язків з іншими соціальними інститутами. Сфера чистого права (Г. Кельзен) корисна для міркувань на предмет його вад, напрямів удосконалення його норм і юридико-технічних засобів їхнього вираження, й при цьому тільки тих, які стосуються саме вираження, а не малися на увазі чи повинні там обов'язково бути. Фактично його застосування звільняє дослідника від усього інформаційного шуму, необхідності мисленнево поєднувати вже формально виражені норми права зі складними метафізичними абстракціями доктрини тощо. Формально-догматичний метод найбільшою мірою поєднується з методами формальної логіки, проте тільки в тій частині, яка вже була задіяна на етапі нормопроекування й наразі дозволяє акцентувати увагу на формі вираження норм – зовнішній та внутрішній, аніж на правових смислах, для яких вона створювалась. У поєднанні потенціалів цих методів вивчення та пояснення об'єкта відбувається в різних його проявах як цілісності і/або як окремих внутрішньо іманентних властивостей, їхніх кореляцій між собою та між формою і змістом.

Розширення можливостей розуміння смислів текстів правових доктрини та законодавства здійснюємо за посередництва інструментів герменевтики – способу систематичних міркувань про специфіку проблем розуміння й тлумачення, які актуалізуються

внаслідок розлому єдиної традиції та зіткнення щонайменше двох традицій (герменевтичної ситуації) [59, с. 30], адже внутрішня форма слова, артикульованого промовцем, дає тільки напрям думки слухача, вона лише мотивує його до пошуку способів розвитку смислів і значень у сказаному (написаному), проте не задає навіть меж розуміння слова. Слово однаково належить і тому, хто говорить, і тому, хто слухає, а тому значення слова полягає не в тому, що воно має конкретний сенс для промовця, а в тому, що воно здатне мати сенс взагалі [60, с. 162].

Герменевтичний метод спрямовується на розкриття зв'язків між нормами загального змісту (цілями, деклараціями, принципами тощо) та спеціальними нормативними приписами, кореляцій між науковими текстами із проблематики митних відносин, взаємозалежності інтерпретацій норм митного законодавства та їх подальшої практичної реалізації, а також на розуміння низки інших складових частин тлумачення масиву формально-визначеного і/або артикульованого змісту митного права, передбачає визначення (прогнозування) дієвості (результативності, ефективності) митного законодавства в контексті конкретно-історичних, цивілізаційних, культурних умов та вимірів їхніх економічних (зовнішньоекономічних, фінансових), політичних, соціальних, інформаційних, юридичних відносин. Практичним проявом використання герменевтики стають правила інтерпретації УКТ ЗЕД. Це дивергентна риса сфери правового регулювання тільки митних відносин. Специфічним стала також фіксація правил тлумачення методологічного підходу наукового пізнання для практичних цілей митних органів на рівні закону. Наприклад, у п. (а) ч. 3 «Основні правила інтерпретації УКТ ЗЕД» зазначено, що класифікація товарів в УКТ ЗЕД здійснюється за такими правилами: в разі якщо згідно із правилом 2 (b) або з будь-яких інших причин товар на перший погляд (*prima facie*) можна віднести до двох чи більше товарних позицій, його класифікація здійснюється таким чином: (а) перевага надається тій товарній позиції, в якій товар описується конкретніше порівняно з товарними позиціями, де дається більш загальний його

опис. Проте в разі коли кожна із двох або більше товарних позицій стосується лише частини матеріалів чи речовин, що входять до складу суміші чи багатокomпонентного товару, або лише частини товарів, що надходять у продаж у наборі для роздрібної торгівлі, такі товарні позиції вважаються рівнозначними щодо цього товару, навіть якщо в одній із них подається повніший або точніший опис цього товару [61]. Цей приклад яскраво ілюструє визначальну роль герменевтики у кращому розумінні текстів нормативно-правових актів, роз'ясненні та тлумаченні внутрішнього змісту чинних законодавчих норм, а також понять та їхніх визначень і термінів, з якими доводиться працювати посадовим особам органів митного спрямування, змісту діянь, що належить їм вчинити.

Розуміння інтерпретатором смислів норм митного права та установлених інтерпретацій цих норм покликане надати додаткові можливості для їх оцінки на предмет відповідності прогресивним сутності та змісту митних відносин. При цьому використання герменевтичного методологічного підходу у процесі пізнавальної діяльності вченого означає обов'язкове урахування ним усіх трьох семіотичних аспектів мови: 1) синтаксичного – де ми відволікаємось від сенсів слів (термінів) і сприймаємо їх тільки як використану систему знаків (лексем, морфем, слів тощо), які перетворюються за логіко-граматичними, синтаксичними та іншими правилами мовознавства, утворюючи у своїх зв'язках формули, з яких виводяться інші формули наявної мовної системи; 2) семантичного – коли ми звертаємось до смислів термінів, понять, мовних виразів й висловлювань (арорhansis), відображених з їхньою допомогою ідеальних об'єктів та взаємозв'язків між ними, а також рівною мірою беремо до уваги екстралінгвістичні репрезентації позамовної реальності, що, однак, знайшли своє місце в текстах опису ідеальних об'єктів, в нашому контексті – митних відносин; 3) прагматичного – зіставляємо сформульовані мовні вирази, по суті результати двох попередніх вимірів мови, з їхньою придатністю потрібним й очікуваним чином впливати на свідомість людей у практичній площині митних відносин, будучи відображеними у текстах нормативно-правових

актів, чинних на тлі конкретно-історичних й соціокультурних умов розвитку нації.

Як бачимо, трансцендентальність герменевтики нашаровується на інструментальність потенціалу формально-догматичного методу, в межах якого мова сприймається лише як знакова система. Таким чином, герменевтичні інтепретації збільшують пізнавальні можливості вченого через втягнення до кола предметного дослідження контекстів буття людини – його домінуючих природних рис (Befindlichkeit) та детермінованих ними переживань, асоціацій та інших чинників унікальних антропних інтерпретацій навколишньої дійсності, мовних форм її опису і подібного – та встановлення в підсумку саме того, що М. Хайдеггер номінував концептом «die Sage» (сутність висловленого/мови) [62, с. 242]. Сформульовані за результатами роботи методів герменевтики висновки покладаються в основу пропозицій до вдосконалення положень митного законодавства і/або корегування їхніх наявних тлумачень, відповідно до аксіологічних засад права, його традицій та найпродуктивніших зразків соціальних проявів правосвідомості (правової культури) посадових осіб органів митної політики та інших учасників митних відносин.

Окрім вищеописаного методологічного інструментарію та практик його використання, специфіка предмету дослідження також актуалізує застосування компаративно-правового методологічного підходу. Традиційною перевагою цього методу залишається активізація процедур зі встановлення подібності й відмінності між обраними досліджуваними явищами, загального і особливого у цих явищах, які співставні за сутністю та змістом, а інколи й генезисом. У напрямках ретроспективного вивчення аналогічних сучасним інститутів правового регулювання статусу органів митної політики цей метод діє за принципом порівняння у часові послідовності й вертикального часового зрізу, що допомагає в дослідженні процесів формування та розвитку різних органів митної політики та їх елементів виявити певні закономірності, тенденції в еволюції предмета пізнання [63, с. 155]. Обраний метод також застосовується

в напрямках функціональної достатності й масштабів розробленості відповідної системи однорідних правових норм порівняно з іншими інститутами галузей адміністративного й митного права й, безумовно, для залучення до предметного поля осмислення релевантного зарубіжного досвіду, його адаптації та варіантів успішної імплементації до українського правового поля [64].

Об'єктивація буття органів митної політики відбувається за посередництва методів загальнотеоретичного, загальнонаукового й спеціально-юридичного змісту в різноманітних поєднаннях в межах ключових для нашої роботи методологічних підходів: системного, синергетичного, антропологічного, герменевтичного.

За наслідками використання методів загальнофілософського змісту для пізнання нинішнього стану предмету дослідження спостерігаємо тенденцію до все більшої підміни людини комп'ютером під час виконання низки логічних операцій. У практичній площині поширення цифрового формату обробки інформації, відображаючи загальну тенденцію виконання трудових функцій та іншого роду поглиблення комунікації за посередництва засобів електров'язку, суттєво послаблює запит на використання їхніми учасниками потенціалу власного мислення. Силогістичні та інші операції формальної логіки все більше перекладаються на електронно-обчислювальні машини, а роль суб'єктів митної політики все частіше обмежується технічними операціями, що не потребують виконання складних логічних операцій. Звідси зворотній тренд до посилення запиту на застосування потенціалу логіки вченими-правниками, адже комп'ютери та інші автоматизовані системи апіорі не здатні врахувати усю специфіку змін людини та створених нею соціальних груп, щоб прорахувати та сформулювати прийнятні для успішного розвитку норми митного законодавства.

Методи логіки під час дослідження спираються на вихідні ідеї про кількість та якість, єдність та боротьбу протилежностей, заперечення застарілого новим основні закони (ідеї) та низку інших принципів наукового пізнання, дотримання яких дозволяє оптимізувати юридичну техніку вираження усвідомлених смислів, що

підлягають формально-юридичній фіксації. Інакше кількість норм митного законодавства очікувано стає надто великою, а ефект від такої кількості відсутній; митне законодавство не позбавляється архаїчності, не відображає нового в усій його необхідній повноті та виявляє інші суттєві недоліки, що заперечують детермінований продуктивними антропними трансформаціями соціальний прогрес. Супроводжується така метафізична кореляція прикладними методологічними підходами до пізнання права, а саме: системним, синергетичним, антропологічним, аксіологічним, герменевтичним та ін.

Концептуалізація знання про інструментальний потенціал загальнонаукових системного і синергетичного методологічного підходів пізнання органів митної політики як предмету дослідження має вигляд точки біфуркації взаємних переходів випадковостей у регулярності, нестійкості – у сталість, набору фактів (чинників) – у закономірність. Системність як методологічний концепт орієнтує дослідника на вивчення лінійних, відносно сталих структур юриспруденції. Він чітко завжди історично детермінований та логічно організований. Дія зовнішніх чинників змушує досліджувану систему діяти, інакше вона залишається пасивною та незмінною. Водночас кожен новий компонент впливає на енергетичні реакції, зокрема, в нашому випадку, системи органів митної політики, змінюючи її стан на нестійкий чи новий. Ці нові коливання (флуктації) та викликані ними стани через розсіювання їхніх енергій (дисипації) допомагає відслідкувати синергетика. Її активна роль виявляється відносно нелінійних, активних проявів правових явищ, які в силу накопиченої в них критичної маси енергії демонструють дію діалектичного закону переходу кількості в якість, хоча й неупорядкованої на перший погляд системи, та інші трансформації змісту. Синергетичний метод посилює методологічний потенціал системного методологічного підходу. Разом вони формують цілісну парадигму пізнання досліджуваної проблеми, дозволяючи міркувати з нової теорії про методологію пізнання правової реальності, яка розвиває попередню форму усвідомлення проблеми й утворює її нові модифікації, виявляючи більше різноманіття

зв'язків між досліджуваними правовими явищами. Під час таких трансформацій зберігається ядро кожного методу, проте вони співіснують у різних моделях форм свідомості, що виявляє нові межі когнітивної продуктивності й не протистоїть іншим, а використовує їхні переваги.

Метафізичні міркування в межах цього дослідження спираються на застосований у Конституції України аксіологічний підхід у формі імперативного принципу про визнання людини домінуючою цінністю у суспільстві, який, за умови належної соціалізації людей, стає невід'ємним атрибутом людиноцентричної політики держави, зокрема й у сфері митних відносин. Із позицій людиноцентризму природного (лібертарного) праворозуміння походження й подальший розвиток митного права являє собою процес розкладання відносин, що передбачають нерівність людей та відірваність держави від усього населення, на формування нових суспільних засад, заснованих на принципі формальної рівності, зумовленості діяльності держави виключно інтересами свого населення під час забезпечення паритету зовнішньоекономічних відносин з іншими державами. Відповідно, питання реформування органів митної політики, являючи собою частину трансформації усєї держави, антропогенні й атропоцентричні. Зокрема, в частинах вдалої організації структури мережі підрозділів, конкурсних умов й процедур призначення їхніх посадових осіб та системи взаємозв'язків між ними, ефективної професійної діяльності та інших проблем вдосконалення та перехід у нову якість відбувається на підставі та за рахунок соціального досвіду, що накопичений у свідомості громадян, вірно інтерпретований під час конструктивного дискурсу публічної влади з такими громадянами та відображений її зусиллями у змінах до митного законодавства.

Застосування постпозитивістської методології пізнання органів митної політики характеризується акцентом на онтологічних основах проблеми, яка не вирішується через протиставлення та інші формально-логічні операції, не вичерпується зведенням теоретичних положень до емпірії спостережень та експериментів,

а сприймається як відносна й, відповідно, потенційно фальсифікована. Когнітивна інституціоналізація сутнісних властивостей досліджуваного феномену відбувається через поєднання синергії раціональної та сенситивно-інтуїтивної енергії метафізичних обґрунтувань у цілісну картину відомостей про нього – властивості, системні зв'язки, тенденції трансформацій тощо. Будучи відображеним у текстах митного законодавства й правової доктрини, феноменологічний зміст науково обґрунтованих знань про предмет дослідження деконструюється та інтерпретується призначеним для цього інструментарієм герменевтики. Результатом стає встановлення онтологічних й екзистенційних підстав усвідомленого автором досвіду, що призвів до формулювання текстів, де відображені отримані знання, їхні подальші змістовні трансформації.

1.2 КОНЦЕПЦІЯ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ: ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ, ЗМІСТ ТА НОРМАТИВНА ОСНОВА

Незважаючи на те, що вже майже як тридцять років тому із проголошенням незалежності України відбулися фундаментальні зміни в державо- та правотворенні, сутнісна перебудова усєї системи публічної влади на теренах нашої держави досі триває. Можливо, такий дещо неквапливий поступ розвитку концептуально нових відносин у сфері публічної влади, пов'язаний не тільки із певними організаційними та ресурсними складнощами державотворчих процесів, але і з факторами ментального характеру – закоснілістю в розумінні суті та призначення публічної адміністрації, підсвідомого, кристалізованого за тоталітарного режиму, несприйняття демократичних засад існування суспільства та держави або гіпертрофованого уявлення про них, низьким рівнем правової культури та правосвідомості не тільки у широких верств населення

та пересічних громадян, але й у представників публічної влади, непрофесійністю останніх, соціальною безвідповідальністю доволі значної частини населення тощо². Звісно, цей перелік передумов явно не є вичерпним, а серед них є й деякі інші фактори, які лише підкреслюють одну загальну проблему сучасного існування нашої держави – несформованість громадянського суспільства та його інститутів, що фактично є квінтесенцією недоліків функціонування сучасної системи публічної адміністрації в цілому.

Однак і цим негативних факторам є пояснення. На нашу думку, багато в чому такий стан справ пояснюється ідеологією радянської системи управління суспільством, яка не могла не справити впливу на світогляд та світосприйняття людиною навколишньої дійсності. Сприйняття держави як центру відносин, служіння його інтересам, а не особі, превалювання державних інтересів над правами та свободами особи, дисбаланс між правами та обов'язками людини

²Надзвичайно слушними у вказаному контексті є слова В.М. Сушенка про те, що «Система конституційних прав людини і громадянина в Україні охоплює теоретично максимально всеосяжний спектр прав і свобод у виборі способів і засобів життєдіяльності кожної людини, що проживає чи перебуває в нашій країні... Однак практична реалізація та захист цих прав і свобод майже щоразу нашо́товхуються на значні перепони і перешкоди, що мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер та є підґрунтям для невирішених проблем у цій сфері. До проблем реалізації та захисту прав людини і громадянина в Україні в контексті верховенства права вчений цілком слушно відносить: низький рівень правової культури і правової свідомості переважної більшості членів нашого суспільства; незадовільний рівень зовнішнього виховного впливу на кожну людину з боку суспільства та самовиховання за наявності у багатьох людей реального відчуття власної честі та гідності; низький рівень дотримання правопорядку (законності) у житті суспільства і держави та беззастережної відповідальності кожної без винятку особи перед собою і оточенням за процес і результати своєї діяльності; нерівноправність гілок та органів державної влади та недосконалість функціонування місцевого самоврядування територіальних громад у реальному житті; низький рівень професіоналізму у сфері політичного та державного менеджменту і його виняткова залежність від особистих й групових (кланових) інтересів; відсутність чіткої структурованості громадянського суспільства і громадського контролю за діяльністю всіх органів державної влади; високий рівень корупції на всіх рівнях і щаблях державного і суспільного життя та відсутність політичної волі у його зменшенні; відсутність прямої обоюдної залежності між людиною і громадянином та державою і суспільством [65, с. 29–30].

і громадянина і т. д. – усе це є не просто відголосками тоталітарного режиму, але й його ключовими принципами.

Разом із тим слід визнати, що і суспільство, і держава в особі їхніх інститутів намагаються, як мінімум, задати вектор трансформації не тільки публічної влади в цілому, але і суспільної свідомості. Про це свідчать і останні соціальні протести, що раз пораз виникають в Україні та спрямовані на забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина, і невпинні спроби у реформування різноманітних сфер публічного адміністрування та системи суб'єктів, що його здійснюють, і зміни у законодавстві, які спрямовані на створення умов для підвищення загальної культури та правосвідомості громадян.

Фактично одним із перших нормативно-правових актів, що заклав основи реформування системи й засад функціонування публічного адміністрування та українського законодавства у цій сфері, став Указ Президента України від 22 липня 1998 року «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (далі за текстом – Концепція) [66].

Унікальність цього акта пояснюється тим, що Концепція фактично стала не тільки нормативно закріпленою програмою реалізації реформ публічної адміністрації в Україні, але й певним пластом наукових думок щодо сутності та призначення публічної влади. До того ж положення Концепції породили жваві обговорення та наукові дискусії в колі вчених-правників, представників науки державного управління, філософії, соціології тощо. Іншим словами, Концепція стала каталізатором різноманітних наукових досліджень у цій сфері знань, і слід визнати, що доволі питому вагу в них складала питання нового розуміння призначення публічної влади.

Багато у чому такий науковий інтерес можна пояснити тим, що Концепція критично оцінювала наявний на той момент стан державного управління в Україні, ставила питання про критерії його ефективності та пропонувала конкретні механізми реформування. Так, Концепція передбачає, що система державного управління,

яка існує в Україні, залишається загалом неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися в період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого наявне державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Концепція наголошує, що зміст адміністративної реформи полягає, з одного боку, в комплексній перебудові системи державного управління всіма сферами суспільного життя, яка існує в Україні; з іншого – в розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава [66].

У зв'язку з викладеним мета адміністративної реформи логічно формулювалась так: поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави [66].

Визнає неабияку значущість Концепції для правової науки й Ю.І. Цвіркун, який так само стверджує, що «нормативне закріплення основних засад реформування державного управління стало справжнім каталізатором для вчених-адміністративістів, які у своїх наукових дослідженнях розгорнули наукову дискусію із приводу подальшого розвитку та модернізації цієї надважливої функції держави. Поміж питань суто практичного характеру дослідники намагались сформувати цілісне уявлення про правову природу та спрямованість державного управління, термінологічну систему

у цій сфері та її зміст, місце управлінських відносин у предметі адміністративного права тощо» [67, с. 30–31].

Однобічним би було визнання однозначного позитивного ефекту Концепції, оскільки результативність її положень, врешті-решт, залишилась на досить низькому рівні. Як у цілому справедливо наголошує М.Г. Орел, певними передумовами в цілому невдалого та затягнутого реформування публічної адміністрації, передбаченого Концепцією, є закладені у процес підготовки реформи певні недоліки у її плануванні. Зокрема, як зазначає вчений, по-перше, спостерігалася тенденція охопити в межах одного документа (в даному випадку – Концепції адміністративної реформи) практично весь комплекс досить складних питань, пов'язаних із підвищенням ефективності та результативності державного управління. Має місце, як підкреслює дослідник, і відсутність системного підходу під час визначення сутності, структури, змісту, призначення, процедур розробки та затвердження правових актів, які розробляються у процесі планування та здійснення адміністративної реформи, а також невизначеність їх ієрархії і, як наслідок, пріоритетності (послідовності) розробки, затвердження та уточнення [68, с. 367, 368].

У свою чергу, визнаючи перспективність та важливість положень Концепції, С.В. Шахов у тому числі з посиланнями на розроблені Центром політико-правових реформ «Рекомендації щодо законодавчого забезпечення конституційної, адміністративної та судової реформ» абсолютно виправдано зауважує, що втілити в життя стратегічну мету Концепції не вдалося з ряду причин як суто політичного характеру, так і низки соціально-економічних перешкод. «Поки що залишається нереалізованою й інша мета адміністративної реформи – формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей. На жаль, не втрачають своєї актуальності й інші невиконані завдання адміністративної реформи, зокрема: забезпечення стабільної та ефективної організації системи виконавчої влади; організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби; зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної

адміністрації; забезпечення прозорості та відкритості публічної адміністрації; створення системи спроможного місцевого самоврядування; гарантування підконтрольності публічної адміністрації» [69, с. 24; 70, с. 368–369].

Погоджуючись із деякими тезами М.Г. Орла, С.В. Шахов поряд із ними відзначає, що Концепція адміністративної реформи мала достатньо глибокий та ґрунтовний рівень наукового обґрунтування та підготовки її змісту, що дає вагомий підстави вважати її достатньо продуманою та добре структурованою, проте передумови гальмування реалізації положень Концепції адміністративної реформи пов'язані зовсім не з її недоопрацюванням, а полягають у відсутності достатньої політичної волі в тих суб'єктів, які відповідальні за втілення вказаних стратегічних положень у життя. Тому вчений-адміністративіст, як певний об'єктивний підсумок оцінювання виконання положень Концепції, підкреслює, що все ж таки деякі заходи, передбачені згаданим указом Президента України, реалізувати вдалося [70, с. 370–371].

Разом з тим **яке** відмітимо, що факт залишається фактом – Концепція адміністративної реформи України в деталізованому вигляді описала дорожню карту реформування системи публічної влади, центральне місце в якій відводилось людині та її правам, що відіграло принципово важливу роль у подальшому впровадженні ідей людиноцентризму як основи наукових досліджень у сфері публічного права.

Звісно, несправедливим би було стверджувати, що прийняття саме Концепції стало точкою відліку впровадження ідей людиноцентризму в науку адміністративного права та практику публічного адміністрування. Немає жодних сумнівів у тому, що нормативною основою вказаних філософських ідей є Основний закон України, прийняття якого у 1996 році насправді ознаменувало не тільки конституційну легалізацію публічної влади, але і створило засади її конструювання та функціонування, фундаментальною ідеєю якого є служіння людині та суспільству. Фактично ідеєю людиноцентризму пронизана уся Конституція, серцевиною якої є положення

статті третьої: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [54].

У пошуках відповіді на питання, що являє собою ідеологія людиноцентризму як основа адміністративного права та ідейне підґрунтя наукових досліджень, варто розкрити походження вказаної концепції та її загальнофілософський зміст. Як слушно зазначається на шпальтах філософської літератури, осмислення сутності людини завжди було актуальним для філософів, педагогів, психологів. Аналіз розуміння природи людини свідчить про те, що майже кожен філософ пов'язував його сутність із тою чи іншою ознакою [71, с. 471]. Як стверджує І.І. Драч, «пластичність внутрішніх взаємозв'язків, що характеризує «відкриті» суспільства, призводить до динамічності соціальних функцій і поведінкових нормативів людини. Негативним наслідком цього стає невизначеність моральних цінностей і як підсумок – криза духовності, втрата сенсу власного буття, деформація особистості і порушення її соціалізації. Вихід із цієї ситуації полягає в переході до нової парадигми розвитку, коли не технології, не економіка, а людина в її новій якості стане метою і сенсом прогресу. Людиноцентризм – нова стратегія розвитку суспільства, в основі якої не накопичення матеріальних благ і цінностей, а орієнтація на цінності духовні, на знання, культуру, науку, без яких життя втрачає сенс і перспективу. Це перш за все стосується української «філософії серця», кордоцентризму Г.С. Сковороди, П.Д. Юркевича, Д.І. Чижевського, сутність якої складає екзистенційно-антропологічний підхід, характерний для національного мислення [71, с. 471–472].

Слід зауважити, що в різноманітних філософських наукових джерелах описується, що людиноцентризм – це філософія гуманістично орієнтованого підходу до соціальних відносин і особистості. Розвиток і втілення у практику життя філософії людиноцентризму

є однією з головних умов формування і становлення сучасної системи соціальної допомоги і соціально орієнтованої держави. Система принципів розвитку соціальної держави передбачає, що головною цінністю в її концепції виступає людина, її розвиток, самореалізація. Соціальна держава, на думку більшості дослідників вказаної проблематики, діє для і заради людей, і саме люди відтворюють її основні принципи й ідеї [72; 73, с. 21; 74, с. 54].

Як вказує К.В. Кучеренко, посилаючись на О.І. Генісаретського, людиноцентризм – це актуалізація гуманістичних тенденцій в сучасну епоху, відхід від раціоналізованих прагматичних імперативів. Об'єктивна логіка розгортання сучасного соціально-політичного і культурного життя перетворює гуманізм і філософську антропологію в новий тип світогляду – людиноцентризм. У даний час злиття філософії та антропології дало нову дисципліну, яка акцентує увагу на вивченні проблеми людини у всіх її суттєвих аспектах. Однак із розширенням знань про людину виникає необхідність конкретизувати вчення про людину в інституційній сфері [75; 76, с. 531]. Таким чином, слід звернути увагу на те, що всупереч розхожій думці людиноцентризм не можна ототожнювати з гуманізмом і антропологізмом, оскільки він є цілком самостійним ідеологічним концептом і парадигмою наукової думки.

Людиноцентризм, як зазначає К.В. Кучеренко, – це нова якість філософського розуміння людини, яке перевищує як масштаби ренесансного антропоцентризму і гуманізму, так і філософську антропологію. «Адже нині – це епоха творчої особистості, що не вкладається у встановлені визначення минулих часів. Людиноцентризм не тільки взаємодіє з філософською антропологією, а й оцінює її з точки зору своєї загальнонародової – метафілософської, світоглядної якості» [75; 76, с. 532].

С.Ю. Цигульов переконує, що в межах філософії людиноцентризму ми повинні розуміти не те, що людина, її «життя тут і зараз» є головною метою її буття і вся її діяльність, як розумова так і практична, здійснюється лише для забезпечення саме «життя тут і зараз», досягаючи цього за будь-яку ціну, а повинно розумітися

те, що людина з усією її величністю, розумом, потенцією ставиться у центрі світу і повинна завдяки цьому зберігати його, зберігати будь-яке життя, зберігати себе у майбутньому. Вчений-філософ підкреслює, що філософія людиноцентризму – це єдиний шлях позитивного розвитку суспільства [77].

У свою чергу, М.К. Мамардашвілі та О.М. П'ятигорський відзначають, що людиноцентризм взаємодіє не з будь-якою філософією, а тільки з тією, яка орієнтована на виявлення і затвердження внутрішніх, глибинних основ буття людини. Філософія людиноцентризму – не просто чергове філософське і антропологічне вчення, а перетворення філософствування і гуманістичних міркувань в новий тип метафілософії і світогляду. Першою формою такого світоглядного мислення була сама філософія. Саме вона наділила науки про людину необхідним смисловим змістом [78; 76, с. 532]. Аналогічну точку зору висловлюють й і дослідники В.Г. Кремень, О.І. Ситник та І.А. Ковальчук [72, с. 12–13; 79].

Натомість, на додачу до вказаного, В.Г. Кремень підкреслює, що поняття людиноцентризму сповнене глибокого філософського змісту. На його переконання, терміном людиноцентризм позначаються різноманітні й водночас концептуально спрямовані відтінки філософської думки, об'єктом яких є людина. Тілесність, обдарованість, духовність, освіченість, моральність, егоїзм, розумність, цілеспрямованість – усе це є фрагментами постійно змінюваної картини буття людини, які розкривають її нові аспекти, але не вичерпують нескінченного змісту [80, с. 9].

І.Д. Проскуровська зауважує, що серед основних положень людиноцентризму слід особливо відзначити те, що «внутрішня природа (або сутність) людини є позитивною, конструктивною і соціальною, і вона починає виявляти і проявляти себе в людині кожен раз, коли в її взаєминах з іншою людиною (чи іншими людьми) існує атмосфера безумовного позитивного прийняття, емпатичного розуміння і конгруентного самопред'явлення» [81, с. 7–13].

Як слушно вказує В.В. Юровська, серед гносеологічних об'єктів філософії людиноцентризму особливе місце відводиться

взаємовідносинам людини і держави, оскільки, безумовно, така площина соціальних зв'язків є лакмусовим папірцем сталого розвитку суспільного устрою окремої країни, державних союзів, врешті-решт – розвитку усього людства. Тоталітаризм та диктатура, імперіалізм (як державна політика, практика і пропаганда розширення і панування держави шляхом прямого захоплення території або за рахунок отримання політичного й економічного контролю) та фінансова олігархія (як зосередження в одних руках усіх важелів впливу в більшості сферах економічного життя та політики) в їх різноманітних історичних проявах, ретроспективі існування людства та, на жаль, сучасності доводять необхідність урахування досвіду історії, прискіпливого вивчення помилок минулих поколінь, критичного осмислення ролі окремої особистості та глибокого філософського розуміння людини як безумовної цінності світосприйняття та світогляду кожного [74, с. 53].

Разом із тим слід визнати, що й нинішні демократичні режими та їхні інститути теж часом не мають відповіді на такі виклики сьогодення, як тероризм та релігійна нетерпимість, екологічні катастрофи та демографічні кризи, боротьба з бідністю, розподіл трудових ресурсів тощо. В усіх цих процесах, проблемах та соціальних явищах центральне місце займає людина, а рівень її взаємодії з державою, вплив останньої на формування особистості є чи не найважливішим фактором вирішення окреслених проблем сучасного суспільства [74, с. 53].

Учена, підсумовуючи аналіз філософії людиноцентризму, констатує, що філософія людиноцентризму загалом полягає не тільки у визнанні людини соціокультурним феноменом, який є центральною ланкою всіх соціальних процесів та явищ, але й у вивченні проблем людини в усіх її сутнісних аспектах (в тому числі і в аспекті її зв'язку з державою). Людиноцентризм є самостійним концептом філософського розуміння людини, що не тільки вбирає в себе та розвиває ідеї антропоцентризму (різновид телеології, філософське вчення, за яким людина є центром всесвіту і метою всіх подій, які в ньому відбуваються), гуманізму (система

ідей і поглядів на людину як на найбільшу соціальну цінність, створення умов для її повноцінного життя і фізичного та духовного розвитку) і філософської антропології (філософське вчення про природу людини), але й значно поглиблює та пристосовує їх до сучасних умов розвитку суспільства [82, с. 102].

Першочергове акцентування уваги на самій людині, на її цінності для суспільства і держави (а не навпаки), її правах і свободах зумовило те, що філософія людиноцентризму, в умовах сучасного світу і його існування, стала все більше і більше привертати увагу правознавців, які в тому числі в пошуках правової формули справедливості обґрунтовували те, що саме людина і її життя є центральним елементом в побудові правової держави. У цілому саме такий наратив і проповідується в переважній більшості наукових джерел у сфері права. Дотримуємося його, безумовно, і ми.

Правова наука приділила чимало уваги передумовам розвитку та укріплення філософії людиноцентризму в юридичній доктрині, формуванню нової парадигми правового мислення та уяви про право. Зокрема, В.П. Плавич наголошує, що сьогодні теорія і філософія права потребують дослідницького, методологічного антропоцентризму, що дасть змогу, з одного боку, глибше проникнути в сутність права через пізнання природи людини, а з іншого – допоможе краще зрозуміти природу людини через пізнання сутності права. «Своєрідність нинішньої соціально-історичної ситуації полягає в тому, що в ній зійшлися разом катастрофічне і ренесансне початки, тенденції загибелі старого і народження нового. У межах людського духу вони схрестилися як різнонаправлені світоглядні вектори, породжуючи безліч найгостріших психологічних і морально-правових дисонансів» [83, с. 4–5]. У цьому особливість сучасного духовного клімату і співчуття тих, хто живе й усвідомлює право в нинішню епоху [84, с. 60]. Як зазначає вчений, саме антропологічне дослідження права дало можливість сформулювати методологію, яка може пояснити духовно-правовий світ людини, не протиставляючи людину природі, а поєднуючи їх, незважаючи на багатомірність поведінки людини у природно-правовому

просторі. Як показано у статті, під впливом різноманітних правових норм інтелект формує дух людини, що в результаті відображається в її поведінці. Оскільки на зміну філософській антропології приходять екзистенціалізм, то методологічними засадами стають не раціональні, а інтелектуальні, ірраціональні, духовні засади. Право, яке не знає меж, перебуває в таємничому світі духовності, має підсвідомі і безсвідомі прояви, володіє трансцендентальними властивостями настрою та почуттів, налаштовує людину на відповідні дії [84, с. 62].

Н.М. Пархоменко фактично пов'язує подальший розвиток ідей людиноцентризму як сутності соціальної функції держави у праві із правовим прогресом. На думку вченої, соціально-економічний і політико-правовий устрій держави визначається станом відтворення населення як природної основи розвитку суспільства. «Триваюча криза майже у всіх сферах суспільних відносин в Україні зумовила трансформацію суспільної свідомості, наслідком чого стала зневіра в можливості руху вперед, прогресивного розвитку, покращення життя людини, у можливості захистити свої права і свободи за допомогою закону. Вирішення зазначеного питання лежить у площині існування суспільного прогресу загалом та прогресу в сфері права зокрема», – зауважує дослідниця [85, с. 31]. Н.М. Пархоменко підкреслює, що ефективність удосконалення правового регулювання залежить від змісту законодавства, від відображеності в ньому об'єктивних потреб людини, захисту її прав, свобод і законних інтересів, гармонійного розвитку особистості. Це ж визначається необхідністю забезпечення конституційного принципу визнання людини, її життя, здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України), людиноцентризму у праві [85, с. 32].

О.Л. Львова, визнаючи деяку відсталість (у порівнянні із зарубіжною) вітчизняної науки в питаннях дослідження правового статусу людини через призму аксіологічних проблем і в контексті державоцентристської та людиноцентристської ідеології у державно-правовому житті [86, с. 186], пропонує своє бачення

подальшого реформування українського законодавства та системи права загалом.

Зокрема, вчена, стверджує, що «метою запобігання руйнуванню моральних основ та духовних цінностей в Україні, які є об'єктом національної безпеки, українська влада повинна: зав'язати суспільний діалог із зазначених проблем і розпочати народні обговорення із ключових питань, що стосуються розширення переліку та змісту основних прав людини, розуміння понять честі та гідності; з'ясувати суспільну думку та уявлення про сім'ю та сімейні цінності, звернутися до історичного коріння українського народу і найкращих його традицій; дослідити українську наукову правову думку із зазначених проблем та врахувати її, дотримуючись принципу науковості в процесі законопроектної діяльності; з огляду на людиноцентризм і з метою запобігання егоцентризму у праві необхідним є законодавче визначення таких понять, як «людина», «стать», «чоловік», «жінка», «життя» і т.п., що можна відобразити, зокрема, в законопроекті «Про людину»; обрати найкращі європейські зразки та моделі, які вплинули на розквіт Європейської цивілізації, та запозичити їх у власну правову систему; у своїй владній діяльності дотримуватися принципу верховенства права та чинних положень Конституції України, пам'ятаючи про відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями [86, с. 191].

Важливо відмітити, що зміст наведених у цілому логічних та, можливо, й необхідних пропозицій багато у чому залежить від сприйняття вказаним автором деяких моральних засад існування суспільства, які дають змогу наповнити ці рекомендації конкретним змістом, який аж ніяк не можна вважати зразком толерантності. Так, вчена вважає, що одними «із найбільш небезпечних новел сучасного законодавства, що зазіхають на моральні основи суспільства, особливо на інститут сім'ї, можна назвати, зокрема: ідею так званої рівності і недискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності, яка надає необґрунтовані привілеї їх представникам у різноманітних сферах, зокрема, трудовій і сімейній» [86, с. 190].

Викладене дає змогу припустити, що О.Л. Львова уявляє людиноцентризм в дещо викривленому вигляді. Акцентуючи увагу на необхідності його відмежування від егоцентризму, вчена фактично свідомо обмежує або, точніше, хибно інтерпретує окремі особисті немайнові права людини, зокрема такі, як право на індивідуальність (фізична особа має право на збереження своєї національної, культурної, релігійної, мовної самобутності, а також право на вільний вибір форм та способів прояву своєї індивідуальності, якщо вони не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства [87]); право на особисте життя та його таємницю (фізична особа має право на особисте життя; фізична особа сама визначає своє особисте життя і можливість ознайомлення з ним інших осіб; фізична особа має право на збереження в таємниці обставин свого особистого життя) [87] тощо.

На нашу думку, такий підхід шановної дослідниці явно суперечить не тільки ст. 3 Конституції України, але і самій суті людиноцентризму, який, як вже неодноразово наголошувалось, не припускає, а імперативно заявляє, що права людини, можливості її вільної самоідентифікації не можуть обмежуватися чи звужуватися, в тому числі й в угоду нав'язаним цінностям і уявленням інших людей, свідомість яких часом повною мірою залежить від тих чи інших релігійних концептів³.

Повертаючись до аналізу власне людиноцентризму у праві, відзначимо, що в переважній більшості робіт питання про сутнісну наповненість цього філософського концепту не стоїть. Наприклад, Т.І. Тарахонич переконана, що людиноцентризм – це насамперед яскравий прояв особистих прав людини, а саме права на життя,

³Заради справедливості відзначимо, що в цілому такий підхід не є характерним, ані для правової, ані для філософсько-правової вітчизняної літератури, оскільки як слушно зазначає В.М. Коробка, на початок XVII ст. теологічна складова перестає бути визначальною для епохи світоглядною позицією. Так, якщо католицьке вчення про право, засноване на принципі теоцентризму, орієнтувалося на людину, яка пасивно уповає на всемогутнього Бога, то протестантське вчення, залишаючись вірним цьому принципу, навпаки, розвиток права та його реалізацію пов'язувало з активною, раціональною особистістю [88, с. 62].

здоров'я, недоторканність, безпеку, свободу, честь, гідність, в основу яких покладено життєві потреби та інтереси людини [89, с. 281]. Учена цілком слушно наголошує, що «категорія людиноцентризму тісно пов'язана із принципом рівності та свободи людини. Фізичні властивості людини, які надані їй від природи впливають на її індивідуальність, певну поведінку, взаємодію з іншими суб'єктами. Людська індивідуальність може впливати на процеси розвитку людини, на її дії, поведінку та поряд із цим вона заперечує рівність, насамперед на інтелектуальному та моральному рівні. Однак із погляду політичного та правового аспекту щодо рівності, до людей повинні застосовуватися однакові вимоги, що свідчитиме про їхню рівність. Підставою і критерієм рівності у праві є свобода індивіда у суспільних відносинах [89, с. 282]. Узагальнивши наявний матеріал, Т.І. Тарахонич підсумовує, що людиноцентризм – це важливий напрям гуманістично спрямованої політики держави в процесі державотворення і правотворення, що впливає на свідомість та формування індивідуальних якостей людини [89, с. 283].

О.В. Білоус, який досліджує філософію людиноцентризму як ціннісну основу тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства, цілком аргументовано стверджує, що людиноцентризм характеризується таким:

- 1) перш за все людиноцентризм є ідеологією, або концепцією в тому значенні, що містить певні принципи, застосування яких до життєвих ситуацій дозволяє досягти максимально можливої реалізації потенціалу людини в тих межах, в яких така реалізація не порушує прав і свобод інших людей;
- 2) засадою людиноцентризму є твердження про те, що оцінка ефективності суспільних інститутів здійснюється з позиції максимально можливого задоволення потреб та інтересів кожної конкретної людини, а не окремих соціальних груп, у т. ч. суспільства, або політико-правових утворень, в т. ч. держави;
- 3) людиноцентризм виключає можливість примусового підпорядкування життєдіяльності людини будь-якій іншій меті, окрім задоволення власних потреб та інтересів;

4) людиноцентризм також включає в себе покладення на людину відповідальності за власне життя в тому сенсі, що суспільство має право накладати лише ті обмеження, що необхідні для забезпечення можливості належного співіснування людей без примусового втручання в життя один одного [90, с. 217–218].

Поряд із цим учений уточнює, що слід мати на увазі, що ідеологія людиноцентризму не передбачає повне відокремлення людини від суспільства. У зв'язку із цим оскільки людина користується перевагами життя в суспільстві (забезпечення безпеки, об'єднання ресурсів, соціальні гарантії тощо), людина може мати пропорційні обов'язки, наприклад, щодо сплати податків, надання показань під час допиту її як свідка, крім застережених винятків [91, с. 169].

У підсумку О.В. Білоус, стверджує, що людиноцентризм – це ідеологія (основоположна філософська концепція), згідно з якою задоволення прав, свобод та законних інтересів людини є метою існування суспільства, яке має забезпечити максимально сприятливе середовище для реалізації прав, свобод та законних інтересів людини без надмірного обтяження суспільства та зобов'язанням людини у виключних випадках, встановлених найвищими законодавчими актами, вживати заходів для задоволення суспільних інтересів. Фактично зазначене твердження іншими словами вказане в ч. 1 ст. 23 Конституції України, відповідно до якої кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості [54]. Ключовою ознакою людиноцентризму, як наголошує вчений, є розуміння людини як точки відліку або «міри всіх речей» у тому сенсі, що має місце прийнятність або неприйнятність певної суспільної моделі з позиції прав та свобод кожного індивіду, а не певних соціальних груп, у тому числі всього суспільства [92, с. 257–258].

Наголошує на необхідності саме людиноцентристського підходу до розуміння права й В.М. Шафіров, який зазначає, що сьогодні як ніколи потрібне таке бачення права, для якого мірою всіх речей

дійсно виступає благополуччя соціально-правового життя кожної конкретної людини і громадянина. «Мова йде не просто про врахування, повагу інтересів особистості, а про людський вимір права, а це вже зовсім інший підхід, що виражає принципово інший погляд на право – людиноцентричний» [93, с. 101].

Варто підкреслити, що «вживлення» ідей людиноцентризму в ідеологію наукового мислення поступово охоплювало й галузеві юридичні науки. Як вже наголошувалося вище, саме в розвиток вказаних конституційних положень та програмних ідей Концепції адміністративної реформи українська адміністративно-правова наука, одержавши відповідний поштовх, продовжує і нині розвивати філософські ідеї людиноцентризму в різноманітних сферах публічного адміністрування. У цілому ж можна стверджувати, що описана вище нормативна основа оновленої ідеології адміністративного права дещо випереджала цілісне та остаточне формування нової, людиноцентристської доктрини адміністративно-правової науки, новітні обриси якої продовжують трансформуватися.

Разом із тим справедливим буде вказати, що людиноцентристське призначення адміністративного права було сформовано в науковій літературі задовго до набуття Україною незалежності [94, с. 39]. Відповідні підтвердження можна віднайти у працях таких видатних дослідників, як А.І. Єлістратов [95, с. 129], М.П. Карадже-Іскров [96, с. 28, 29–30], Ю.Л. Панейко [97, с. 120, 139], О.Ф. Євтихіїв [98, с. 10]. Ураховуючи той факт, що перші реальні спроби наукового осмислення ідей людиноцентризму в адміністративному праві фактично датуються кінцем ХІХ – поч. ХХ ст. важко погодитися з тезою про те, що «адміністративне право України робить перші кроки на шляху до обґрунтування та впровадження в життя зовсім нового порядку співіснування людини, суспільства і держави» [99, с. 65]. Разом із тим, справедливо буде відзначити, що власне із проголошенням незалежності України почали вимальовуватися більш-менш конкретний вектор досліджень та тенденційність наукового пошуку саме за допомогою «антропоспрямованої» методології наукового пізнання суспільних процесів у публічно-правовій сфері.

Цілком закономірно, що знаним фундатором оновленої доктрини адміністративного права вважається В.Б. Авер'янов, який не тільки одним із перших почав говорити про необхідність суттєвого переосмислення засад адміністративного права та адміністративно-правової доктрини, але і сформулював низку концептуальних та ключових ідей такого переосмислення. Учений об'єктивно визнавав, що сучасний стан справ у суспільстві підтверджує «загальну тенденцію сучасного розвитку державно-правової науки та практики, відповідно до якої сьогодні відбувається своєрідний «людиноцентристський поворот» українського праводержавознавства» [100, с. 87].

В.Б. Авер'янов наполягав, що сучасний стан публічного (державного і самоврядного) управління в Україні значною мірою не відповідає потребам побудови демократичної, правової держави, запровадженню європейських стандартів належного урядування. Крім очевидних недоліків у побудові раціонального і ефективного механізму досягнення цілей управління соціальними процесами, суттєвою вадою слід визнати недостатній рівень демократичності діяльності суб'єктів (органів і посадових осіб) публічного управління, особливо у сфері їх взаємовідносин із громадянами, іншими приватними (фізичними та юридичними) особами. Надзвичайно важливим є врахування впливу євроінтеграційних процесів на формування нової доктрини і практики реалізації згаданої галузі права [100, с. 88].

Видатний учений-адміністративіст узагальнено визначив у зазначеному контексті основні завдання розвитку адміністративно-правової науки, зокрема:

- нова адміністративно-правова доктрина передбачає суттєву зміну розуміння суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права;
- важливим напрямом розвитку нової адміністративно-правової доктрини є переосмислення принципів адміністративного права;
- під час формування нової адміністративно-правової доктрини на початках людиноцентристської ідеології першочергового

значення набуває концептуальна позиція, що заперечує тлумачення предмета регулювання адміністративного права головним чином через призму відносин державного управління;

- переоцінювання одного із ключових постулатів радянської юридичної науки – про визнання домінуючим типом адміністративно-правового відношення так званого «владовідношення», яке здійснюється за схемою «влада – підкорення»;
- переосмислення ряду радянських стереотипів щодо ролі та місця людини в суспільстві, форм її участі у прийнятті рішень державними органами, формуванні державної політики та ін.;
- подолання наявного у багатьох фахівців недооцінювання ролі процедур у діяльності органів публічної адміністрації, насамперед, у частині їх взаємовідносин із громадянами;
- приділення особливої уваги зворотному зв'язку соціального середовища та управління [100, с. 88–91].

В.Б. Авер'янов наголошував, що наведені ним ключові концептуальні позиції нової української адміністративно-правової доктрини, певна річ, не вичерпують усіх важливих теоретичних проблем наближення галузі адміністративного права до стандартів, що панують нині в демократичних країнах світу. Проте саме розглянуті аспекти мають принципове методологічне значення для вироблення правильної стратегії подальшого реформування національного адміністративного права, і від їх розуміння вирішальною мірою залежить розв'язання решти дискусійних питань у сферах адміністративного праворозуміння, адміністративної правотворчості та правозастосування [100, с. 90].

Завдяки працям В.Б. Авер'янова ідеологія «людиноцентризму» набула поширення у українському адміністративному праві [101, с. 12] та стала домінуючою в подальших дослідженнях учених-адміністративістів сучасності. Якщо проаналізувати не тільки спільну тенденційність наукових досліджень, але й узагальнити їх зміст та спрямованість, одразу можна помітити, що в цілому наука адміністративного права рухається саме за наміченими

видатним дослідником пунктами, а як окремі предмети досліджень її представники все частіше обирають питання адміністративних процедур, суб'єктного складу, принципів адміністративного права, адміністративно-правового статусу людини і громадянина, предмету та методу адміністративного права тощо [102, с. 13; 103, с. 27–30; 104, с. 20–21; 105].

У продовження вказаних ідей автори монографії «Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики», розкриваючи суть нової «людиноцентристської» ідеології адміністративного права, вказують, що її головне завдання – утвердити справжню спрямованість цієї галузі на забезпечення реалізації та захисту прав громадян, згідно з цією концепцією держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод та інтересів [106, с. 156]. Оновлене адміністративне право має орієнтуватись на забезпечення максимально ефективної реалізації прав й інтересів людини та їх ефективний захист, тоді як натепер є адміністративне право орієнтоване перш за все на задоволення потреб держави. Саме цим, на думку авторів вказаної монографії, українська правова галузь якісно відрізняється від стандартів адміністративного права європейських країн. Тому за допомогою нової адміністративно-правової доктрини має бути подолана найбільш принципова вада колишньої наукової школи, а саме майже повне ігнорування в адміністративно-правовій науці проблематики прав людини [106, с. 155].

Ю.П. Битяк, Н.Б. Писаренко та І.В. Бойко, відштовхуючись від змісту положень ст. 19 та ст. 55 Конституції України, стверджують, що норми адміністративного права за своїм духом, змістом повинні «наповнюватися» ідеєю людиноцентризму, а утворені через їхнє об'єднання інститути, підгалузі та й загалом система цієї галузі має забезпечувати таке регулювання суспільних зв'язків, за якого приватна особа відчуватиме себе впевнено у відносинах із суб'єктом владних повноважень [107 с. 174].

П.С. Лютіков цілком слушно наголошує, що успішне та системне реформування галузі адміністративного права, що відбувається сьогодні в нашій державі, є неможливим без створення нової

адміністративно-правової доктрини, головним завданням якої є забезпечення спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпечення дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя та остаточна відмова від застарілих догм радянського адміністративного права, яке було орієнтоване насамперед на задоволення потреб держави. При цьому, на думку вченого-адміністративіста, такий розвиток та трансформаційні процеси адміністративно-правової науки вимагають якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, підходів до дослідження проблематики інститутів публічного адміністрування, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин, проблем державної служби, різних аспектів адміністративного та судового порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації та їх посадових осіб тощо [108, с. 4].

Про необхідність «новелізації предмета адміністративного права» пише й О.П. Рябченко, яка вважає, що вказаний процес зумовлений декількома чинниками, пріоритетне значення серед яких має стрімке впровадження і розвиток демократичних засад публічного управління, що означає активізацію впливу інститутів громадянського суспільства на державотворення. За таких умов, як зауважує вчена-адміністративіст, предмет, метод, принципи адміністративного права як фундаментальної галузі публічного права мають зазнавати адекватних змін, що, зі свого боку, визначає потребу проведення належного теоретико-правового аналізу [109, с. 77].

У межах наукової полеміки О.П. Рябченко не оминає своєю увагою існування нових поглядів «на суспільне призначення адміністративного права – забезпечення прав і свобод людини, відповідальності держави перед людиною, гарантування прав і свобод в усіх сферах діяльності держави» [110, с. 179], згідно з яким «цілком логічним видається включення до предмета адміністративного права, зокрема, відносин, пов'язаних «із забезпеченням реалізації та охороною прав і свобод людини та громадянина у сфері

виконавчої влади, місцевого самоврядування в адміністративному і судовому порядку в разі виникнення спору між особою і владним суб'єктом» [110, с. 173–174; 109, с. 79].

І.В. Бойко також пропонує концептуально «по-іншому поглянути на призначення адміністративного права» [111, с. 158]. Учена зазначає, що принципово інший підхід до розуміння адміністративного права найбільше відповідає конституційному положенню, закріпленому в ст. 3 Основного Закону України, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. І.В. Бойко вважає, що розуміння адміністративного права як такого, що покликане служити людині та громадянину й допомагати реалізовувати права і свободи через діяльність органів виконавчої влади та інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції, видається актуальним і слухним у даний період розвитку суспільства і держави [111, с. 158].

У чомусь схожу точку зору висловлює й І.В. Болокан, яка наполягає на тому, що концептуально новий підхід та зміна акцентів у відносинах держави та осіб приватного права, і особливо фізичних осіб, зумовив перегляд законодавчого підходу до якісного наповнення змісту «сервісного складника» предмета галузі; зумовив появу принципово нових можливостей у вигляді закріплених прав у суб'єктів приватного права, що, у свою чергу, призвело до оновлення підходу до повноважень суб'єктів публічної адміністрації, особливо до питань відповідальності органів та посадових осіб держави перед людиною. На перше місце постали питання охорони (прав, свобод, інтересів) та соціального обслуговування (сервісної допомоги). Українська дослідниця норм адміністративного права підкреслює, що вказане свідчить про зміну стратегічних векторів у питаннях постановлення цілей при прийнятті норми права та формулюванні очікуваних від її дії результатів [112, с. 384].

У свою чергу, Т.О. Коломоєць, у контексті дискусії про оновлення адміністративного права, звертає увагу на те, що трансформація предмета і методу адміністративного права об'єктивно зумовлює й оновлення фундаментального категоріального ряду,

яке відбувається в контексті зміни моделі взаємовідносин держави й особи, визнання останньої основним суб'єктом, орієнтації функціонування держави в особі її уповноважених органів та осіб на задоволення та захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, розширення меж участі у відповідних правовідносинах юридичних осіб, не наділених владними повноваженнями [113, с. 13–14].

Ю.В. Пирожкова, досліджуючи сучасні функції адміністративного права, вказує, що доктринальні галузеві досягнення ХХІ ст. характеризуються кардинальним переглядом сутності, змісту та призначення адміністративного права, переходом від «державоцентристського» призначення адміністративного права до «людиноцентристського» (інтереси людини на першому місці, існування держави для людей) з акцентом на особу як основного суб'єкта адміністративно-правових відносин та на призначення державних органів, яке полягає у створенні необхідних умов для реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів особи [114, с. 38–39].

В.В. Юровська, так само як і Т.О. Коломоєць, наголошує на беззаперечності перегляду основних ознак (предмет та метод), категорій («публічна адміністрація», «адміністративні послуги», «адміністративні процедури», «адміністративне судочинство», «адміністративно-правовий договір», «адміністративний розсуд» тощо), підгалузей та інститутів адміністративного права (публічна служба, адміністративна відповідальність та ін.), виходячи саме із суті та призначення принципу верховенства права (правовладдя). Поряд із цим учена підкреслює, що правильне, всеосяжне з'ясування та тлумачення сутності принципу правовладдя дасть змогу безпомилково визначити мету та призначення адміністративного права, зміст його методів правового регулювання та пріоритети у їх використанні.

Ураховуючи вказане, В.В. Юровська презюмує, що людиноцентризм як нова концепція адміністративного права полягає в забезпеченні та дотриманні у публічно-правовій сфері принципу

верховенства права (правовладдя), забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя [115, с. 87–89]. При цьому людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини, як зауважує вчена, заснована на якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, підходах до дослідження вихідних ознак адміністративного права як галузі права, публічного адміністрування та його інститутів, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин та їх адміністративно-правового статусу, усіх аспектів адміністративного та судового порядку вирішення публічно-правових спорів тощо [74, с. 144].

Повною мірою солідарний із В.В. Юровською й Ю.І. Цвіркун, який, не занурюючись у дискусію із приводу змісту категорії «людиноцентризм», зазначає, що він підтримує сформовану сучасною наукою адміністративного права тезу про те, що людиноцентризм як нова концепція адміністративного права полягає в забезпеченні та дотриманні в публічно-правовій сфері принципу верховенства права (правовладдя), забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя [116, с. 144]. При цьому вчений уточнює, що «з таким якісно новим (у порівнянні із багато у чому догматичним радянським) розумінням адміністративного права власне й пов'язується стратегічне призначення публічної адміністрації – забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб у публічній сфері, обслуговування потреб та інтересів людини, громадянина, суспільства в цілому» [117, с. 69–70].

У загальній тональності тез про назрілість сутнісних перетворень веде мову й Є.В. Курінний, який стверджує, що правильність вибраної людиноцентристської стратегії реформування адміністративного права України підтверджується багаторічним досвідом більшості європейських країн і не потребує вироблення своєї принципової альтернативи, розвиваючи та поглиблюючи

відповідний творчий пошук з урахуванням особливостей української сучасності [118, с. 6]. Однак шановний вчений поряд із цим наголошує, що використання людиноцентристської ідеології у чистому (рафінованому) вигляді є малоперспективним, тому він пропонує оновлення адміністративного права України проводити у тривимірній системі соціальних координат: «людина», «суспільство», «державна». Учений-адміністративіст вважає, що за сучасних умов перезавантаження процес оновлення українського адміністративного права має відбуватися в органічному поєднанні та комплексному вивченні природи взаємин саме цих трьох головних соціальних елементів, що трансформує людиноцентризм у соціоцентризм – триумвірат соціальних пріоритетів, які за своєю ієрархічною значимістю мають відповідати вищевикладеній послідовності. Тому соціоцентризм слід сприймати тільки як модифікований та адаптований до сучасних українських реалій український варіант людиноцентристської ідеології, за допомогою якого мають вирішуватися складні та специфічні соціальні проблеми нашої держави. Запропонований тривимірний соціальний формат, підкреслює Є.В. Курінний, сприятиме не тільки інтенсивній інтеграції (фактичному вживленню) оновленого українського адміністративного права у сучасні суспільні процеси, а й гарантованому спрямуванню їх у бажане та необхідне русло соціального розвитку [118, с. 7–8].

Натомість, на думку О.В. Гладкої, яка аналізує «передумови реалізації адміністративно-правової доктрини людиноцентризму», вказана правова доктрина взаємовідносин держави та громадянина починається з державного службовця, до якого звертається особа заради реалізації наданих державою прав та свобод. Саме державний службовець є обличчям держави, і від того, як він допоможе людині реалізувати свої права, залежить не тільки довіра державі, але без меншого статус держави в суспільстві. Адже суспільство складається саме з індивідуумів, які тісно пов'язані між собою та формують загальне уявлення про процеси, що відбуваються у державі [99, с. 70]. Дослідниця переконана, що людиноцентризм

має стати в нашій державі базисом для побудови нової моделі розуміння, визнання правового поля людиною таким, в якому її життя благополучне, впорядковане. Саме тоді, коли людина відчує, що весь державний апарат управління налаштований на поліпшення та максимальне забезпечення гідного життя цієї людини, – дотримання прав інших людей, повага до них та виконання покладених законом на неї обов'язків стане для всього суспільства природнім [99, с. 72–73]. Загалом підтримуючи ключові тези шановної вченої, відзначимо, що філософію людиноцентризму все ж таки недоречно обмежувати рамками «доктрини адміністративного права», оскільки сенс цього концепту явно виходить за межі лише однієї публічної галузі права і є ідеологією співіснування в суспільстві, про що сама О.В. Гладка і зазначає.

Р.С. Мельник, розвиваючи положення про сутність і зміст згаданої концепції, підкреслює, що недостатньо сказати, що людиноцентризм зобов'язує державу «служити» інтересам громадян, адже таке служіння, з одного боку, може здійснюватися у формах, які не задовольнятимуть приватних осіб; з іншого – «служіння» може існувати лише на теоретичному рівні, що також неприпустимо. Виходячи зі сказаного, можемо зробити висновок, що людиноцентризм – це не лише вимога «служити» особистості, що пред'являється до держави, а й її обов'язок. Більше того, вирішувати це завдання вона зобов'язана у строки й у спосіб, визначені Конституцією і законами України. Вчений також слушно наголошує, що не зовсім правильно було б обмежувати сферу людиноцентризму тільки «публічно-сервісним» складником діяльності публічної адміністрації. Це пояснюється тим, що названу концепцію необхідно розглядати як універсальну вимогу до публічної адміністрації, а якщо так, то жоден вектор її функціонування (у тому числі і примусова діяльність) не може бути виведений за межі даної концепції [119, с. 8].

При цьому Р.С. Мельник здійснив спробу сформулювати «завдання, що стоять перед концепцією людиноцентризму», фактично дещо розширивши межі поширення вказаного концепту за «обрії» адміністративного права:

- забезпечити соціально-правову трансформацію суспільства та держави, спрямовану на «перетворення» приватних осіб у громадян, у вільних особистостей;
- звільнити приватних осіб від думки про те, що вони є лише «гвинтиком» державного механізму;
- сприяти виробленню насамперед норм адміністративного права, що зобов'язували б державу слугувати виключно інтересам приватних осіб;
- стати сполучною ланкою між принципом верховенства права та його реалізацією на практиці;
- впровадити у життя ідею, сформульовану свого часу Ф. Рузвельтом про те, що «обов'язок держави перед громадянином – це обов'язок слуги перед господарем».

Р.С. Мельник вказує, що людиноцентризм повинен стати не просто доктринальною ідеєю – він має перетворитися на спосіб життя українського народу і безальтернативний принцип функціонування влади [120, с. 26]. «У зв'язку із цим першочерговим, навіть, можна сказати, пріоритетним, завданням вітчизняної науки адміністративного права слід визнати вивчення змісту кожного із прав (свобод) людини і громадянина, а також процедур їх реалізації у сфері публічного управління, що, у свою чергу, дозволить наповнити адміністративне право новими нормами та інститутами», – підсумовую вчений [121, с. 159].

Підводячи проміжні підсумки узагальнення наведених вище точок зору, відзначимо, що у цілому українська доктрина адміністративного права знаходиться у фазі своєї активної трансформації і, як слушно у цьому контексті висловлюється О.І. Миколенко, «відмовившись від державоцентристської теорії устрою держави і побудови її взаємовідносин із пересічними громадянами та взявши на озброєння людиноцентристську теорію, українська наукова спільнота здійснила лише перші кроки на шляху еволюції адміністративного права, яке має бути спрямоване на забезпечення прав і свобод людини в усіх сферах їх взаємодії з органами публічної адміністрації, їх посадовими особами» [122].

Водночас ми абсолютно солідарні з тою оцінкою наявного стану в адміністративно-правовій науці, згідно з якою визнано, що є чимало літератури, де про цю концептуальну засаду адміністративного права не сказано ані слова, що, відповідно, наводить на думку, що в адміністративно-правовій теорії все залишилося без змін: держава продовжує панувати над особою, а особа є лише безмовним об'єктом державного впливу. Такі висновки, до слова, підтверджуються і змістом відповідної літератури, де питанням прав і свобод людини та громадянина у сфері публічного управління приділяється одна-дві сторінки [121, с. 159]. «Концепція людиноцентризму може отримати реальне втілення у життя лише за умови її забезпечення належним розумінням прав та свобод людини і громадянина. Інакше кажучи, перед тим, як вимагати від держави «служити» приватній особі у частині утвердження та забезпечення її прав і свобод, треба розібратися з їхнім змістом. І нині саме у цій частині українська наука адміністративного права має найбільші проблеми, які лише очікують на своє вирішення» [121, с. 159].

Висвітливши і проаналізувавши, вищевикладене, відзначимо, що ми в цілому поділяємо думку більшості вчених із цього приводу, а деякі із зазначених точок зору практично ідентичні нашому баченню людиноцентризму як відносно нової ідеології адміністративного права. Однак все ж таки за сукупністю узагальнення цього матеріалу ми вважаємо за необхідне зазначити таке:

1. Ми свідомо зауважили, що зазначена концепція є відносно новою для адміністративного права та його доктрини, оскільки переконані в тому, що її сучасні контури все ж таки почали формуватися задовго до здобуття незалежності Україною, і, як ми вже підкреслювали, саме новий устрій держави і система цінностей істотно вплинули на подальше впровадження цієї концепції в дух адміністративного законодавства та практику його застосування, які (і законодавча база, і правозастосочна практика) на даному етапі поки що не позбавлені недоліків або явних недоробок.

2. Концепція людиноцентризму, як ідеологія адміністративного права та/або адміністративно-правової науки, на наше глибоке переконання, не має чітко виписаної формули своєї категорії. Безумовно, такий висновок меншою мірою стосується доктрини, для якої фактично людиноцентризм є своєрідною методологією, про що досить детально нами описано в попередньому підрозділі. У контексті ж певної ідеологічної основи адміністративного права як галузі права, підкреслюючи, що квінтесенція людиноцентризму у праві в цілому уособлена в положеннях ст. 3 Конституції України, відзначимо, що багатогранність цієї філософії аж ніяк не обмежується зазначеними положеннями Основного закону. Вважаємо, що будь-яка норма, суть якої зводиться до переваги (в правильному розумінні цього слова) інтересів, прав і свобод людини над державними інтересами, є втіленням ідей людиноцентризму у праві і в адміністративному праві зокрема, а справедливе і правильне її (норми) застосування – є не що інше, як практичне впровадження зазначеної філософії в життя. Разом із тим ми підтримуємо ідею про те, що людиноцентризм дозволяє досягти максимально можливої реалізації правового статусу людини в тих межах, в яких така реалізація не порушує прав і свобод інших суб'єктів права.
3. Вважаємо, що нормативною основою людиноцентризму в адміністративному праві, крім Конституції України та Концепції адміністративної реформи в Україні, фактично є будь-який акт, в якому закріплюється принцип верховенства права або описується його формула. Якщо вести мову про Конституцію України, то філософія людиноцентризму втілена, зокрема, у ст. 3, 8, 21–23, 55 і інших нормах. Що стосується адміністративного та адміністративно-процесуального законодавства, то до нормативної основи людиноцентризму слід віднести: ст. 3 Закону України від 03 грудня 2019 року «Про верифікацію та моніторинг державних виплат [123], ст. 3 Закону України від 21 червня 2018 року «Про національну безпеку України [124], ст. 7 Закону України від 05 жовтня 2017 року «Про основні

засади забезпечення кібербезпеки України» [125], ст. 4 Закону України від 05 жовтня 2017 року «Про електронні довірчі послуги» [126], ст. 6 Закону України від 05 вересня 2017 року «Про освіту»⁴ [127], ст. 2 Закону України від 02 червня 2016 року «Про виконавче провадження» [128], ст. 4 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» [129], ст. 6 Закону України від 02 липня 2015 року «Про Національну поліцію» [130], ст. 3 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» [131], ст. 3 Закону України від 27 лютого 2014 року «Про Кабінет Міністрів України» [132], ст. 4 Закону України від 06 вересня 2012 року «Про адміністративні послуги» [133], ст. 5 Закону України від 02 червня 2011 року «Про безоплатну правову допомогу» [134], ст. 3 Закону України від 23 грудня 2010 року «Про соціальний діалог в Україні» [135], ст. 4 Закону України від 07 червня 2001 року «Про службу в органах місцевого самоврядування» [136], ст. ст. 2, 6 Кодексу адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями) [137].

4. Передумовами виникнення та розвитку ідей людиноцентризму в адміністративному праві, на нашу думку, є:
- запит на оновлення в підходах до розуміння природних прав людини і його місця в системі цінностей всього суспільства і держави;
 - еволюційний розвиток інститутів громадянського суспільства як соціального підґрунтя людиноцентризму і впровадження його ідей у всі сфери суспільного життя;
 - адаптація українського законодавства та практик його застосування до європейських стандартів;
 - тенденції закономірної інтеграції українського адміністративного права в так званий європейський адміністративний простір і імплементація його принципів;

⁴Варто зауважити, що у вказаній статті Закону України «Про освіту» серед засад державної політики у сфері освіти та принципів освітньої діяльності є окрема згадка й про людиноцентризм.

- неефективність публічного адміністрування із причин збереження окремих рудиментів і пережитків командно-адміністративної моделі управління державою і суспільством тощо.

Людиноцентризм, маючи в цілому широке нормативне закріплення, повинен кристалізуватися та уособлюватися у практиці всіх юрисдикційних суб'єктів, які беруть участь в адміністративних правовідносинах. Вважаємо, що саме зазначені на початку викладу змісту цього підрозділу причини є не тільки гальмом до втілення ідеології людиноцентризму в адміністративному праві, але і явним сигналом про наростаючу проблему у сфері правозастосовчої практики в державі [138, с. 118–128].

РОЗДІЛ 2

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ФУНКЦІОНАЛЬНА СФЕРА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ

2.1 ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ: СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ КАТЕГОРІЇ

Висока результативність дослідження будь-якого явища, процесу, діяльності тощо залежить від ступеня повноти наукового осмислення досліджуваного предмету. Натомість комплексність та всеосяжність дослідження забезпечується за рахунок системного підходу, який уособлюється у системному аналізі. Системний аналіз – науковий метод пізнання, що являє собою послідовність дій з устанавлення структурних зв'язків між змінними або елементами досліджуваної системи. Спирається на комплекс загальнонаукових, експериментальних, природничих, статистичних, математичних методів. Цінність системного підходу полягає в тому, що розгляд категорій системного аналізу створює основу для логічного і послідовного підходу до проблеми прийняття рішень [139].

В.С. Тюхтін вважає, що специфічна роль системно-структурного підходу полягає перш за все в тому, що уявлення будь-яких об'єктів як систем та визначення їх структур дозволяє залучати математичні методи та мову й розробляти їх відносно до нових типів і класів

реально існуючих (матеріальних та концептуальних) систем – тобто системно структурний підхід, на думку вченого, є одним із попередніх умов та шляхів «математизації» сучасної науки [140, с. 35].

Цілком слушно не підтримують таку тезу І.В. Блауберг та Е.Г. Юдін, які наголошують на тому, що в рамках «цієї форми самосвідомості наука усвідомлює характер, стан та відповідність (або невідповідність) існуючих або створюваних нею методологічних засобів специфічним завданням дослідження та конструювання складних об'єктів» [141, с. 104]. Поряд із цим вказані вчені стверджують: «...в найближчий час системний підхід, можливо, зможе виконувати свою методологічну роль саме як підхід, не розвиваючись в теорію у строгому сенсі цього слова, а залишаючись методологічним напрямком...»; про «принципову відкритість системного підходу, яка не дозволяє трактувати його як строго визначену сукупність пізнавальних принципів та засобів» [141, с. 91]. Рішуче не погоджується із вказаним В.М. Садовський, на думку якого, проти вищенаведеної концепції можна висунути міркування, пов'язане з тим, що будь-яке знання для того, щоб бути адекватним своєму предмету, повинно бути розвинуто теоретично, побудовано у формі теорії [142, с. 35].

На думку Ф.І. Перегудова та Ф.П. Тарасенко, системний підхід наразі розглядається як одна з ранніх форм системного аналізу або як початкова фаза сучасного системного аналізу, етап початкового, якісного аналізу проблеми та постановки задач [143, с. 360]. Натомість системний аналіз: 1) із практичного боку є системою методів дослідження або проектування складних систем, пошуку, планування і реалізації змін, призначених для ліквідації проблем; 2) із методологічного боку є прикладною діалектикою, оскільки реалізує ідеї матеріалістичної діалектики відносно конкретних практичних завдань, особливість яких полягає в необхідності виявлення причин їх складності та усунення цих причин; 3) із методичного боку відрізняється міждисциплінарним та наддисциплінарним характером і залученням до роботи як неформальних, евристичних, експертних методів, так і емпіричних, експериментальних методів,

а також за можливості і необхідності – строгих формальних математичних методів [143, с. 360].

Системний аналіз не зводиться до якогось однозначно виписаного алгоритму дослідження, хоча спроби виписати універсальну етапність такого дослідження звісно ж існують, але, як слушно зазначають Ф.І. Перегудов та Ф.П. Тарасенко, було б помилково стверджувати, що якийсь із них «правильніший» або «більш універсальний», ніж інший, що реалізація одного з них – це системний аналіз, а реалізація іншого – ні. Положення стає зрозумілим, як стверджують вчені, якщо згадати, що алгоритм є прагматичною (нормативною) моделлю діяльності. «Вибравши конкретну модель, ми повинні виконувати розпорядження саме даного алгоритму, але це не означає, що не можна було скористатися іншою моделлю. З цільового призначення моделей випливає, що для якогось випадку конкретний алгоритм краще іншого; однак звідси не випливає, що не може існувати ще одна, найкраща реалізація алгоритму або що в якомусь іншому випадку порядок переваги алгоритмів не опиниться протилежним. Втім, і повної незалежності алгоритмів також немає: одні з них можуть бути розширенням інших, частково збігатися і т. д.» [143, с. 335].

Насамперед зауважимо, що системний аналіз у сучасному його розумінні – це одна із самостійних прикладних наук, яка може бути застосована до систем різної природи та сутності. Це пояснює той факт, що алгоритм застосування системного аналізу до дослідження соціальних систем має свої відмінності від інших – складних обчислювальних систем та математичних моделей, комп'ютерних та комунікаційних програм тощо.

Як правило, компонентами системного дослідження є:

- визначення конфігуратора;
- визначення проблеми і проблематики;
- виявлення цілей;
- формування критеріїв;
- генерування альтернатив;
- побудова і використання моделей;

- оптимізація;
- вибір;
- декомпозиція;
- агрегування;
- дослідження інформаційних потоків;
- дослідження ресурсних можливостей;
- спостереження та експерименти над досліджуваною системою;
- реалізація, впровадження результатів аналізу [143, с. 336].

Безперечно, наведений перелік є укрупненим, розширеним варіантом операцій аналізу, може мати іншу їх послідовність, кожна зазначена операція можна розділити на більш дрібні операції, проте саме це і дозволяє складати алгоритми системного аналізу, що мають різну ступінь детальності. Отже, дослідження кожної системи проводиться з використанням будь-яких необхідних методів і операцій системного аналізу (як формальних, в тому числі із застосуванням математичних методів і ЕОМ, так і евристичних), а їх конкретна послідовність визначається системним аналітиком, що проводить дослідження і багато в чому має індивідуальний, пристосований до даного випадку характер [143, с. 336]. Спираючись на розроблені прикладними науками етапи системного аналізу, спробуємо вирішити наукове завдання, поставлене у цьому підрозділі, саме за алгоритмом системного аналізу категорії «публічна адміністрація», адаптованим під обраний нами предмет дослідження та методологію юридичної науки.

Визначення конфігуратора. Конфігурація (від лат. configuration – розташування, надання форми) – зовнішній вигляд, обрис, взаємне розташування будь-яких предметів [144, с. 263]. У свою чергу, конфігуратор у системному аналізі – це найбільш загальна модель системи. На думку В.О. Лефевра, конфігуратор представляє собою агрегат, що складається з якісно різних мов опису системи і володіє тою властивістю, що число цих мов є мінімальним, але необхідне для заданої мети [145]. Як один із прикладів (всього автори наводять 8 прикладів з різних областей знань і наук), який

пояснює значення слова «конфігуратор» в системному аналізі, Ф.І. Перегудов і Ф.П. Тарасенко приводять те, що під час опису процесів в народногосподарських комплексах обласного масштабу було визнано за необхідне для характеристики будь-якого вихідного продукту виробничої або обслуговуючої сфери використовувати три типи показників: натуральні (економіко-технологічні), грошові (фінансово-економічні) і соціально-ціннісні (ідеологічні, політичні етичні, естетичні). Діяльність заводу і театру, радгоспу і школи, будь-якого підприємства і організації, як підкреслюють Ф.І. Перегудов і Ф.П. Тарасенко, описуються цими трьома мовами, що утворюють конфігуратор відносно до цілей автоматизованої системи управління господарством області [143, с. 296].

Виходячи із зазначеного уявлення про конфігуратор, а також з огляду на безумовний факт того, що в найбільш загальному вигляді публічна адміністрація являє собою соціальну систему, його опис варто робити крізь призму філософського, політичного, економічного, юридичного аспектів, а також під кутом зору науки державного управління, які фактично й утворюють так званий конфігуратор відносно цілей публічної адміністрації.

Як відомо, філософія – теоретично сформульована система найзагальніших теоретичних поглядів на світ, на місце в ньому людини, з'ясування різних форм відношення людини до світу. Філософія виникла з необхідності вироблення спільного погляду на світ, дослідження його загальних засад і законів, з потреби в раціонально обґрунтованому методі осмислення дійсності, в логіці і теорії пізнання [146, с. 7]. З огляду на той факт, що центральними питаннями філософії є питання про відношення мислення до буття, свідомості в природі, слід розуміти, що відповіді на ці ж питання шукають філософи, досліджуючи публічне адміністрування, державне управління та інші форми соціальної влади.

Так, на думку авторів видання «Філософські проблеми державного управління», структурними елементами філософії державного управління є:

- об'єкт філософії державного управління – ставлення людини до світу в контексті її причетності до державного управління, тобто відносно державних службовців, населення, різних груп інтересів тощо;
- предмет філософії державного управління – певний спосіб даності об'єкта суб'єкту та суб'єкта суб'єкту в контексті державного управління, тобто характер, форми і способи ставлення людини до світу в рамках державного управління;
- завдання філософії державного управління – вироблення власного відношення, ставлення до світу суб'єкта державного управління та осіб, які уповноважені на виконання державного управління як за умов кризових станів суспільства, так і в повсякденному житті [147, с. 10–11].

Як зазначають В.М. Князев, Ю.В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та інші, філософія державного управління сфокусована на ставленні людини до світу, на формах, способах даності об'єкта суб'єкту чи суб'єкта суб'єкту в рамках професійної діяльності – участі в державному управлінні [147, с. 10]. Філософія державного управління розглядає власне державне управління і людей у системі державного управління через: ідеї; форми, мислеформи, способи і структури мислення; мову, категоріальний апарат; цінності й інтереси; поведінку. Філософські аспекти державного управління відображають: загальні схеми розуміння ключових понять і процедур державного управління без деталізації або прив'язки до конкретної галузі чи організації; базові управлінські принципи і підходи; ціннісний (аксіологічний) шар державного управління; можливі позиції державного управління відносно людини, суспільства; загальні принципи і тенденції державного управління з позицій людини, суспільства [147, с. 11].

У свою чергу, український філософ В.В. Мельник фокус уваги у своєму науковому дослідженні філософських питань публічного адміністрування переводить на публічну владу як основний засіб публічного адміністрування. Зокрема, вчена зауважує, що публічне адміністрування стає можливим завдяки існуванню влади, оскільки

остання є органом легітимного примусу в інтересах більшості населення за умови дотримання державного інтересу. На переконання вченої, системний характер публічного адміністрування полягає в тому, що воно забезпечує єдність розпорядчого (командно-адміністративного) і партнерського (соціально-консолідованого), бере початок у практиці регулювання соціальних відносин і процесів. Як система публічна адміністрація реалізує кілька функцій:

- інституційну – через затвердження необхідних під час вирішення державних питань соціально-економічних, політичних і громадянських інститутів для розподілу владних повноважень;
- регулятивну – через системи норм і законів, які покликані встановити загальні правила, що регулюють поведінку суб'єктів;
- цілепокладаючу – через розробку і вибір пріоритетних напрямків соціально-економічного і політичного розвитку шляхом реалізації програм, що підтримуються більшістю населення;
- функціональну – через розробку і реалізацію дій, спрямованих на підтримку всієї господарської інфраструктури держави в особі її провідних галузей;
- ідеологічну – через формування загальнонаціональної ідеї, покликаної консолідувати суспільство в межах держави [148, с. 141–142].

В.О. Нікітенко в контексті аналізу теоретико-методологічних основ публічного адміністрування як дисципліни, науки і наукового напрямку, стверджує, що такими основами публічного адміністрування є морфогенетичний підхід до аналізу саморегуляції соціальних систем, що досліджує форму і конструкцію будь-якого об'єкта. Базовими для аналізу публічного адміністрування в саморегуляції соціальних систем, як стверджує вчена-філософ, слугують такі методи: синергетичний, що використовується для аналізу публічного адміністрування як нелінійної системи; порівняльно-історичний, що дозволяє проаналізувати різні форми

публічного адміністрування як саморегуляції соціальної системи, що представляє собою дисипативну структуру; динаміку становлення публічного адміністрування в темпоральних координатах певної історичної епохи; феноменологічний, що дозволяє осягнути сутність феномена публічного адміністрування як складного суперечливого феномена, що розвивається «зі знаком плюс» і «зі знаком мінус», прагнучи до своєї цілісності; системний, що направлений на виявлення структури публічного адміністрування як динамічної системи, яка сприяє саморозвитку соціальної системи та її саморегуляції; діалектичний, що дає можливість розглянути розвиток публічного адміністрування у взаємодії з оточуючим світом та особистістю; синергетично-діалектичний, що дозволяє осягнути світ на основі принципів, методів, підходів до аналізу соціальної системи з точки зору синергії і діалектики; загальнонаукові методи – аналогії, аналізу і синтезу, сходження від абстрактного до конкретного, що сприяють філософському осмисленню публічного адміністрування у системі саморегуляції соціальних систем; структурно-логічного моделювання – для словесного опису концептуальних підходів до формування та розвитку соціально-управлінських систем соціального управління; компаративістський – для порівняння концептуально-специфічних соціально-управлінських систем, сформованих на різних теоретико-методологічних засадах; структурно-функціональний – для розкриття основних характеристик механізмів публічного адміністрування, взаємозалежності окремих суспільних і політичних процесів у розвитку і динаміці саморегуляції соціальних систем; наукової абстракції і нелінійного (недетермінованого) мислення – з метою виявлення взаємодії прямих і зворотних зв'язків у лінійних (суб'єкт-об'єктних) і нелінійних (суб'єкт-суб'єктних) системах; комплексний метод – забезпечується соціально-філософським усвідомленням публічного адміністрування як формування цілісної суб'єкт-суб'єктної парадигми управління складними соціальними системами; економіко-математичні – для побудови моделі прогнозування управління складними соціальними системами з використанням зворотних зв'язків в усіх

сферах життєдіяльності соціального організму; метод антропологічної експертизи, направлений на виявлення гуманістичної компоненти в управлінській діяльності, в центрі якої «людина як міра всіх речей»; виявлення позитивного соціального індикатора публічного адміністрування та впровадження ефективної моделі публічного адміністрування зі зворотними зв'язками на рівні територіальної громади і міжнародного глобалізованого соціуму [149, с. 149–150].

М.Ю. Максименюк у своїй науковій публікації на тему «Філософські засади публічного адміністрування» так само робить спробу проаналізувати теоретико-методологічні засади публічного адміністрування. Поміж вказаного, вчена-філософ стверджує, що сьогодні в рамках публічної сфери формується потреба у нових моделях і принципах управління: децентралізованих, поліцентричних, мобільних, інноваційних, які поєднують принципи державного і ринкового регулювання, індивідуальної свободи та нових форм колективної та особистої відповідальності. Удосконалення роботи публічної сфери (адміністрування) є прерогативою держави, що покликане слугувати соціальному благополуччю суспільства [150, с. 207].

У тому числі на підставі вказаної тези М.Ю. Максименюк приходить до висновку, що публічне адміністрування – це суспільно-політична влада, основні види якої: 1) влада народу як безпосереднє народовладдя, безпосередня демократія (вибори, референдуми); 2) державна влада – законодавча, виконавча, судова; 3) місцеве самоврядування – місцева публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування – місцева, публічна влада, що здійснюється, зокрема, територіальними громадами, представницькими органами місцевого самоврядування (радами), виконавчими органами – рад, сільськими, селищними, міськими головами тощо. «Публічне адміністрування означає сутність суспільних процесів, в яких поєднуються три види еволюції – природна, соціальна і власне діяльнісна. Публічне адміністрування повинно бути сформовано на засадах наукового менеджменту, виходити із синергетичного і нелінійного

бачення альтернативних варіантів вирішення проблем, в контексті яких можливий перехід від техногенної моделі розвитку суспільства, в якій людина протиставляється природі, до коеволюційної моделі існування людства. Концепція публічного адміністрування базується на ноосферних підходах до розвитку суспільства, що визначається сферою розуму (ноосферою), і яке повинно базуватися на науково-раціональній і морально-справедливій основі», – зауважує вчена [150, с. 208].

Дещо відрізняється методологія осмислення відповідних процесів науками політичного циклу. Так, С.К. Чернов звертає увагу на те, що публічне адміністрування (public administration) протягом ХХ ст. розвивалось як невід'ємна частина політичної науки (political science) у відриві від предметного поля і підходів, розроблених у менеджменті (generic management). Вчений зауважує, що як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці та практиці управління, проблема відносин бізнесу, влади і суспільства завжди була однією з найбільш актуальних тем. На початку ХХІ ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Аналогічна тенденція до розділу і методологічної відокремленості проявлялась в економічних, політичних і соціально-гуманітарних науках. Це знайшло відображення і в підходах до публічного адміністрування. Класична теорія менеджменту у державному секторі реалізувалась на практиці через модель публічного адміністрування (англ. – public administration), неокласична теорія менеджменту – через модель публічного управління (англ. – public management), сучасна теорія менеджменту – через модель нового публічного управління (англ. – new public management) [151, с. 19]. У підсумку С.К. Чернов формулює власне визначення публічного адміністрування як цілеспрямованої взаємодії публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами із приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку; створення правових, економічних та інших

умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів [151, с. 20].

У свою чергу, О.М. Венгер акцентує увагу на постійному зростанні складності публічного адміністрування. На думку дослідниці, очевидним є те, що публічне адміністрування – досить складний інститут, покликаний виконувати безліч різних функцій. Воно включає адміністративно-державний, соціокультурний і виробничий аспекти, а також природні, економічні, технічні та інші аспекти. З урахуванням усього цього, як підкреслює О.М. Венгер, важливо, що конкретні конфігурації, структурні обриси, що визначають характер вертикальних і горизонтальних взаємин різних органів публічного адміністрування, зумовлюється багатьма об'єктивними і суб'єктивними чинниками. Тому не дивно, що в різних державах вони мають свою специфіку. «На систему державного управління істотний вплив робить вибір форми правління, функцій, структури та інших параметрів державної влади. Від форми правління і її діяльності в значній мірі залежить ступінь ефективності функціонування різноманітних державних органів» [152, с. 161].

Вчена зауважує, що складність публічного адміністрування ще більше зростає у зв'язку з тими динамічними змінами, які відбуваються в даний час у світі. Останні три-чотири десятиліття світ характеризується істотним підвищенням рівня індустріалізації економіки, її насиченням працівниками розумової праці, що поставила на порядок денний проблему пошуків нових форм і засобів соціального управління, підготовки відповідного висококваліфікованого персоналу. Істотні зміни відбуваються і в цій сфері, суть яких полягає в переході від адміністративних до інтелектуальних методів, що сприяє встановленню зворотного зв'язку підлеглого з керівником, посилення уваги останнього до якості прийнятих рішень, їх прийнятності для підлеглих. Найбільш сприятливим поєднанням суб'єкта-об'єкта управління характеризується ситуація, коли кожний вплив суб'єкта викликає адекватну зворотну реакцію об'єкта управління. У цьому випадку процес управління

відзначається найкращими показниками, оскільки мають місце гармонізація інтересів керуючого і керованого, збіг цілей обох сторін тощо [152, с. 161].

Отже, публічна адміністрація, як предмет наукових досліджень представників наук політичного блоку, головним чином розглядається як елемент політичної системи суспільства. Вченими-політологами досліджуються її функціональний аспект (публічне адміністрування), зв'язки з іншими компонентами політичної системи, прогнозуються її трансформації під впливом соціально-політичних факторів та умов тощо.

Натомість економічні науки в аспекті проблематики публічної адміністрації спрямовують вектори наукового пошуку в бік дослідження економічних умов її функціонування, ними формулюються критерії ефективності її роботи, описуються моделі підвищення економічної результативності як усієї системи публічної адміністрації, так і її галузевих компонентів (енергоефективність, промисловість, будівництво, екологія тощо).

Так, наприклад, О.М. Крайнік під час аналізу економічних засад публічного управління, вказує, що сучасна теорія управління базується на процесному, системному і ситуаційному підходах до управління, прийняття яких сприяло переходу від витратної концепції публічного управління до концепції Management By Objectives (управління по цілях) і Performance Management (управління за результатами). На думку вченої-економіста, використання Management By Objectives в практиці публічного управління на всіх його рівнях вимагає чіткого виконання його принципів, відрізняється високими управлінськими витратами і його ефективність досягається тільки при високій організації бізнес-процесів. Його впровадження в публічне управління вимагає створення громадських інститутів, що беруть участь в розробці програмних документів розвитку національної економіки і її галузей і секторів, орієнтації суб'єктів публічного управління на обґрунтування і досягнення кінцевих соціально-значимих результатів [153, с. 374].

Концепція Performance Management заснована, як концепція Management By Objectives, на постановці цілей і їх узгодженні, формуванні критеріїв оцінки ефективності управління, контролі результатів. Проте, на відміну від Management By Objectives, Performance Management більше орієнтований на управління змінами на основі концепції цілей, що динамічно змінюються, і необхідності їх коригування відповідно до зміни зовнішнього і внутрішнього середовища з урахуванням зворотнього зв'язку керівника і підлеглого, підвищенням лояльності персоналу, підтримки базових цінностей, розвитку корпоративної культури [153, с. 374].

О.М. Крайнік цілком слушно стверджує, що ефективне управління економічними процесами і забезпечення їх збалансованості можливе тільки за умови формування ефективної системи публічного управління, а визначення її стратегічної мети, принципів і критеріїв результативності повинно будуватися на принципово новій парадигмі, на чолі якої – людина, якість її життя. У підсумку вчена робить висновок, що публічна адміністрація як складова частина економічної системи – система публічних інституцій та їх діяльності, є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [153, с. 375].

Натомість О.С. Мороз поміж дослідження загальнотеоретичних питань про вплив сучасних тенденцій розвитку управлінської діяльності та особливостей управлінської праці на визначення їх ефективності, окреслює специфічні особливості під час визначення ефективності публічного управління та адміністрування, а також описує загальні засади оцінки результативності та ефективності публічно адміністрації. Зокрема, О.С. Мороз пише про те, що ефективність управління та адміністрування як максимально отриманий результат (у порівнянні із прогнозними і запланованими) при чітко визначених заздалегідь витратах або ж отримання запланованих результатів за умови їх досягнення при мінімальних витратах наявних ресурсів є реально існуючим феноменом, гнучким за

своєю формою прояву і дуалістичним за своєю суттю (з точки зору оцінювання), а також є комплексною і, водночас, диференційованою, багаторівневою управлінською характеристикою [154, с. 398].

На думку дослідника, диференціація показників ефективності та результативності управління передбачає застосування комплексу показників, зокрема: показників, що відображують кінцевий ефект функціонування об'єкта управління в цілому; показників, що характеризують ефективність функціонування окремих підсистем (відділів, управлінь, департаментів, тощо) загальної системи управління («системна ефективність управління»); показники, які оцінюють ділові якості управлінського персоналу та їх потенціал («операційна ефективність управління»). При цьому окремо О.С. Мороз звертає увагу на те, що на ефективність публічного управління та адміністрування значною мірою впливає і ще й громадська оцінка ефективності діяльності цих форм управління, а також окремі специфічні відмінності від визначення відповідних оцінок стосовно управління господарюючими суб'єктами підприємницької діяльності. Саме тому, як переконує вчений-економіст, вплив суспільства в цілому і його громадян (їх громадських об'єднань) зокрема на органи публічного управління та адміністрування перетворюють форму відносин між ними в таку, що вимагає використання під час визначення ефективності публічного управління як критеріїв, показників саме таких індикаторів, що характеризують соціальну ефективність функціонування суб'єктів управління.

Як висновок, О.С. Мороз запевняє, що «базовими/основоположними критеріями будь-якого оцінювання результативності та ефективності управління слід визнати ті критерії, які відповідають цільовим настановам діяльності об'єкту управління та логічно випливають із фундаментальних принципів сучасних концепцій управління, що складають основу забезпечення ефективності функціонування як системи управління в цілому, так і публічного управління та адміністрування, зокрема» [154, с. 399].

У свою чергу, для політичних економістів ідея розуміння та сприйняття категорії «публічне адміністрування» демаркується через

призму інтересів і полягає в застосуванні ідеї «вільного ринку». Функціонування індивідуального вибору і свободи задовольняє інтереси окремих осіб нарівні із суспільним благом і соціальним захистом. Роль держави і політики зводиться до створення умов, у яких був би максимально задоволений суспільний інтерес [155, с. 9–10].

Натомість публічна адміністрація та публічне адміністрування є центральним предметом дослідження в науці державного управління, представники якої головним чином досліджують управлінські, частково політичні та економічні, організаційні, історичні та інші аспекти порушеної проблематики. Так, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька, досліджуючи етимологію категорії «публічне адміністрування», вказують, що слово «публічне» виділяється на засадах протиставлення різних сфер життя «публічного і приватного», саме таке положення є вихідною тезою для наступних висновків вказаних авторів. Адже саме ідея «публічного», як вони зазначають, виникає і проходить етапи свого розвитку в контексті становлення цивілізаційних цінностей, тобто наданням відповіді на споконвічне запитання: що має бути публічним, а що – приватним?

Обираючи підходи до розкриття змісту поняття «публічне управління»⁵, на думку В.Б. Дзюндзюка, Н.М. Мельтюхової та Н.В. Фоміцької, доцільно виходити, перш за все,

⁵ Необхідно зауважити, що В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька проводять чітку лінію розмежування між поняттями «управління» та «адміністрування». Управління, на думку дослідників, – цілеспрямована взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка здійснюється у формі прийняття та реалізації рішень і виконання основних функцій і супроводжується домінуванням відносин підпорядкування, що характеризуються залежністю об'єкта від суб'єкта, високим рівнем централізації, відповідальністю суб'єкта за стан системи. У свою чергу, адміністрування – цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, моніторинг результатів. Відносини, що супроводжують адміністрування, характеризуються підпорядкованістю переважно закону, а не суб'єкту, децентралізацією, узгодженням інтересів учасників процесу, відповідальністю суб'єкта і об'єкта за стан системи [155, с. 13–14].

з мультидисциплінарності проблематики, що охоплює такі галузі знань, як філологія, філософія, соціологія, право, економіка і політологія. За таких обставин теоретичні засади формуються з позицій розвитку ідеї «публічного», яка здебільшого висвітлена у працях Г. Арендт, С. Бенна, М. Вебера, Д. Ганна, Дж. С. Мілла, В. Парсонса, Ю. Хабермаса та ін. [155, с. 7].

Узагальнення підходів науковців дозволило авторам навчального посібнику «Публічне адміністрування в Україні» виокремити такі складові частини змісту публічного адміністрування:

- одночасні процеси формування політики й керування в рамках даного політичного курсу;
- розгляд – у сфері державного життя – закону, його реалізація і перегляд; ухвалення постанов із приводу тих питань цієї сфери, які підпорядковані органам державної влади;
- організація, кадри, політика та інші заходи, що є суттєвими для ефективного виконання цивільних функцій, приписаних для виконавчих органів влади;
- формування, впровадження, оцінювання та модифікація публічної політики;
- процес управління, що здійснюється під контролем політичного керівника, що базується на бюрократичних принципах управління та наявності в органах управління постійних, нейтральних співробітників, які мотивуються лише суспільними інтересами, однаково служать будь-яким правлячим суб'єктам і реалізують визначену ними політику, не привносячи в неї нічого свого;
- діяльність щодо збирання та обробки інформації (статистика), контролю виконання бюджету, підготовки проектів законів, проведення законних урядових заходів, виконання широких повноважень від надання послуг населенню (поліцейський наглядач або прикордонник) до аудиту, аналізу (політологі), діяльності урядових агенцій.

Аналіз наведених підходів дав змогу В.Б. Дзюндзюку, Н.М. Мельтюховій та Н.В. Фоміцькій дійти висновку про те, що

публічне адміністрування необхідно розглядати як у вузькому, так і широкому сенсі; воно охоплює систему державної виконавчої влади і місцеве самоврядування, є діяльністю з формування, впровадження, оцінювання та модифікації публічної політики [155, с. 10–11]; публічна адміністрація є системою органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, завданням якої (системи) є, по-перше, забезпечення реалізації законів і підзаконних нормативно-правових актів, а по-друге, виконання великого обсягу роботи з надання різноманітних послуг населенню (адміністративних, консультативних, організаційних, комунальних, соціальних тощо) [155, с. 13].

Таким чином, у вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють всю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які: пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; пов'язані із багаточисельними приватними групами та індивідами, які працюють у різних компаніях та громадах [155, с. 14–15].

Є.І. Таран, розмірковуючи над співвідношенням змісту категорій «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління», підкреслює, що «...нині вказане співвідношення інколи губиться, а одне поняття замінюється іншим із тієї причини, що «public administration» (публічне адміністрування) та «public management» (публічне управління) перекладаються з англійської мови на українську як «державне управління». Проте, як зауважує дослідник, аналіз змісту понять «публічне адміністрування»

та «публічне управління» показує, що правильним відповідником терміна «public management» буде «публічне управління», бо в буквальному сенсі це означає «публічний менеджмент», а це говорить про те, що термін «державне управління» не є точним відповідником терміна «публічне управління» і за своїм значенням наближений до терміна «публічне адміністрування» [156, с. 36].

На думку Є.І. Тарана, якщо співвідносити поняття «державне управління» і «публічне адміністрування», то державне управління має більш вузький характер, ключовими елементами для нього є держава і державна влада. Натомість ключовим елементом для публічного адміністрування є суспільство і публічна влада. Незважаючи на те, що визначення державного управління і публічного адміністрування дуже схожі, основною відмінністю в них є те, що державне управління належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. У державному управлінні об'єктом виступає держава, а в публічному адмініструванні об'єктом є суспільство [156, с. 35].

Дещо інший погляд на вказані категорії пропонують автори та укладачі «Енциклопедії державного управління». Так, Ю.В. Ковбасюк та інші вважають, що «публічне адміністрування (державне управління – за традиційною пострадянською термінологією) – це технічна складова частина врядування, що має здійснюватися на професійній (неполітичній) основі і чим далі, тим більше звертатиметься до залучення недержавних партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері управлінської діяльності» [157, с. 489–490]. Як бачимо, упорядники згаданої Енциклопедії, на відміну від вже названих вище представників науки державного управління, припускаються ототожнення державного управління та публічного адміністрування, фактично стверджуючи, що вказані категорії пов'язані між собою однаковою мірою, а відмінність у їх назвах зумовлена лише традиціями в наукових дослідженнях різних історичних періодів.

При цьому публічна адміністрація, на думку Ю.В. Ковбасюка та інших авторів «Енциклопедії державного управління», – це

сукупність державних і недержавних структур та повноважних осіб, які здійснюють публічну владу і публічне адміністрування. Основними структурними елементами публічної адміністрації є: а) органи виконавчої влади; б) адміністративний апарат; в) виконавчі органи місцевого самоврядування. Необхідність перетворення проектів найбільш значущих рішень публічної адміністрації на закони робить співучасником врядування і законодавчий орган держави [157, с. 490].

О.В. Алейнікова, яка аналізує публічне адміністрування та владу, як впливає із її ж наукових тез, фактично отожднює публічне управління та державне управління, публічне управління та публічне адміністрування. Вчена у тому числі зазначає, що реалізація публічного управління здійснюється за допомогою задіяння організованих і скоординованих зусиль безлічі різних осіб на посадах публічної адміністрації, спрямованих на те, щоб трансформувати політичні програмні заяви лідерів, керівництво держави в досягнення магістральних і оперативних цілей державного управління, в конкретні програми, що реалізуються, і проекти, в забезпечення певного рівня і підвищення добробуту і безпеки держави, населення, народу, сім'ї і особистості.

Публічне управління, як вона наголошує із посиланням на наукові роботи вченого-адміністративіста В.К. Колпакова, реалізує, зокрема, такі функції публічної адміністрації, як: забезпечення умов із підтримки і поліпшення добробуту населення, боротьба з бідністю, виконання соціальних зобов'язань перед суспільством, передусім – відносно осіб, що потребують особливої соціальної підтримки; забезпечення правопорядку і законності, забезпечення безпеки особи, сім'ї, суспільства і держави, обороноздатності і оборони країни; підтримка, забезпечення, охорона і захист фундаментальних начал національного публічного порядку, суверенітету і державного устрою; охорона і захист загально визнаних в суспільстві принципів і норм моральності і моралі, культурних і моральних засад і традицій; підтримка стабільності економіки, забезпечення умов її позитивного і динамічного розвитку і стійкості до криз; стимулювання,

закріплення і, за необхідності, інституціоналізація позитивних соціально-економічних змін; надання публічних послуг.

На переконання О.В. Алейнікової, публічній адміністрації властиві такі ознаки, як: 1) системність; 2) неперсоніфікованість; 3) укомплектованість структури публічної адміністрації, що здійснює трудову діяльність на постійній основі чиновниками на неперсоніфікованих посадах; 4) світськість публічної адміністрації, а також політична і ідеологічна нейтральність публічної адміністрації; 5) стандартизація функціонування сегментів ієрархічно-бюрократичної структури публічної адміністрації і їх взаємодії між собою, а також стандартизація вимог до діяльності чиновників; 6) встановлення чітких взаємозв'язків підзвітності/підконтрольності і відповідальності; 7) націленість на досягнення граничної ефективності, тобто спрямованість на досягнення ефективної діяльності (максимізацію продуктивності, раціоналізацію структури, оптимізацію витрат тощо); 8) чіткий розподіл між політикою і управлінням [158, с. 253–254].

Поміж вказаних у цілому достатньо логічних тез вчена абсолютно правильно стверджує й про те, що «публічна адміністрація» – термін складний, об'єктивний, включає дві складові частини: організаційну (інституційну) як вказівку на суб'єктний склад, і процедурну, саме тому є доцільним для визначення процедурних аспектів діяльності органів (суб'єктів) публічної адміністрації використовувати уточнюючий термін «діяльність публічної адміністрації» або «публічне адміністрування» [158, с. 256]. «Публічна адміністрація підпорядкована політичній владі, розглядається як урядова машина, апарат управління, за допомогою якого здійснюється державна політика. Тим самим вона відноситься до виконавчої гілки влади, відокремлена від законотворчості і судочинства» [158, с. 256–257].

Іншими словами, для наукового аналізу сутності публічної адміністрації та її так званого функціонального аспекту (публічне адміністрування) представниками науки державного управління є характерним відсутність єдності у їхніх поглядах на суб'єктний

склад публічної адміністрації, її функції, завдання, призначення тощо. Окремо також відзначимо, що в деяких роботах простежується еkleктичне поєднання та ототожнення публічного адміністрування та державного управління.

У цілому схожа ситуація із науковим пошуком у цій царині й у межах адміністративно-правових досліджень. Так, зокрема, Ю.І. Цвіркун, який ґрунтовно аналізує правову природу публічної адміністрації та звертає увагу на історіографію дослідження цього питання, стверджує, що бачення вказаної проблематики кристалізувалось у двох підходах, які умовно можна назвати консервативним та «проєвропейським» розумінням суті та призначення державного управління [117, с. 57].

Представники так званого консервативного уявлення про державне управління в цілому розвивали наукові тези, сформовані радянськими вченими, намагаючись їх пристосувати до нових суспільно-політичних та економічних реалій. На противагу ним інші вчені-адміністративісти акцентували увагу на необхідності відмови від дещо застарілого розуміння державного управління, порушуючи питання про якісне оновлення адміністративного права, його ознак, системи та термінологічного ряду, у тому числі й такої його базової категорії, як «державне управління», у результаті чого на шпальтах адміністративно-правової літератури почали активно обговорювати так звану «дихотомію» адміністративного права з його управлінською та неуправлінською складовими, та дедалі частіше почала з'являтися нова для юридичної науки категорія – «публічна адміністрація» («публічне адміністрування») [67, с. 31–32].

Сам Ю.І. Цвіркун стверджує, що наразі доволі значна кількість вчених-адміністративістів цілком логічно намагається розробити такий понятійно-категоріальний апарат адміністративного права, що повною мірою відповідав би новій «людиноцентристській» концепції адміністративного права та адміністративно-правової доктрини, яка, на думку В.Б. Авер'янова, має полягати в утвердженні справжньої спрямованості цієї галузі на забезпечення

реалізації та захисту прав громадян, а держава має «служити» людині, забезпечувати пріоритет її прав, свобод та інтересів [106, с. 156; 67, с. 41–42]. Із таким якісно новим (у порівнянні із багатьма чому догматичним радянським) розумінням адміністративного права Ю.І. Цвіркун і пов'язує стратегічне призначення публічної адміністрації – забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб у публічній сфері, обслуговування потреб та інтересів людини, громадянина, суспільства в цілому [67, с. 42].

На переконання вченого, термін «публічне адміністрування» («публічна адміністрація»)⁶ найбільш перманентно відображає «людиноцентристську» ідеологію адміністративного права і за етимологією обох слів («публічне» та «адміністрування»), і за суб'єктною ознакою (дозволяє не обмежувати коло уповноважених суб'єктів лише державними органами), і за змістовним наповненням (яке відображає переважно сервісний, а не виключно владно-організуючий характер такої форми державної діяльності) [117, с. 71–72].

На думку В.Б. Авер'янова, під терміном «публічна адміністрація» слід розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [159, с. 117]. А.А. Пухтецька та А.М. Школик цілком слушно розмірковують про зміст категорії «публічна адміністрація» крізь призму аналізу європейської наукової думки. Зокрема, А.А. Пухтецька зазначає, що термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як: 1) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції;

⁶ На думку Ю.І. Цвіркуна, категорія «публічне адміністрування» має два розуміння: функціональне – врегульована нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших недержавних суб'єктів, яким делеговано владні повноваження), спрямована на забезпечення прав та інтересів приватних осіб у публічній сфері, та організаційне (публічна адміністрація) – сукупність уповноважених суб'єктів, пріоритетом діяльності яких є забезпечення, реалізація та захист прав фізичних і юридичних осіб у публічній сфері [160, с. 6].

2) адміністративна діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; 3) сфера управління публічним сектором тією ж публічною адміністрацією [161, с. 13, 14; 162, с. 9–11].

Т.М. Кравцова та А.В. Солонар також цілком слушно звертають увагу на те, що загалом сучасна наука адміністративного права оперує двома вимірами розуміння цієї категорії – широким та вузьким. При цьому, на думку вчених-адміністративістів, формування саме такого підходу не має «українського коріння», а походить виключно від законодавства Європейського Союзу. Так, Т.М. Кравцова та А.В. Солонар вказують, що у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміються «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічна служба». Під органами публічної влади при цьому розуміється: «інституції регіонального, місцевого або іншого характеру, інші органи, діяльність яких регулюється нормами публічного права або діями держав-членів; органи, наділені достатніми суверенними повноваженнями країни, які з формальної точки зору не є частиною адміністративного апарату держави-члена, але структура та завдання якого визначені в законі (причому ці завдання належать сфері функціонування держави)».

У широкому сенсі, як вказують дослідниці, в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції. Водночас, як зазначається в Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, під «публічною владою» (або органами публічної влади) слід розуміти: будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [163, с. 11; 164, с. 522].

Таке припущення шановних вчених щодо «двовимірності» наукового розуміння публічної адміністрації є абсолютно виправданим, оскільки, окрім наведених нами вище суджень із приводу правової природи публічної адміністрації, те чи інше бачення порушеної

проблематики (широке або вузьке) є характерним для переважної більшості сучасних адміністративно-правових досліджень.

Що цікаво, власне Т.М. Кравцова та А.В. Солонар перед пошуком оптимальної формули визначення цієї категорії звертають увагу на необхідність окреслення принципів діяльності публічної адміністрації⁷. До них вчені відносять такі засади, як: верховенство права; законність; пропорційність; підконтрольність; відповідальність; ієрархічність; демократизм методів і стилю роботи; професійна компетентність; поєднання виборності і призначуваності; плановість (визначення певних конкретних спільних завдань, планів діяльності, виконання яких покладено саме на ці державні органи); науковість; взаємодія між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, населенням; організаційно-правова зв'язаність діяльності державних органів і посадових осіб [164, с. 524–525]. Зауважимо, що деякі із вказаних принципів є досить спірними, оскільки вони, враховуючи описаний авторами їх зміст, явно тяжіють до засад функціонування державного управління, ще і з «елементами ідеологічного забарвлення» радянської адміністративно-правової науки.

У підсумку свого дослідження Т.М. Кравцова та А.В. Солонар зазначають, що публічна адміністрація – це певним чином

⁷Такий підхід також використовується й І.Б. Коліушком та В.П. Тимошуком, на думку яких, до принципів функціонування публічної адміністрації слід відносити такі засади як: 1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; 6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; 7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [165, с. 26–27].

побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють із метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [164, с. 525]. Разом із тим ми схильні підтримати критичні висловлювання з приводу думок Т.М. Кравцової та А.В. Солонар, висловлені Н.П. Каменською, яка достатньо аргументовано стверджує, що трактування поняття «публічна адміністрація» на сторінках одних і тих самих наукових доробків одночасно як у «широкому», так і «вузькому» розумінні свідчить про неоднозначність та нечіткість позиції фахівців у цих питаннях [166, с. 30]. Натомість Н.П. Каменська вважає, що позиція прихильників саме «вузької» теорії розуміння публічної адміністрації як системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які відповідно до закону в межах компетенції здійснюють управління публічними справами видається достатньо аргументованою та переконливою [166, с. 31]. Вчена-адміністративіст із посиланнями на праці М.С. Міхровської та В.Б. Авер'янова стверджує, що «...термін «публічна адміністрація» є симбіозом: максимум системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, мінімум суб'єктів виконавчої влади (у тому числі виконавчих органів місцевого самоврядування)» [167, с. 92; 159, с. 117].

Також про широке та вузьке розуміння публічної адміністрації висловлюються й Ю.Г. Кальниш, Т.М. Лозинська та В.І. Тимцуник, але у їхньому баченні вказані виміри розуміння мають дещо інше значення, а саме дослідниками враховуються кількісні характеристики. Так, вчені зазначають, що публічна адміністрація у широкому розумінні охоплює сукупність органів, що здійснюють публічне адміністрування, а у вузькому – розглядається як конкретний публічний орган (наприклад, адміністрація міської ради). Відправним пунктом діяльності адміністрації є конституційні засади правоздатності, згідно з якими кожен адміністративний орган діє на підставі принципів права, дотримання яких висуває сукупність вимог до адміністрації [168, с. 54].

У свою чергу, В.К. Колпаков, ґрунтовно аналізуючи передумови перегляду призначення адміністративного права, ставить питання про необхідність перегляду й його ключових категорій, що «...зумовлюється новими реаліями правової дійсності (відродженням інституту приватної власності, новим за своєю суттю місцевим самоврядуванням, виникненням публічної служби, легалізацією підприємницької діяльності)» [169; 74, с. 16]. Зокрема, вчений-адміністративіст наполягає на тому, що саме поняття публічної адміністрації стало базовим у формуванні адміністративно-правових відносин. При цьому однією із системоутворюючих категорій предмета адміністративного права є категорія «відносини адміністративних зобов'язань». Сутність цих відносин вчений-адміністративіст пов'язує зі змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України [170, с. 30]. Слід звернути увагу, що визначення публічної адміністрації як правової категорії вчений робить крізь призму вимірів розуміння іншої суміжної із нею категорії – «публічне адміністрування». Так, дослідник стверджує, що публічне адміністрування – це сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах. При цьому вказана категорія має два виміри: функціональний – це діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу, та організаційно-структурний – сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [171, с. 13, 14; 172, с. 28–31]. Ідентичну ідею та формулу визначення публічної адміністрації пропонують на сторінках Словнику термінів з адміністративного права України й Д.В. Приймаченко та Р.В. Ігонін [173, с. 338]. У свою чергу, Т.О. Мацелик пов'язує зміст категорії «публічна адміністрація» з іншими, суміжними до неї, категоріями, такими як владні повноваження, публічна влада, публічний інтерес,

управлінські, адміністративні функції [174, с. 135], але й вона, як і вищезгадані вчені, пропонує розглядати публічну адміністрацію як правову категорію у двох вимірах: функціональному та організаційно-структурному [174, с. 137].

Натомість Т.О. Карабін, аналізуючи в тому числі і вказаний підхід щодо формулювання категорії «публічна адміністрація», цілком слушно зазначає, що правильне її розуміння розкривається тільки в так званому організаційно-структурному аспекті як сукупність органів і посадових осіб, що реалізують публічну владу шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності. Окремо вчена підкреслює, що у цьому сенсі дискусійним має бути тільки питання, які саме суб'єкти наповнюють її змістом [175, с. 164–165].

У чомусь схожий до думок В.К. Колпакова підхід демонструє й Т.О. Коломоєць, на думку якої, «публічна адміністрація» – термін складний, об'єктивний, включає дві складові – організаційну (інституційну) як вказівку на суб'єктний склад і процедурну. Саме тому, підкреслює Т.О. Коломоєць, доцільним для визначення процедурних аспектів діяльності органів (суб'єктів) публічної адміністрації є використання уточнюючого терміна «діяльність публічної адміністрації» або ж «публічне адміністрування», який означає сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законами, для досягнення публічного інтересу [113, с. 168].

Однак І.В. Патерило, не погоджуючись із тезами В.К. Колпакова, формулює питання, припускаючи, що «...по-перше, а чи дійсно лише «органи» входять до складу публічної адміністрації та, по-друге, а чи дійсно публічна адміністрація задіяна у здійсненні (реалізації) публічної влади у всіх формах її прояву?» [176, с. 83]. На думку вченої, помилковими є твердження про те, що публічна адміністрація представлена лише органами влади та займається реалізацією публічної влади. Більш точною буде характеристика публічної адміністрації як системного утворення, до складу якого входять як органи державної, насамперед, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, так і приватні особи

(фізичні та юридичні), задіяні в реалізації лише частини функцій, які покладаються на публічну владу. Поряд із цим І.В. Патерило звертає увагу на те, що публічна адміністрація в певних випадках може діяти або як суб'єкт публічного управління, або як суб'єкт політичної діяльності. Урахування названої специфіки діяльності публічної адміністрації, як пише дослідниця, є доволі принциповим, оскільки, по-перше, це пов'язано з особливостями відповідальності політичних діячів та державних службовців, а по-друге, процедури діяльності державних службовців визначаються нормами адміністративного права, тоді як у підґрунтя дій та рішень політичних осіб покладено на норми конституційного права або політики; по-третє, рішення, дії чи бездіяльність державних службовців завжди можуть бути переварені адміністративним судом на предмет їх правомірності, тоді як діяльність політиків та її результати доволі часто вилучені з-під юрисдикції суду [176, с. 84].

Як висновок власних тез, І.В. Патерило підкреслює, що категорія «публічна адміністрація» є складним системним утворенням, у межах якого об'єднується велика кількість суб'єктів, задіяна в реалізації Конституції та законів України, а також актів Президента України, що має на меті задоволення публічного інтересу [176, с. 85]. Загалом підтримуючи тези вченої про системність публічної адміністрації, відзначимо, що не досить виваженим є обмеження І.В. Патерило норм права, які реалізуються публічною адміністрацією Конституцією, законами України та актами Президента України. До вказаного «пакету реалізаційних правових норм» цілком логічно можна додати й нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування. Так само не варто називати власне публічною адміністрацією й тих приватних осіб, яким делеговано її повноваження.

Слід відзначити, що у широкому розумінні трактують зміст цієї категорії й у деяких енциклопедично-довідникових виданнях, де, наприклад, зазначається, що публічна адміністрація – це сукупність

державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [177, с. 168–169]. Широке уявлення про публічну адміністрацію також є характерним й для Н.О. Армаш, В.В. Галуцька, Н.Т. Гончарука, П.В. Діхтієвського, І.Б. Коліушка, П.С. Лютікова, Р.С. Мельник, С.О. Мосьондза, Г.Р. Нижник, О.Р. Радишевської, В.П. Тимошука, Ю.П. Фоміна, Ю.І. Цвіркуна та інших [178, с. 24; 179, с. 89; 180, с. 13; 181; 120, с. 47–50; 182, с. 38; 183; 108; 184, с. 62; 185; 186].

Поряд із вказаною трактовкою є ще більш узагальнений погляд на публічну адміністрацію як законодавчо-організуючу діяльність усіх органів публічної влади, їхніх посадових осіб, що здійснюється з метою практичної реалізації поставлених цілей і завдань держави в усіх сферах суспільного життя [163, с. 11; 187, с. 191]. Однак фактично в такому розрізі публічна адміністрація, по-перше, помилково ототожнюється із радянським уявленням про суть державного управління, а по-друге, охоплює не властиві для неї функції – законодавчу та судову, на що нами буде увага звертатися ще неодноразово.

Дещо суперечливе визначення публічної адміністрації пропонує Ю.В. Делія, якому вона уявляється як новий суб'єкт локального управління, що представляє собою систему територіальних утворень виконавчих органів державної виконавчої влади на місцях і відповідних органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, обраних громадами, наділених правом самостійно або через утворювані ними органи вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції, законів України [188, с. 6]. Можливо, автор цього твердження вкладав інший зміст у його розуміння, але висновок про те, що публічна адміністрація обмежена лише територіальними органами та посадовими особами, є явно помилковим.

Разом із тим слід звернути увагу, що доволі значна кількість вчених-адміністративістів не формулюють окремо визначення дефініції «публічна адміністрація», а розглядають її правову природу, виключно через ознаки публічного адміністрування. Так,

В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник цілком слушно звертають увагу на те, що термін «публічне адміністрування» застосовується переважно на теоретичному рівні, оскільки в текстах українських нормативних актів він не вживається. Слід підкреслити, що, на думку вчених, його синонімом є категорія «управління», необхідність заміни якої на термін «адміністрування» пов'язана зі зміною призначення адміністративного права, яке формується, виходячи з так званої «людиноцентристської ідеології» [189, с. 39]. У баченні В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника законодавча влада здійснюється у формі законотворчості, судова влада – правосуддя, а публічне адміністрування є формою реалізації виконавчої влади. Разом із тим, як підкреслюється дослідниками, в межах виконавчої влади поряд зі здійсненням публічного адміністрування реалізуються також і політичні рішення, які становлять зміст політичної діяльності, яка не входить до змісту публічного адміністрування, а відтак не регулюється нормами адміністративного права [189, с. 39–40].

Досить цікавою є точка зору колективу авторів підручника «Загальне адміністративне право», які пов'язують виникнення категорії «публічна адміністрація» з теорією юридичних фікцій. На думку вчених-адміністративістів, публічна адміністрація (public administration), яка представлена численними суб'єктами, є «штучною» фіктивною особою. У цьому контексті вчені наголошують, що поняття «публічна адміністрація» нині тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині, має ширше значення, ніж його узвичаєний переклад українською мовою – державне управління та, відповідно, звужене розуміння в радянській та пострадянській науці [105, с. 121].

Колектив авторів монографії «Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право» наголошує, що функціонування публічної адміністрації, враховуючи її переважно обслуговуючий характер, поділяється на управлінську діяльність (владно-організуючий вплив керуючих суб'єктів на спільну діяльність людей із метою її впорядкування, координації та спрямування задля ефективного досягнення загальних (спільних) цілей і завдань

цієї діяльності [190, с. 243]) та публічно-сервісну діяльність (розгляд і вирішення різних індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб із приводу реалізації їхніх суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів; надання конкретним приватним особам адміністративних послуг; прийняття індивідуальних зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб із питань виконання ними різного роду обов'язків, передбачених законом, а також розв'язання так званих «публічних» справ; здійснення позасудового розгляду адміністративно-правових спорів у порядку адміністративного розгляду скарг приватних осіб; вжиття щодо громадян заходів адміністративного примусу, в першу чергу заходів адміністративної відповідальності [190, с. 243, 244]).

Таким чином, українська доктрина адміністративного права в питаннях про сутність та призначення публічної адміністрації не має однозначних відповідей ані щодо поняття та ознак публічної адміністрації, ані щодо її суб'єктного складу та його функціонального навантаження⁸. Окремо слід звернути увагу на те, що деякі джерела і надалі використовують дещо застарілу термінологію або взагалі припускаються під час визначення правової природи публічної адміністрації «сліпого» калькування ознак та вихідних засад державного управління, чим занадто звужують розуміння публічної адміністрації як окремого інституту публічної влади [191, с. 104–105; 192, с. 18–28].

Визначення проблеми. Наступним етапом аналізу публічної адміністрації як системного утворення є визначення проблеми, яка, власне, й зумовлює необхідність дослідження публічної адміністрації як наукової категорії. У минулих підрозділах нами зверталась увага на те, що нерозуміння призначення публічного адміністрування як пересічними громадянами, так і публічними службовцями в тому числі пояснюється термінологічною плутаниною у цій сфері наукових досліджень, спотворенням змісту категорій «публічна адміністрація», «публічне адміністрування», ототожненням

⁸ Більш детально про систему суб'єктів публічної адміністрації та дискусії з приводу її окреслення автором буде описано у підрозділі 2.2. цього дослідження.

останньої з іншими суміжними поняттями («державне управління», «адміністративно-правове регулювання», «адміністративно-правове забезпечення» тощо), «приписуванням» ознак, не характерних для публічного адміністрування, помилковим визначенням суб'єктів, що провадять таку діяльність і т. д.

Неоднозначність у визначенні правової природи публічної адміністрації у середовищі вчених-адміністративістів (і не тільки) простежується у вищенаведених нами визначеннях цієї категорії, її ознаках, суб'єктах тощо. Таким чином, така мозаїчність розуміння категорії в цілому та її складових частин зокрема і є тою проблемою, яке потребує вирішення в рамках системного аналізу публічної адміністрації як наукової категорії.

Виявлення цілей. Сформульована вище проблема дає змогу чітко окреслити мету системного аналізу обраного предмету дослідження – визначення змісту категорії «публічна адміністрація» як системної, окреслення її компонентів, правової природи та ознак [191, с. 22].

Побудова і використання моделей. «Модель» (від лат. *modulus* – зразок, міра, взірець) – 1) відображення: цільове; абстрактне або реальне, статичне або динамічне; інгерентне; кінцеве, спрощене, наближене; те, що має поряд з безумовно істинним умовно-істинний, імовірно-істинний або хибний зміст; реалізується і розвивається у процесі його практичного використання [143, с. 356]; 2) відтворення чи відображення об'єкта, задуму (конструкцій), опису чи розрахунків, що відображає, імітує, відтворює принципи внутрішньої організації або функціонування, певні властивості, ознаки чи/та характеристики об'єкта дослідження чи відтворення (оригіналу) [193]; 3) речова, знакова або мислима система, в якій відображені структура й принципи функціонування об'єкта пізнання [194, с. 64]; 4) «пізнавальна модель» – форма організації та подання знань; засіб поєднання нових знань з існуючими [143, с. 357]; 5) «модель складу системи» – модель, що описує з яких підсистем та елементів складається система [143, с. 357]; 6) «модель структури системи» – модель, що описує усі відносини (зв'язки) між елементами складу системи [143, с. 357].

Попередньо в науці моделлю називали певний допоміжний засіб, об'єкт, який у певній ситуації змінював інший об'єкт, а процес моделювання не вважався загальним (універсальним). Як зазначається у спеціалізованій літературі, спочатку у сфері наукових дисциплін інформаційного, кібернетичного, системного спрямування, а пізніше і в інших галузях науки модель, врешті-решт, стала усвідомлюватися як щось універсальне, те, що реалізується різними засобами [143, с. 33, 35]. Модель, як певний універсальний термін, фактично можна застосувати до будь-якого об'єкта пізнання чи навіть його окремої частини або елемента. Нами не даремно під час короткого етимологічного та семантичного аналізу цього слова була зосереджена увага на таких поняттях, як «модель складу системи» та «модель структури системи», оскільки моделювання вказаних об'єктів є обов'язковою частиною системного аналізу.

Окрім зазначеного, вбачається за важливе підкреслити, що вказане як філософське, так і спеціально-наукове розуміння слова «модель» дає змогу цілком логічно припустити, що мета будь-якої діяльності та алгоритм її здійснення також вважається моделлю (моделями) такої діяльності. Саме тому моделювання є обов'язковою дією будь-якої цілеспрямованої діяльності, її обов'язковим аспектом. Власне, описане й дало нам змогу усвідомити необхідність моделювання в межах нашого вузького предмету дослідження, як мінімум, двох взаємопов'язаних між собою пізнавальних моделей, які, у свою чергу, утворюють модель системи публічної адміністрації як наукової категорії в цілому. Як вже стало зрозумілим, такими пізнавальними моделями будуть виступати склад та структура системи.

Модель складу системи покликана відобразити компоненти, що утворюють систему. Побудова такої моделі є досить непростим розумовим процесом, результати якого, як правило, не мають однозначного характеру і залежать від рівня знань дослідника про систему, цілей дослідження відповідної системи, а також характеризуються певною умовністю та відносністю у поділі системи на її компоненти. Саме вказані обставини і є причинами складності

такого аналізу, на якість якого також безумовно впливає і рівень компетентності експерта.

Це саме повною мірою стосується й моделі структури системи, яка з точки зору системного аналізу дозволяє уявити та вивчити певний об'єкт як систему, оскільки саме вона покликана створити певний рівень взаємозв'язків між компонентами системи, забезпечити їх цілісність та спільність в межах системного утворення, створити механізми взаємодії цієї системи з іншими системами як паралельного, так і ієрархічного значення, а також у цілому досягти мети функціонування системи.

Визначивши базові пізнавальні моделі, які необхідно створити для досягнення сформульованої мети цього дослідження, необхідно внести ясність у питаннях розуміння та уявлення про систему як наукову категорію, оскільки саме вказаний теоретичний блок проблеми і є своєрідним ключем до повного та ґрунтового дослідження.

Слово «система» (від др.-грец. «συστήμα») – ціле, складене з частин; з'єднання) у тлумачних словниках української а іноземних мов має кілька значень:

- 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; продуманий план; заведений, прийнятий порядок;
- 2) бот., зоол. – класифікація;
- 3) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.); форма суспільного устрою; формація;
- 4) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднуваних за спільною ознакою, призначенням;
- 5) сукупність принципів, які є основою певного вчення; сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь;
- 6) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин; технічний комплекс, що складається із взаємозв'язаних споруд, механізмів, машин і т. ін.; марка, тип, конструкція яких-небудь машин, їх частин і т. ін.; сукупність

предметів, пристроїв і т. ін. однакового призначення; сукупність господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно;

7) геол. – сукупність верств гірських порід, що характеризуються певними вкопними фауною і флорою [195, с. 203–204; 196, с. 200].

П.С. Лютіков зауважує, що «система» є філософською категорією, яка досить часто використовується для дослідження певного об'єкту пізнання. Такий підхід зумовлений широким розвитком у філософії системних досліджень, системного методу, загальної теорії систем, що пов'язується зі збільшенням ролі вивчення складних, в тому числі соціальних об'єктів. У філософському розумінні поняття «система» визначається як обмежена множинність елементів, що знаходяться у стійких взаємозв'язках. Система може бути співставлена із цілим, яке також характеризується зв'язком частин, їх організованістю і впорядкованістю [197, с. 109; 198, с. 228].

До речі, філософська енциклопедична література підкреслює, що під час визначення поняття «система» необхідно враховувати найтісніший взаємозв'язок його з поняттями цілісності, структури, зв'язку, елемента, відносин, підсистеми та ін. Оскільки поняття «система» має надзвичайно широку сферу застосування (практично кожен об'єкт може бути розглянутий як система), остільки його досить повне розуміння передбачає побудову сімейства відповідних визначень – як змістовних, так і формальних [199; 200, с. 9–10].

Як слушно зазначає С.В. Шахов, системологія не виробила однозначного підходу до визначення поняття «система», про що можна отримати підтвердження, порівнявши роботи різних авторів [201, с. 43; 202, с. 14; 203, с. 211; 204, с. 23; 205, с. 18; 206, с. 35; 207, с. 77; 70, с. 33]. Разом із тим узагальнений аналіз нині відомих визначень системи дав підстави сучасним дослідникам окреслити її загально визнані ознаки і властивості, зокрема:

- цілісність. Принципова неможливість ототожнення якостей системи із сумою якостей елементів, що її складають, неможливість виводити із останніх якості цілого;

- упорядкованість. Система – це завжди суворо впорядкована сукупність якихось елементів. Критеріальна властивість елемента – його необхідна безпосередня участь у створенні системи: без нього, тобто без будь-якого елемента, системи не існує;
- ієрархічність. Елементи системи завжди взаємопов'язані і взаємодіють між собою всередині цієї системи. Ці їх властивості можуть привести до того, що в складноорганізованих системах елементи можуть зливатися в певні утворення, що є більш складними, ніж елемент, і менш складні, ніж система – підсистеми. Підсистема здатна виконувати якусь частину програми системи. У цьому випадку по відношенню до всієї системи вона виявляється елементом, а по відношенню до тих елементів, які її складають, – системою (відносно самостійною, але іншого рівня);
- структурність. Можливість опису системи через встановлення її структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленості поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки її структури;
- елементи системи взаємодіють не тільки між собою всередині системи, але і з зовнішнім середовищем (елементами інших систем). Ця взаємодія може привести до змін як змісту, так і внутрішньої будови як цих елементів, так і системи в цілому. При цьому зміни зазнає і саме зовнішнє середовище (інші системи);
- система як щось ціле виконує якусь програму, яка не може зводитися до функцій кожного окремого елемента системи (мета системи);
- самовизначеність, самодетермінація набору властивостей системи, яка входить у закономірність [206, с. 34–35; 208; 202, с. 14; 141, с. 185–186; 209, с. 370; 210, с. 6–7; 211, с. 44; 212; 207, с. 38–54; 213, с. 38–41; 214, с. 18–19; 215, с. 31–32; 70, с. 34–35].

Підтримуючи висловлене бачення про систему як наукову категорію, першочергово звернемо увагу на те, що розгляд будь-якого

об'єкта як системи завжди варто починати з визначення її мети. Такий висновок у тому числі підтверджується і раніше озвученими умовиводами щодо того, що мета моделі певного досліджуваного об'єкту фактично являє собою самостійну модель однак не самої системи, а її бажаного результату функціонування.

Як відомо, метою системи називають її бажаний майбутній стан. Залежно від стадії пізнання об'єкта, етапу системного аналізу у цей термін вкладають різний зміст – від ідеальних устремлінь, що виражають активну свідомість окремих осіб або соціальних систем, до конкретних цілей-результатів. У першому випадку можуть формулюватися цілі, досягнення яких є неможливим, але до яких можна безупинно наблизитися. У другому – цілі мають бути досяжними в межах певного інтервалу часу і формулюються іноді навіть у термінах кінцевого продукту діяльності. Часто розрізняють суб'єктивні та об'єктивні цілі. Суб'єктивна ціль – це суб'єктивний погляд дослідника (керівника, власника) на бажаний майбутній стан системи. Об'єктивна ціль – це майбутній реальний стан системи, тобто стан, до якого буде переходити система за заданих зовнішніх умов і керівних впливів. Суб'єктивні й об'єктивні цілі системи у загальному випадку можуть розрізнятися. Зокрема, вони не збігаються, якщо система є погано дослідженою або якщо суб'єкт, який визначає цілі, недостатньо обізнаний із закономірностями функціонування системи чи ігнорує їх [216; 74, с. 165].

Натомість елементом системи називають найпростішу складову частину системи, яку умовно розглядають як неподільну. Поняття неподільності є умовним та визначається залежно від конкретних завдань. Іншими словами, елемент системи – це технічний об'єкт, що входить до складу системи або підсистеми і який під час вирішення конкретної сукупності задач недоцільно далі розбивати на частини. Це пояснює той факт, що у випадку зміни масштабу задач, що ставляться, система, яка досліджується, може розглядатися як підсистема або елемент більш складної системи, а підсистема або навіть елемент – як система [216]. Саме тому для позначення складових системи більш доцільно застосувати термін «компонент»,

який одночасно може бути застосованим як до найпростішого елементу системи, так і її підсистеми. Останню, до речі, називають системою, яка є частиною більш загальної системи.

У свою чергу, зв'язок є співвідношенням між компонентами системи, що заснований на взаємозалежності і взаємозумовленості. Поняття «зв'язок» характеризує чинники виникнення і збереження цілісності та властивостей системи. Як у теоретичних, так і в прикладних науках зв'язок характеризують за напрямом, силою, характером (видом). За першою ознакою зв'язки поділяють на спрямовані й неспрямовані. За другою – на сильні та слабкі. За характером (видом) вирізняють зв'язки підпорядкування, породження (генетичні), рівноправні, управління. Деякі із цих класів можна поділити більш детально: наприклад, зв'язки підпорядкування можуть бути типу «рід – вид», «частина – ціле»; зв'язки породження – типу «причина – наслідок». Зв'язки можна класифікувати також і за місцем розташування (внутрішні й зовнішні), спрямованістю процесів у системі в цілому чи в окремих її підсистемах (прямі і зворотні) та за деякими більш конкретними ознаками. Зв'язки в конкретних системах можуть бути одночасно охарактеризовані за кількома з названих ознак [216; 143, с. 80] та формують структуру системи. Інакше кажучи, структурою системи є сукупність необхідних і достатніх для досягнення цілей відношень (зв'язків) між її компонентами. При цьому в складних системах структура відображає не всі елементи та зв'язки між ними, а лише найістотніші, що мало змінюються під час поточного функціонування системи й забезпечують існування системи та її основних властивостей. Як вже наголошувалося, структура характеризує організованість системи, стійку упорядкованість її елементів і зв'язків [216; 143, с. 80; 217, с. 184–185].

Таким чином, у найзагальнішому вигляді публічна адміністрація, як системне утворення, представляє собою самостійну відокремлену систему, функціонування якої опосередковано певною метою, склад представлений компонентами – елементами і підсистемами, а структура – зв'язками (внутрішніми і зовнішніми), які

власне і надають публічній адміністрації властивості, необхідні для її системності, стійкості, упорядкованості та цілісності [191, с. 105].

Декомпозиція. Варто підкреслити, що основною операцією аналізу є розділення цілого на частини. «Завдання розпадається на підзавдання, система – на підсистеми, цілі – на підцілі і т. д. За необхідності цей процес повторюється, що призводить до утворення ієрархічних деревовидних структур» [143, с. 273]. Саме тому створення пізнавальних моделей досліджуваного об'єкта дає змогу для наступного етапу системного аналізу. Іншими словами, побудована модель системи публічної адміністрації є підставою для декомпозиції. Декомпозиція у самому загальному розумінні – це не що інше, як поділ цілого на частини. Вона в розумінні наукового методу використовує структуру завдання і дозволяє замінити вирішення одного великого завдання рішенням серії менших завдань, нехай і взаємопов'язаних, але більш простих. Декомпозиція, як процес розділення, дозволяє розглядати будь-яку досліджувану систему як складну, що складається з окремих взаємопов'язаних підсистем, які, у свою чергу, також можуть бути розділеними. Як системи можуть виступати не тільки матеріальні об'єкти, а й процеси, явища і поняття [143, с. 273]. Уже неодноразово згадані Ф.І. Перегудов та Ф.П. Тарасенко уточнюють, що вказана операція поділу цілого на частини передбачає збереження ознак підпорядкованості та приналежності; повторний або багатократний поділ, у результаті якого утворюються деревовидні ієрархічні структури [143, с. 354].

Оперуючи вказаним «інструментарієм» методу декомпозиції, а також враховуючи попередні висновки про публічну адміністрацію як системне утворення, розглянемо її мету, компоненти та структуру. Відштовхуючись від загальновідомих тез про те, що мета визначає загальну спрямованість системи, цілком логічно припустити, що цілі існування та функціонування публічної адміністрації взаємопов'язані із призначенням останньої, формулюються залежно від соціально-економічних та політичних умов, спираються на універсальні принципи права тощо.

У цьому контексті нагадаємо, що людиноцентризм, як концепція адміністративного права, головним чином уособлюється в положеннях ст. 3 Конституції України, положення якої держава реалізує в тому числі за допомогою різноманітних суб'єктів публічної адміністрації. Як наслідок норми ст. 3 Основного Закону, відповідні положення спеціального (зокрема про адміністративно-правовий статус суб'єкта) законодавства, що закріплюють принцип верховенства права, та інші правові принципи діяльності є тими орієнтирами, що визначають не тільки засади функціонування публічної адміністрації, а й відображають бажаний рівень її роботи, векторність, спрямованість на задоволення потреб людини тощо.

Отже, в нашому розумінні мета системи публічної адміністрації полягає в досягненні такого збалансованого стану її компонентів та їх стабільної взаємодії між собою, який має забезпечити належне гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію останніми свого адміністративно-правового статусу.

У свою чергу, елементами системи публічної адміністрації виступають її суб'єкти, зокрема конкретні органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування або їхні посадові особи. Ураховуючи той факт, що вказаному питанню буде приділена окрема більш ґрунтовна увага в наступних підрозділах, лише підкреслимо, що суб'єкти публічної адміністрації, взаємодіючи між собою, ранжуються в певні підсистеми, окреслення яких залежить від мети конкретного дослідження, що зумовлює можливість їх класифікації за різними критеріями на різноманітні групи та підгрупи. Так, наприклад:

– залежно від сфери діяльності суб'єкти публічної адміністрації можна класифікувати на суб'єктів, що функціонують у галузі економіки (які, у свою чергу, поділяються на підсистеми суб'єктів адміністрування, що функціонують у сфері промисловості, інфраструктури, агропромислового комплексу, фінансів, митної справи тощо), соціально-культурній сфері (суб'єкти, що функціонують

у сфері освіти, культури, спорту, соціального захисту тощо), у сфері забезпечення обороноздатності держави, юстиції тощо;

- за адміністративно-правовим статусом вказані суб'єкти можна класифікувати на органи державної (в першу чергу виконавчої) влади та органи місцевого самоврядування;
- за характером управління та порядком прийняття рішень – на колегіальні та єдиноначальні;
- за характером компетенції – суб'єкти загальної, галузевої, міжгалузевої, внутрішньогалузевої та внутрішньої компетенції;
- способом їх утворення – ті, що вибираються, ті, що призначаються;
- територіальною ознакою – центральні та місцеві;
- тощо.

У межах вказаного дослідження як базові класифікації ми будемо використовувати поділ системи публічної адміністрації на підсистеми державних (у першу чергу виконавчих) суб'єктів публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування, а також залежно від сфери їх діяльності (суб'єкти, що функціонують у галузі економіки, соціально-культурній сфері, у сфері забезпечення обороноздатності держави, юстиції тощо).

Визначення досліджуваних підсистем системи публічної адміністрації має істотне значення під час наукового аналізу зв'язків вказаної системи, оскільки численна кількість взаємовідносин та перетинань між її компонентами настільки різноманітна, що визначити їх підсумкову сукупність навряд чи можна. Навіть у межах обраних нами підсистем зв'язки між елементами, між елементами та підсистемами, поміж підсистемами тощо досить мозаїчні. У зв'язку із вказаним вартує окреслити лише базові блоки зв'язків системи публічної адміністрації, описати їх тип та характер, не занурюючись у глибокі сплетіння та вузлів такого складного системного утворення, як публічна адміністрація.

Принципово відмітити, що кожному рівню системи публічної адміністрації притаманні не тільки спільні для всієї системи

взаємозв'язки, але й ті, що виникають та розвиваються виключно в межах певного кола компонентів системи або певного її рівня. Вище ми писали про загальні підходи в теорії систем до класифікації системних зв'язків, але існує своя специфіка таких взаємозв'язків і в межах правових систем, що й зумовлює необхідність їх опису.

У межах дослідження правових явищ прийнято окреслювати внутрішні і зовнішні зв'язки системи (наприклад, роботи О.Г. Бондаря, А.П. Шергіна, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, П.С. Лютікова, Р.С. Мельника, В.В. Юровської, С.В. Шахова та багатьох інших), при цьому серед внутрішніх зв'язків вирізняють горизонтальні і вертикальні. Внутрішні горизонтальні зв'язки виникають за наявності двох обов'язкових умов – однакового правового рівня і відсутності підпорядкування, вертикальні ж характеризуються протилежними рисами [218, с. 77–78; 219, с. 172; 94, с. 167; 108, с. 94–95; 214, с. 97–98; 220, с. 199–208].

Зовнішні зв'язки дозволяють «пов'язати» суб'єктів системи публічної адміністрації з іншими суб'єктами публічної влади та інтегруватися до їх системи або налагодити взаємодію із суб'єктами інших соціальних систем більш високого рівня та стати самостійною підсистемою останніх (наприклад, суспільство, держава). Така інтеграція, наприклад, відбувається через взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з іншими суб'єктами публічного адміністрування, що за своїм правовим статусом не є органами державної виконавчої влади або місцевого самоврядування (іншими словами, не є власне публічною адміністрацією), але в межах визначених законом реалізують публічну владу. Зокрема, як відомо, органи державної влади можуть делегувати частину своїх повноважень не тільки органам місцевого самоврядування, але й приватним особам. Такий зв'язок формалізується у вигляді адміністративно-правового договору, який, власне, й закріплює характер та умови згаданої взаємодії. Натомість характер деяких взаємовідносин з іншими органами публічної влади має виражений ієрархічний вигляд,

якщо, наприклад, частина або весь орган виконавчої влади формується іншим суб'єктом (наприклад, Президентом України або Верховною Радою України), що зумовлює його підзвітність або підконтрольність перед таким органом.

Слід зазначити, що зовнішні зв'язки публічної адміністрації із суспільством, як правило, опосередковані сервісною діяльністю її суб'єктів (надання адміністративних послуг) або різноманітними формами громадянського контролю за її діяльністю, і навпаки – державним контролем за діяльністю приватних суб'єктів (підприємницька діяльність, діяльність політичних партій та інших об'єднань тощо). Так би мовити, лінійний характер взаємовідносин між публічною адміністрацією та громадянським суспільством також досить часто знаходить свій прояв й під час роботи спільних колегіальних дорадчих органів. Так, наприклад Державна митна служба України, в силу покладених на неї обов'язків, співпрацює з інститутами громадянського суспільства, забезпечує проведення консультацій із громадськістю, зокрема через громадську раду, з питань державної митної справи [221]. Таким чином, зауважимо, що вказані зовнішні зв'язки мають як горизонтальний, так і вертикальний напрям взаємодії.

Внутрішні ж зв'язки об'єднують суб'єктів системи публічної адміністрації в систему. Горизонтальні зв'язки характерні як для окремого елемента системи або його підсистеми, так і для системи в цілому. Так, на рівні окремого елемента горизонтальні зв'язки знаходять прояв у межах функціонування окремих структурних підрозділів органу виконавчої влади, які спільно реалізують завдання, що стоять перед органом публічного адміністрування і не підпорядковані один одному. На рівні окремих суб'єктів або підсистем публічної адміністрації, так би мовити, горизонтальна співпраця знаходить свій прояв у вже згаданій формі делегування повноважень та реалізації публічно-владних управлінських функцій. Також часом спільна мета окремих суб'єктів публічної адміністрації зумовлює необхідність їх скоординованого функціонування в окремих питаннях.

Так, органи Державної податкової служби України та органи Державної митної служби України забезпечують взаємодію інформаційних систем ДПС та Держмитслужби в режимі реального часу в установленому порядку, здійснюють обмін інформацією тощо [221].

У свою чергу, вертикальні зв'язки забезпечують ієрархічну будову системи публічної адміністрації за рахунок співвідношення обсягу та змісту її компонентів, що приводить до об'єднання предметів у складні комплекси. Тобто взаємопов'язаність компонентів системи фактично має наслідком те, що в масштабних (тобто складноорганізованих) системах елементи можуть зливатися в певні утворення, що є більш складними, ніж елемент і менш складними, ніж система (підсистеми) [70, с. 55]. Вказані зв'язки найбільш рельєфно проявляються, зокрема, в межах підсистем центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів. Так, наприклад, Держмитслужба України забезпечує та здійснює контроль за наданням територіальним органам гарантій забезпечення сплати митних платежів, організовує та здійснює стягнення коштів у разі невиконання забезпечених гарантіями зобов'язань із сплати митних платежів, взаємодіє з гарантами; організовує та забезпечує виконання територіальними органами митних формальностей відповідно до вимог законодавства з питань державної митної справи тощо [221].

Отже, за допомогою внутрішніх (як вертикальних, так і горизонтальних) зв'язків суб'єкти публічної адміністрації забезпечують цілісність системи в цілому та її компонентів зокрема. Структура вказаних системних зв'язків відзначається складністю та неоднорідністю. Вони мають виразний динамічний характер, що дозволяє такому системному утворенню, як публічна адміністрація, постійно розвиватися, оновлювати свій склад за рахунок нових компонентів та ліквідації віджилих та трансформувати свою мету і призначення відповідно до поточних суспільних потреб, конкретних соціально-економічних та політичних умов [222, с. 53–54].

Агрегування. Якщо декомпозиція – це поділ цілого на частини, то агрегування – це, відповідно об'єднання частин в ціле. Таке «об'єднання», а точніше розгляд публічної адміністрації як цілісної системи дозволяє описати її характерні ознаки та сформулювати відповідну формулу її визначення. Отже, в нашому баченні, ознаками публічної адміністрації як системи є:

- наявність розгалуженого складу компонентів, первинним елементом якого є суб'єкт публічної адміністрації або його посадова особа;
- ієрархічність та упорядкованість компонентів системи;
- структурність, яка забезпечує цілісність системи та її інтеграцію в інші системи (публічна влада, суспільство, держава тощо);
- наявність спільної мети функціонування її елементів, яка тісно пов'язана із загальним призначенням публічної адміністрації та існуванням держави в цілому.

Таким чином, публічна адміністрація як система – це побудована на стійких внутрішніх і зовнішніх зв'язках вертикального та горизонтального характеру об'єктивно зумовлена сукупність її суб'єктів, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів та їх стабільної взаємодії між собою, який має забезпечити належне гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію приватними особами свого адміністративно-правового статусу. У свою чергу, публічне адміністрування – це функціональна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на досягнення її мети.

Відзначимо, що у вузькому розумінні публічна адміністрація розуміється як конкретний суб'єкт, наділений відповідними повноваженнями, що забезпечує виконання покладених на нього завдань, які в цілому відповідають загальному призначенню публічної адміністрації [191, с. 103–104].

2.2 СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА РІЗНОВИДИ

Під час дослідження публічної адміністрації як системного утворення було встановлено, що її первинними елементами виступають суб'єкти⁹, сукупності яких утворюють окремі підсистеми, різноманіття яких, у свою чергу, визначається організаційними особливостями або функціональною спрямованістю останніх. Як неодноразово зазначалося, структурна складність публічної адміністрації та множинність її компонентів не дозволяє сформувати в цілому однозначний підхід до класифікації суб'єктів публічного адміністрування. З іншого боку, в середовищі вчених-адміністративістів, а також дослідників у галузі державного управління погляд на суб'єктний склад публічного адміністрування залежить не тільки від конкретної мети та предмету дослідження (аналіз функцій та завдань конкретного органу або групи органів, певна сфера публічного адміністрування та суб'єкти його здійснення і т. д.), а й первинно від розуміння правової природи та призначення публічної адміністрації, її співвідношення із публічною владою в цілому.

В.Б. Авер'янов, як впливає з аналізу його досліджень, окрім власне публічної адміністрації (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), в колі суб'єктів здійснення публічного адміністрування також виділяв Президента України, інші (окрім

⁹ «Суб'єкт»: 1) філос. Істота, здатна до пізнання навколишнього світу, об'єктивної дійсності й до цілеспрямованої діяльності;

2) книжн. Особа, група осіб, організація і т. ін., яким належить активна роль у певному процесі, акті;

3) юр. Особа або організація як носій певних прав і обов'язків;

4) мед. Людина як носій певних фізичних і психічних якостей; людина як об'єкт дослідження;

5) розм. Людина, особа;

6) лог. Предмет судження;

7) грам. Те саме, що підмет [195, с. 814].

виконавчих) державні органи (Рахункова палата, Національний банк, Рада національної безпеки і оборони, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Центральна виборча комісія та ін.), окремі об'єднання громадян у встановлених законом випадках тощо [223, с. 235–248].

Р.С. Свистович, досліджуючи «сучасний вимір суб'єктів публічної адміністрації», в першу чергу звертає увагу на те, що головне призначення суб'єктів публічної адміністрації як представників держави – забезпечити належний рівень реалізації громадянами своїх прав і охоронюваними законом інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Проте, як уточнює вчений, така діяльність зумовлює значну кількість суб'єктів, які для виконання покладених на них завдань наділені різними повноваженнями, структурою і юридичними властивостями, становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом їх правосуб'єктності [224, с. 39]. На переконання Р.С. Свистовича, поряд із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, задіяними в реалізації публічного управління, захисті прав та охоронюваних законом інтересів громадян, повноправними учасниками адміністративно-правових відносин можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи приватного та публічного права [224, с. 42]. Деякою мірою поділяючи погляди вченого, зауважимо, що запропонована ним система суб'єктів потребує низки уточнень. Зокрема, незрозумілою є позиція Р.С. Свистовича щодо участі у здійсненні публічного адміністрування окремих державних органів, яких із незрозумілих причин у переліку вченого немає. Також потребують уточнення підстави та умови участі в реалізації публічного адміністрування фізичних та юридичних осіб приватного та публічного права, про які (підстави та умови) вченим також не згадується.

У свою чергу, О.В. Сукманова формулює поняття суб'єкта публічного адміністрування так: особа, яка наділена владними повноваженнями, в межах яких здійснює публічне адміністрування (проводить виконавчо-розпорядчу діяльність та надає адміністративні послуги) в певній галузі, може самостійно бути суб'єктом

відповідальності та, відповідно, виступає учасником адміністративно-правових відносин. Із вказаної дефініції, а також аналізу наукової праці дослідниці можна припустити, що О.В. Сукманова обмежує коло суб'єктів публічного адміністрування лише органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень [225, с. 65–66]. У цілому поділяючи окремі аспекти вказаного підходу, відзначимо, що сама дефініція, запропонована вченою, потребує деяких уточнень. Зокрема, не уявляється виправданим акцентування уваги лише на виконавчо-розпорядчій діяльності, оскільки, як правильно зазначає І.О. Сквірський, публічне адміністрування за сучасних умов може здійснюватися в будь-яких формах, а не лише у владно-організуючих чи організаційно-розпорядчих [226, с. 24]. І хоча автор згадує і таку складову частину повноважень, як надання адміністративних послуг, проте не враховує при цьому інших форм діяльності публічної адміністрації, зокрема розгляд і вирішення індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб із приводу реалізації ними суб'єктивних прав і законних інтересів тощо. По-друге, у визначенні змісту категорії «суб'єкт публічного адміністрування» навряд чи принципово вказувати на те, що такий суб'єкт може самостійно нести відповідальність (при цьому було б більш виправдано уточнити, що саме юридичну) та, відповідно, виступати учасником адміністративно-правових відносин, оскільки вказані ознаки є характерними для будь-якого суб'єкта адміністративного права.

У свою чергу, Т.М. Кравцова та А.В. Солонар зауважують, що складовими елементами системи публічної адміністрації виступають добре відомі два терміни: «державне управління» та «міське самоврядування», які до недавнього часу в юридичній науці використовувалися як два незалежні один від одного поняття. Таким чином, органи виконавчої влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядування, що розв'язують значну частину місцевих справ, управляють ними в інтересах суспільства та формуються навколо органів виконавчої влади, необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади,

яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють та взаємодіють одна з одною з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства. Проте, як уточнюють дослідниці, публічні функції виконуються не лише суб'єктами публічної адміністрації, але й іншими суб'єктами, зокрема: державними та комунальними (муніципальними) закладами, організаціями, підприємствами. Такі суб'єкти, що належать до публічного сектору і виконують публічні функції (наприклад, невідкладна медична допомога, рятувальні служби тощо), вимагають особливого режиму праці, відмінного від праці у приватному секторі. Тому залежно від обсягу публічних завдань (якщо за певних умов приватний сектор не повинен або не може виконувати відповідні завдання, які є необхідними для держави та суспільства) поняття публічної служби може розширюватися [164, с. 523]. У цілому поділяючи їх точку зору, уточнимо, що вказані органи первинно утворюють саме систему публічної адміністрації, а не публічної влади, до системи якої вони також безумовно входять, але лише як окремий її компонент разом із законодавчими, судовими, правоохоронними (органи прокуратури та Служби безпеки України) та іншими державними органами.

Т.О. Карабін на підставі узагальнення різноманітних підходів до вирішення вказаного наукового завдання приходить до висновку, що організаційно-публічну адміністрацію формують суб'єкти, якими є: 1) органи виконавчої влади, 2) органи місцевого самоврядування, 3) державні органи влади, які не належать до жодної з гілок влади (національні комісії регулювання природних монополій, Національний банк України, Служба безпеки України). Однак вчена підкреслює, що «сьогоднішні реалії є такими, що повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, а й органами, які не належать до перелічених [175, с. 168].

Колектив авторів повного курсу Адміністративного права України (у тому числі А.І. Берлач, В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський, Ю.В. Ващенко та інші) цілком слушно зауважують, що суб'єкти

публічного адміністрування (публічна адміністрація) мають певну організаційну структуру публічного адміністрування. Останнє авторами підручника розуміється як органічно єдина та чинна система органів публічного управління, передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу [181, с. 80].

Вказані вчені-адміністративісти зауважують, що до найбільш суттєвих ознак суб'єкта публічного адміністрування слід віднести такі: кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування; вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами; усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують неприватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути навіть суб'єктами приватного права; для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з ухвалення публічних владних рішень; вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання закону. Таким чином, суб'єкт публічної адміністрації, у розумінні авторів підручника, – це суб'єкт владних повноважень, наділений законом повноваженнями здійснювати публічне адміністрування – надавати адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу діяльність [181, с. 81].

На підставі окреслених ознак та сформульованого поняття дослідниками до основних суб'єктів публічної адміністрації віднесено:

1) органи виконавчої влади (автори підручнику при цьому уточнюють, що згідно із чинним законодавством до органів виконавчої влади не належать СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація, Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо, проте вони

виконують вагомими виконавчі функції у спеціальних сферах адміністративної діяльності тощо. Однак ці органи є державними органами, які здійснюють виконавчу владу в певних сферах суспільного життя. Тим самим їм притаманні всі ознаки органу виконавчої влади, а тому їх практично потрібно відносити до органів виконавчої влади);

- 2) суб'єкти місцевого самоврядування;
- 3) суб'єкти делегованих повноважень:
 - а) громадські об'єднання;
 - б) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій [181, с. 80].

Висловлюючи власну точку зору із приводу запропонованої класифікації, відзначимо, що, на наш погляд, не зовсім коректно використовувати в контексті визначення складових частин публічної адміністрації категорію «суб'єкти місцевого самоврядування», оскільки під неї підпадають не тільки реально наділені владними повноваженнями органи та посадові особи, але й пересічні громадяни, які так само є суб'єктами місцевого самоврядування як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або жителі кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр (територіальна громада).

Окремо слід уточнити, що, розуміючи суть заявлених вченими адміністративістами ідей та фактично поділяючи тезу про певну недосконалість українського законодавства про суб'єктів публічного адміністрування, разом із тим підкреслимо, що все ж таки не можна безапеляційно відносити вищенаведені органи (СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація і т. д.) до сфери виконавчої влади тільки лише з так званих «практичних підстав», оскільки їхній статус визначається спеціальними законами, у яких не зазначено, що вказані суб'єкти за своїм статусом є органами виконавчої влади [227, с. 88].

У цьому контексті більш виправдано було б підтримати тези В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, які, аналізуючи особливості

національних комісій з регулювання природних монополій (далі за текстом – НКРПМ), звертають увагу на те, що вказані органи не належать до жодного з передбачених Конституцією України органів влади [189, с. 159].

Так само варто підтримати ідеї В.Л. Федоренка, який, розмірковуючи про статус НКРПМ, цілком логічно стверджує, що наразі процес інтеграції вказаних органів до системи центральних органів виконавчої влади лише розпочато. При цьому вчений додає, що вдосконалення системи органів виконавчої влади, особливо її центральної ланки, і визначення та законодавче закріплення в ній функціонального призначення НКРПМ передбачає встановлення особливостей їх правового статусу та унормування юридичних механізмів реалізації функцій і повноважень НКРПМ як центральних органів виконавчої влади.

На думку В.Л. Федоренка, особливість НКРПМ, на відміну від інших центральних органів виконавчої влади, полягають у такому: 1) за своєю сутністю НКРПМ є загальнонаціональними колегіальними регуляторами, покликаними забезпечити баланс між інтересами держави, суб'єктів природних монополій і споживачів товарів, що виробляються суб'єктами природних монополій. Натомість центральні органи виконавчої влади є єдиноначальними органами виконавчої влади; 2) за своїм змістом НКРПМ регулюють діяльність суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що діють на суміжних ринках, тоді як центральні органи виконавчої влади забезпечують реалізацію державної політики у визначеній сфері діяльності; 3) за порядком формування членів НКРПМ, у тому числі й голову, призначає уряд за поданням Прем'єр-міністра України, а керівника центрального органу виконавчої влади Кабінет Міністрів України призначає за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозиції міністра, до сфери спрямування та координації якого належить центральний орган виконавчої влади; 4) за порядком спрямування та координації урядом НКРПМ спрямовується та координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України, а центральні органи виконавчої влади – через

відповідного міністра в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Як зауважує В.Л. Федоренко, згадані ним особливості НКРПМ як центральних органів виконавчої влади вимагають свого законодавчого закріплення¹⁰ [228, с. 92]. Про необхідність унормування відповідного законодавства писали й інші автори, зокрема Р.С. Мельник та Є.В. Петров відзначали, що нині правовий статус НКРПМ визначено у вищій мірі непослідовно та неповно, з огляду на що в найкоротші строки має бути проведено ґрунтовне доопрацювання правових актів, які визначають правовий статус національних комісій регулювання природних монополій [229, с. 218]. Схожу точку зору висловлює й Ю.В. Ващенко, яка при цьому уточнює, що статус подібного роду органів має бути в майбутньому визначений Конституцією України [230, с. 138].

Убачається, що саме такий поміркований підхід, який передбачає врахування не тільки практичних, але й законодавчих та доктринальних підстав визначення адміністративно-правового статусу вказаних комісій як органів виконавчої влади, є найбільш прийнятним та виправданим і під час визначення статусу інших державних органів, що за характером своїх повноважень теоретично можуть бути віднесені до групи виконавчих.

Продовжуючи огляд інших підходів до вивчення вказаної проблематики, слід звернути увагу на точку зору колективу авторів іншого навчального видання – підручнику «Загальне адміністративне право», які звертають увагу на те, що значна кількість суб'єктів публічної адміністрації зумовлена поширеністю та всепроникаючим характером адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюється публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб. Як орієнтир у визначенні приблизного кола таких суб'єктів вчені-адміністративісти

¹⁰ Слід принагідно звернути увагу на те, що наразі після внесення у 2011 році змін до Закону України від 20 квітня 2000 р. «Про природні монополії» НКРПМ утворюються та ліквідуються Президентом України, якому вони і підпорядковуються, а підзвітні Верховній Раді України. Вказані комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України, який також призначає та звільняє з посад голову та членів комісії шляхом видання відповідного указу [231].

пропонують положення КАС України, на підставі яких до публічної адміністрації вони відносять: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; їхніх посадових і службових осіб; інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі й на виконання делегованих повноважень.

Звісно, що вказаний перелік автори підручника не вважають вичерпним та вважають за необхідне уточнити та доповнити його, оскільки публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади. У цей процес, як вважають дослідники, «залучені» також й інші суб'єкти, наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, зокрема:

- Верховна Рада України та її органи (в тому числі Апарат Верховної Ради України);
- Рахункова палата України;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи та посадові особи, які забезпечують належне функціонування Уповноваженого Верховної Ради України (секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України, консультативна рада Уповноваженого Верховної Ради України, представники Уповноваженого Верховної Ради України);
- Президент України, Офіс Президента України;
- Рада національної безпеки і оборони України, її органи та посадові особи;
- Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим;
- органи прокуратури;
- державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади (Вища рада правосуддя, національні комісії регулювання природних монополій та Служба безпеки України);
- суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом (наприклад, Національний банк України);

- органи місцевого самоврядування;
- юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади (підприємства, установи, організації, фонди публічного права);
- юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи;
- суб'єкти публічних (невладних) повноважень, на яких у випадках, передбачених законом, покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків (наприклад: головні лікарі, їх заступники з медичної частини або чергові лікарі лікарень, госпіталів, інших стаціонарних закладів охорони здоров'я, а також начальники госпіталів, директори або головні лікарі будинків для осіб похилого віку та інвалідів; капітани суден внутрішнього плавання, що плавають під прапором України; начальники розвідувальних, арктичних та інших подібних до них експедицій; начальники, їх заступники з медичної частини, старші й чергові лікарі госпіталів, санаторіїв та інших військово-лікувальних закладів, командири (начальники) військових частин, з'єднань, установ або військово-навчальних закладів; керівник закладу вищої освіти – ректор (президент), начальник, директор; декан факультету та його заступники; вчена рада вищого навчального закладу; наглядова рада закладу вищої освіти; ректорат; деканати; приймальна комісія; засоби масової інформації, їх творчі працівники; кандидати, їхні довірені особи, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу; виборці, виборчі комісії та їх члени, партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати; кандидати у депутати; офіційні спостерігачі від суб'єкта виборчого процесу; підприємства, установи, організації, що виконують публічні

- функції або завдання – лікарня, бібліотека, архівна установа, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо; особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; вчителі, лікарі, керівники громадських організацій, помічники-консультанти народних депутатів України та інших виборних осіб; суб'єкти самоврядних професій; особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги, аудиторі, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій; посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, зокрема присяжні засідателі інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства); іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому; волонтерська організація (юридична особа, яка здійснює діяльність без мети одержання прибутку і отримала статус волонтерської згідно зі спеціальним законодавством України; волонтер (фізична особа, яка досягла вісімнадцятирічного віку і здійснює волонтерську діяльність на добровільній та безоплатній основі);
- інші суб'єкти публічних повноважень, наприклад, Аудиторська палата України, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури [105, с. 122–133].

Поділяючи тезу про системну та структурну складність публічної адміністрації, разом із тим ми принципово не підтримуємо окреслення серед її елементів деяких суб'єктів взагалі або їх виділення в окрему самостійну групу, про що наполягають вищезазначені шановні вчені-адміністративісти. Іншими словами, хоча колектив авторів підручнику «Загальне адміністративне право» й уточнює,

що вказаний перелік не є абсолютним, проте ми все одно маємо деякі зауваження щодо його змісту. Зокрема, мотивуючи свою думку про віднесення до вказаної системи суб'єктів публічного адміністрування так званих «колективних суб'єктів, які не наділені статусом юридичної особи, автори цього видання стверджують, що ними є об'єднання громадян, які вправі вступати в адміністративно-правові відносини – будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення; лічильна комісія, тимчасова президія першої сесії Верховної Ради України; апарати державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; управління, відділи, сектори, інші складові частини цих апаратів; з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ тощо.

Якщо наявність у цьому переліку органів самоорганізації населення не викликає жодних сумнівів, то місце апаратів державних та інших органів публічної влади в ньому під великим питанням. Справа в тому, що переважна більшість вказаних органів не наділені повноваженнями видавати самостійні (окремі від органу, в межах якого вони функціонують) адміністративні акти, що ставить під сумнів їхню адміністративну правосуб'єктність як окремих учасників адміністративних правовідносин у сфері публічного адміністрування, що наділені повноваженнями на реалізацію завдань публічної адміністрації. Так само це стосується і структурних підрозділів підприємств, установ та організацій й особливо – приватних, участь яких у публічному адмініструванні і так обмежена відповідним законодавством, яке передбачає умови та порядок делегування їм окремих функцій публічної влади.

У цьому контексті додатково відзначимо, що тези про участь вказаних структурних підрозділів у публічному адмініструванні частково суперечать висновку, сформульованому самими ж авторами підручнику «Загальне адміністративне право», згідно з яким діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування органів публічної влади (Верховної Ради України, міністерств, суду, прокуратури, органів місцевого самоврядування тощо), яка

вченими називається внутрішньо-управлінською, не відноситься до публічного адміністрування [105, с. 53].

Не погоджуємося ми і з ідеями про те, що засоби масової інформації, а особливо їх творчі працівники, можуть приймати участь в адміністративно-правових відносинах як суб'єкти публічного адміністрування. Такий висновок не знаходить свого підтвердження ані в законодавстві, ані в практиці його застосування. Реально можливою участь творчих працівників саме як суб'єктів публічного адміністрування може бути лише в тому випадку, якщо вказані фізичні особи є членами громадських формувань з охорони громадського порядку або іншого об'єднання громадян, якому делеговано окремі функції публічної влади. Однак у такому разі їхній статус як творчих працівників ЗМІ немає жодного значення як умова їх участі в публічному адмініструванні [227, с. 89].

Так само не підтримуємо думки вчених щодо віднесення до вказаного переліку й кандидатів в депутати, їхніх довірених осіб, місцевих організацій партії, їхніх посадових осіб, виборців, волонтерів тощо. Убачається, що більш доцільно було б вести мову про згаданих нами вище суб'єктів у контексті їхньої потенційної можливості брати участь в адміністративно-правових відносинах та бути учасниками адміністративного судочинства, проте їхня роль у вказаних правовідносинах саме як суб'єктів публічного адміністрування виглядає достатньо суперечливою та потребує більш ґрунтовного обґрунтування. Таким чином, ще раз підкреслимо, що вказані особи безумовно можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин, брати участь в адміністративному судочинстві як сторона процесу чи в іншій процесуальній ролі, але здійснювати публічне адміністрування вказані суб'єкти навряд чи можуть і однозначно не можуть визнаватися власне суб'єктами публічної адміністрації. Зауважимо, що єдиною умовою участі окремих приватних як юридичних, так і фізичних осіб, а також окремих колективних суб'єктів, що не мають статусу юридичної особи, у здійсненні публічного адміністрування може бути надання їм відповідних повноважень у порядку делегування [227, с. 90].

Більш збалансованим, на наш погляд, виглядає перелік суб'єктів публічного адміністрування, запропонований Р.С. Мельником. Український дослідник стверджує, що у здійсненні публічного адміністрування в обов'язковому порядку беруть участь суб'єкти, наділені адміністративними повноваженнями, або суб'єкти публічного адміністрування, до яких належать: органи виконавчої влади; інші органи державної влади, що займаються виконавською діяльністю, – наприклад, Президент України (в межах реалізації окремих повноважень), національні комісії з регулювання природних монополій, Служба безпеки України, Національний банк України та ін.; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; суб'єкти делегованих повноважень тощо.

Такий перелік вчений-адміністративіст сформував на підставі власного бачення правової природи таких суб'єктів. Так, на думку Р.С. Мельника, категорію «суб'єкт публічного адміністрування» варто розглядати не з інституційного, а з функціонального погляду. Іншими словами, визначальним на думку Р.С. Мельника для віднесення певного органу (особи) до кола суб'єктів публічного адміністрування є не його місце в системі публічної влади, а функції, які ним виконуються, і такі функції мають бути пов'язані з реалізацією публічного адміністрування [120, с. 53]. На відміну від шановного вченого-адміністративіста, ми не будемо так категоричні у критеріальності віднесення чи невіднесення певного суб'єкта до кола публічної адміністрації лише на підставі наявності в нього окремих її функцій. Однак уточнимо нашу думку із цього приводу трохи згодом.

І.В. Патерило, яка також є прихильником широкого погляду на категорію «публічна адміністрація», переконує, що публічна влада здійснюється в різноманітних формах широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади і закінчуючи окремими фізичними особами. Належність їхньої діяльності до категорії «публічна влада», як зауважує вчена, зумовлюється тим, що останні діють в інтересах більшості (народу), переслідуючи мету задоволення публічного інтересу [176, с. 83–84]. І.В. Патерило вважає,

що публічну владу реалізують Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади, органи прокуратури, органи судової влади, інші державні органи (наприклад, Служба безпеки України), органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень. Поряд із вказаним дослідниця стверджує, що деякі із вказаних суб'єктів (зокрема, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень), урахуовуючи їхню «здіяність у реалізації (виконанні) положень Конституції та законів України, не приймаючи при цьому участі ані в законотворенні, ані у здійсненні судочинства», утворюють окрему групу суб'єктів – публічну адміністрацію [176, с. 84].

Натомість Н.П. Каменська не поділяє в цілому аналогічних між собою підходів ані Р.С. Мельника, ані І.В. Патерило. Як уже згадувалось, вчена вважає, що до системи публічної адміністрації слід відносити лише органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що здійснюють управління публічними справами. При цьому вона стверджує, що підприємства, установи, організації, які виконують ті чи інші функції у сфері публічного управління, відповідають лише так званому функціональному критерію публічної адміністрації як правової категорії. Вчена-адміністративіст стверджує, що неприналежність до управлінських органів за іншою організаційно-структурною підставою пояснюється їхньою опосередкованою причетністю до виконавчої влади, яка за юридичною природою покликана «діяти від імені та в інтересах держави, виконувати її задачі та функції» в публічних правовідносинах. Інакше кажучи, Н.П. Каменська намагається спростувати тезу Р.С. Мельника про пріоритетність функціональної ознаки під час визначення адміністративно-правового статусу того чи іншого суб'єкта, цілком слушно нагадуючи, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування діють на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України), а підприємства, установи, організації – за протилежних умов: у межах, не заборонених законодавством. Разом із тим вчена уточнює, що викладене нею бачення цієї проблеми не означає

спростування практичної корисності делегування окремих управлінських повноважень невідним суб'єктам [166, с. 3].

Абсолютно неприйнятним для нас вважається підхід, запропонований Є.Ю. Соболев, який є прихильником ідей широкого погляду на публічну адміністрацію як сукупність усіх гілок державної влади, закріплених у Конституції України, органів місцевого самоврядування та інших інституцій, наділених компетенцією публічної влади. Так, вчений уточнює, що наприклад, «...Верховна Рада України бере участь в адміністративних правовідносинах через функціонування апарату та комітетів, тим самим забезпечує законотворчу складову органів публічної влади, формує та виробляє обов'язкові для виконання стандарти, положення та вимоги, а також визначає державну політику в усіх сферах життя суспільства. У свою чергу, діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – функціональна складова частина органів публічної адміністрації, що забезпечує сталість реалізації публічного управління в Україні. Представники контрольно-наглядової функції в державі (державні органи наділені контрольно-наглядовими повноваженнями) – контрольно-наглядова складова частина органів публічної – створюють належні умови щодо законності й прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших адміністративних інституцій.

Водночас органи судової влади – правозахисна складова частина органів публічної влади – забезпечують у межах насамперед адміністративного судочинства вирішення спірних питань щодо реалізації функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, а також забезпечення прав і свобод людини та громадянина в судовому порядку. Натомість діяльність установ, підприємств та організацій, які мають державну або комунальну форму власності, фінансуються з державного чи місцевих бюджетів (фондів) як допоміжна складова частина органів публічної влади, спрямована на вирішення окремих завдань публічного управління у різних сферах життєдіяльності суспільства. Отже, загалом суб'єкти публічної адміністрації (публічної влади) – це сукупність

загально-державних, регіональних і місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також інших адміністративних і громадянських інституцій, уповноважених на виконання публічних функцій» [232, с. 90].

У даному випадку вбачається, що автор припускається помилкового ототожнення між двома категоріями – «публічна адміністрація» та «публічна влада», щодо важливості правильного співвідношення яких вже неодноразово висловлювалася думка вченими-адміністративістами, в тому числі і нами [189, с. 40; 191, с. 104]. Такий не зовсім обґрунтований хід думок Є.Ю. Соболя і призвів до в цілому хибного розуміння ним як самої сутності публічної адміністрації, так і складу її суб'єктів.

У цій же площині (співвідношення публічної адміністрації та публічної влади), але на противагу Є.Ю. Соболю, розглядає суб'єктний склад публічної адміністрації й Ю.І. Цвіркун, який пише, що визначення ним правової природи публічної адміністрації, відповідно до якого законодавча гілка влади реалізується в законотворчій формі, судова – у правосудді, а виконавча, відповідно, – у публічному адмініструванні, дало йому підстави для висновку, що Парламент України та суди не є суб'єктами публічної адміністрації, оскільки їхні функції та завдання повною мірою охоплюються відповідними напрямками державної діяльності. У розумінні Ю.І. Цвіркуна (і його варто підтримати у вказаних роздумах) питання визначення складових елементів системи публічного адміністрування залежить від аналізу функцій, адміністративно-правового статусу та адміністративно-процесуальної правоздатності та дієздатності відповідних суб'єктів [117, с. 73].

Учений-адміністративіст зауважує, що додатковим критерієм віднесення до цієї групи суб'єктів є положення Кодексу адміністративного судочинства України, які визначають зміст категорій «суб'єкт владних повноважень» та «адміністративний договір» як одну з підстав, на якій здійснюється делегування адміністративних функцій приватним особам та іншим недержавним суб'єктам. До суб'єктів публічної адміністрації, на думку Ю.І. Цвіркуна,

відносяться органи та посадові і службові особи, які, через проведення адміністративної процедури та ухвалення адміністративного акта, створюють умови та забезпечують реалізацію приватною особою своїх прав, свобод та інтересів. У свою чергу, суб'єкти владних повноважень – це представники публічної влади, які не завжди здійснюють публічне адміністрування. При цьому відповідачами в адміністративному судочинстві можуть бути: 1) суб'єкти владних повноважень, зокрема і суб'єкти публічного адміністрування (владні повноваження яких закріплені законодавством); 2) суб'єкти з делегованими владними повноваженнями (яким такі повноваження делеговано на підставі закону чи договору); 3) суб'єкти, наділені адміністративною компетенцією (владних повноважень не мають, але, наприклад, розпоряджаються публічною інформацією) [117, с. 74–75].

Слід звернути увагу, що Ю.І. Цвіркун, аналізуючи колегіальні суб'єкти публічного адміністрування та поділяючи їх на державні¹¹ та недержавні, до останніх відносить органи місцевого самоврядування та суб'єкти делегованих повноважень. При цьому до групи суб'єктів делегованих повноважень дослідник відносить

¹¹ На переконання Ю.І. Цвіркуна, державні колегіальні суб'єкти публічного адміністрування поділяються на декілька умовних груп залежно від їхнього адміністративно-правового статусу та особливостей його реалізації, зокрема: органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Антимонопольний комітет України тощо); національні комісії регулювання природних монополій та інших монополій чи ринків (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації); органи суддівського самоврядування та врядування (з'їзд суддів України, Рада суддів України, Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України); інші суб'єкти, що мають певні особливості в адміністративно-правовому статусі, у тому числі відсутність статусу юридичної особи, наявність виключних повноважень, відсутність приналежності до жодної з гілок влади, специфічний порядок організаційного забезпечення діяльності тощо (Комісія з питань вищого корпусу державної служби, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Центральна виборча комісія, інші виборчі комісії та комісії з референдуму, Рада національної безпеки і оборони України, Громадська рада доброчесності, Рахункова палата тощо) [160, с. 22].

різноманітні громадські об'єднання, фізичні та юридичні особи, яким держава або представницькі органи місцевого самоврядування адресують певні адміністративні функції й окремі повноваження на їх виконання (громадські природоохоронні організації, громадські організації у сфері цивільного захисту, громадські організації споживачів, громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону, окремі суб'єкти адвокатського самоврядування, торгово-промислові палати тощо) [233, с. 188].

І.А. Артеменко, у свою чергу, який детально аналізує громадські об'єднання, також вважає, що вони «є невід'ємною складовою частиною системи органів публічної адміністрації», яким притаманні свої характерні особливості, в тому числі те, що діяльність громадського об'єднання щодо розгляду та вирішення справи здійснюється відповідно до Закону України від 02 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян»; діяльність вказаної установи буде пов'язана суто з організацією здійснення свого правового статусу, реалізацією певного корпоративного інтересу, а не суспільного; громадська організація може бути наділена державно-владними повноваженнями тимчасово чи на певний період часу тощо [234, с. 195].

Не заперечуючи тезу вченого про те, що громадські об'єднання є суб'єктами адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин, ми не можемо погодитись із його думкою та думкою деяких інших дослідників (наприклад, І.В. Патерило, Ю.І. Цвіркун та ін.), що вказані об'єднання громадян, а також деякі інші юридичні особи приватного та публічного права є частиною саме публічної адміністрації.

Як ми вже неодноразово наголошували, приватні суб'єкти, яким делегуються окремі функції, не можуть автоматично вважатися публічною адміністрацією як такою. Це в тому числі підтверджується не тільки законами логіки і теорією систем, а й чинним законодавством, яке визначає правовий статус фізичних та юридичних осіб.

Дозволимо собі банальний приклад із повсякденного життя, який підтверджує, що суб'єкт, якому професійно не притаманний певний вид діяльності, але він ним займається у вільний від

основної роботи час як дозвілля, активний відпочинок і т. д., не перебирає основні властивості тих суб'єктів, які цією діяльністю займаються на професійній і платній основі. Іншими словами, граючи в будь-який ігровий вид спорту у вільний від роботи час, людина не стає внаслідок цього професійним спортсменом.

Що ж стосується законодавства, як набагато більш аргументованого і вагомого аргументу, ніж у цілому примітивна наведена вище абстракція, то нагадаємо, що Цивільний кодекс України чітко розділяє фізичних осіб і юридичних осіб, при цьому градуючи останніх за принципом їх створення на юридичних осіб приватного та публічного права. Відповідно до ст. 81 ЦК України юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом, а юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [87; 227, с. 91].

Цією законодавчою цитатою ми підкреслюємо, що існує вихідна (нехай і не базова) класифікація суб'єктів права, на яку в тому числі спираються і вчені-адміністративісти, згадуючи у своїх класифікаційних групах суб'єктів публічного адміністрування фізичних і юридичних осіб – і приватних, і публічних, до яких вони відносять не тільки різні органи публічної влади, а й державні та комунальні підприємства і т. д. При цьому деякі дослідники називають останніх (як і деяких приватних осіб) суб'єктами публічного адміністрування та іноді навіть наділяють їх властивостями, притаманними тільки публічній адміністрації, лише на тій підставі, що їм делегуються певні функції органів публічної влади. Але ще раз нагадаємо, що передавання суб'єкту права лише деяких функцій і, відповідно, окремих нових для нього повноважень не означає, що він автоматично змінює свою організаційно-правову форму на ту, яка раніше йому була непритаманна взагалі. Іншими словами, ми підкреслюємо, що часткова трансформація складових частин

адміністративно-правового статусу суб'єкта (шляхом додавання до них лише частини нових прав і обов'язків) не змінює правову природу суб'єкта і його правовий статус в цілому. Виходячи із цього, як правильно зауважують Т.О. Мацелик та Л.П. Рожкова, за основу класифікації необхідно брати саме найбільш суттєві ознаки та властивості явищ, що розкривали б сутність та зміст об'єктів, що вивчаються [235, с. 9; 236, с. 249].

У цьому ж контексті слід згадати ідею П.С. Лютікова про те, що всі юридичні особи, які є суб'єктами адміністративного права, поділяються не тільки і не скільки за порядком їх створення, терміном дії, формою власності, територією функціонування тощо, а в першу чергу – залежно від обсягу їх адміністративно-правового статусу, що і зумовлює роль таких осіб та їх місце в адміністративно-правових відносинах [237, с. 164; 238]. В аспекті цього дослідження зазначений підхід отримує особливе значення в наших роздумах, оскільки додатково підтверджує ідею про те, що саме адміністративно-правовий статус особи є базовим критерієм для класифікації суб'єктів публічного адміністрування, і він (статус) внаслідок модифікації окремо взятих його компонентів (а точніше, доповнення повноваженнями в певній сфері) далеко не завжди означає зміну організаційно-правової форми суб'єкта в цілому та тим більше його перехід з однієї класифікаційної групи суб'єктів в іншу.

Виходячи із цього, ми вважаємо, що публічну адміністрацію, як систему органів державної влади і місцевого самоврядування, слід чітко відокремлювати від інших суб'єктів публічного адміністрування, яким делегуються повноваження перших. Іншими словами, ми не вважаємо тотожним і не ставимо знак рівності між категоріями «суб'єкт публічної адміністрації» та «суб'єкт публічного адміністрування», які, на нашу думку, співвідносяться між собою як частина і ціле, часткове і загальне.

Таким чином, до суб'єктів публічного адміністрування ми схильні відносити:

- публічну адміністрацію в особі: а) органів виконавчої влади та інших державних органів:

- міністерства (Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України; Міністерство енергетики України; Міністерство цифрової трансформації України; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України та ін.);
- служби (Державна аудиторська служба України; Державна митна служба України; Національна служба здоров'я України; Державна авіаційна служба України; Державна архівна служба України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба статистики України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна фіскальна служба України; Державна служба якості освіти України та ін.);
- агентства (Державне агентство розвитку туризму України; Державне агентство автомобільних доріг України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство резерву України; Державне космічне агентство України; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Національне агентство України з питань державної служби; Національне агентство з питань запобігання корупції та ін.);
- інспекції (Державна інспекція культурної спадщини України; Державна інспекція містобудування України; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна інспекція енергетичного нагляду України);

- центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національна комісія зі стандартів державної мови; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України та інші);
- інші центральні органи виконавчої влади (Адміністрація Державної прикордонної служби України; Національна поліція України; Український інститут національної пам'яті; Пенсійний фонд України);
- місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації та територіальні органи державних органів влади);
- інші державні органи (наприклад, Рада національної безпеки і оборони України; Національний Банк України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та інші органи);
- органів місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста тощо)¹²;
- суб'єктів делегованих повноважень (приватні фізичні та юридичні особи, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення і т. д. у випадку передання їм деяких владних повноважень у порядку та умовах, передбачених законодавством України).

¹² При цьому, як вже зазначалося, залежно від сфери діяльності суб'єкти публічної адміністрації можна класифікувати на суб'єктів, що функціонують у галузі економіки (які поділяються на суб'єктів, що функціонують у сфері промисловості, інфраструктури, агропромислового комплексу, фінансів, митної справи тощо), соціально-культурній сфері (суб'єкти, що функціонують у сфері освіти, культури, спорту, соціального захисту тощо), у сфері забезпечення обороноздатності держави, юстиції тощо).

Отже, суб'єктами публічного адміністрування є органи державної виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування (публічна адміністрація), а також суб'єкти делегованих повноважень, діяльність яких спрямована на забезпечення належного гарантування вказаними суб'єктами прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію громадянами свого адміністративно-правового статусу [227, с. 92].

2.3 ПОНЯТТЯ ТА УМОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Плюралістичність у поглядах на суть та призначення публічної адміністрації, його структурну складову частину і системні характеристики, очевидно, має істотні наслідки для теоретичного осмислення та аналізу інших блоків проблематики, що загалом формують відповідний об'єкт наукового пошуку. Одним із важливих компонентів цих наукових досліджень є встановлення в цілому одноманітних та однозначних критеріїв оцінювання результативності діяльності публічної адміністрації та інших суб'єктів публічного адміністрування, кількісних та якісних показників їх вимірювання.

Разом із тим досягнення і цього наукового завдання, враховуючи його важливий прикладний зміст, має спиратися на певний теоретичний фундамент, закладання якого слід починати із визначення базових основ розуміння категорії «ефективність», узагальнення різноманітних підходів до теорії ефективності у праві та формулювання власного уявлення про зміст поняття ефективності діяльності суб'єктів публічного адміністрування та її умов саме під кутом зору адміністративно-правової доктрини.

На сучасному етапі розвитку суспільства термін «ефективність» вважається універсальним, оскільки його застосовують у всіх сферах людської діяльності [239, с. 137]. В енциклопедичних словниках слово «ефективність» (від лат. «effectus» – виконання, дія) розкривається як характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості; у системах обробки інформації – швидкість обробки одиниці інформації, питомі витрати на обробку одиниці інформації; а слово «ефективний» – як такий, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект; який викликає ефект (наприклад, ефективна доза опромінення) [240, с. 358]. У філософії під ефективністю розуміється здатність діючої причини зробити певний ефект, відзначається зв'язок ефективності зі свідомою діяльністю людей, підкреслюється, що ефективність являє собою ступінь близькості до дійсності «другого роду», що здійснюється людиною [241, с. 46–47].

С.В. Шахов, аналізуючи сучасні та ретроспективні дослідження феномену ефективності у праві, зокрема, резюмує, що за допомогою методів загальної теорії права, соціології права, філософії права, окремих галузевих юридичних наук (у т. ч. адміністративно-правової) як предмет пізнання вченими розкривається суть та особливості ефективності права в цілому [242; 243; 244; 245; 246; 247], ефективності законодавства [248; 249], правової норми [250; 251; 252; 253; 254; 255; 256; 257] (окремих різновидів адміністративно-правових норм [258; 259; 260], норм кримінального права [261], цивільно-процесуальних норм [262], норм цивільного права [263]), правового регулювання (у т. ч. й адміністративно-правового) [264; 265; 266; 267], механізму правового регулювання [268], методів права (наприклад, адміністративно-правових [269; 270; 271; 272]), правозастосовчої діяльності [273; 274; 275], реалізації норм права, у т. ч. й адміністративно-правових норм [276; 112], правотворчості [277] тощо [70, с. 168–169].

Детально не аналізуючи наявні підходи щодо вирішення порушеної проблематики, які існують у правовій доктрині, зазначимо,

що загалом учені-правники розкривають зміст вказаної категорії крізь призму або ж цільового (співвідношення між метою права (його норм) і конкретними результатами її реалізації суб'єктами) [243, с. 98; 256, с. 70–71; 264, с. 3; 251, с. 22; 278, с. 28; 279, с. 223], або ж утилітарного уявлення про ефективність (настання передбачених позитивних правових наслідків вимірюється у співвідношенні з витратами часового, матеріального та організаційного ресурсу тощо) [280, с. 41; 281, с. 98], або їх комбінації (міра придатності права може своєчасно при певних соціальних витратах викликати досягнення конкретного науково обґрунтованого позитивного результату [282, с. 286–287; 283, с. 109, 111]).

Звісно, що ефективність у праві також розкривається й з інших аспектів, а окремі вчені цілком слушно підіймають питання про комплексність категорії «ефективність» та необхідність її різнобічного дослідження не тільки під кутом зору названих вище аспектів. Зокрема, С.О. Жинкін зазначає, що ефективність перш за все можна розглядати в контексті виконання правом свого соціально-духовного призначення, яке реалізується через здійснення правом своїх функцій. Саме тому є сенс вести мову про регулятивну ефективність права, охоронну ефективність права, виховну ефективність права, ціннісну, загальнокультурну ефективність [284, с. 35]. На переконання С.О. Жинкіна, ефективність права – це успішне «обслуговування» їм суспільного розвитку, дієве регулювання соціального життя і психічних процесів, що супроводжують соціальне життя, як забезпечення правом спадкоємності соціально-культурних цінностей і разом із тим соціального, духовного, культурного, економічного та іншого динамізму [284, с. 35].

Разом із тим вказаний вчений зауважує, що ефективність може бути також розглянута в широкому соціально-філософському сенсі як знаходження безпечного, такого, що постійно вдосконалюється, вигідного для окремих індивідів і суспільства в цілому способу соціального існування людини. Таким чином, як правильно підкреслює правник, поняття ефективності права надзвичайно багатоаспектне, що повинно сприяти більш глибокому і повному

розумінню даного соціального, психологічного та правового феномена [284, с. 35].

С.І. Пунченко вказує, що ефективність права, іманентно включаючи соціальні характеристики, не обмежується ними, а має також спеціально-юридичні, аксіологічні, психологічні, політичні, економічні аспекти, але саме соціальна ефективність є найважливішим різновидом ефективності права, що характеризує розвиток національного права в конкретний історичний період [246, с. 10]. На думку вченого, соціальна ефективність права може бути визначена у вузькому і широкому сенсах. У вузькому – це досягнення за допомогою правового впливу соціальних цілей, досягнення соціально значущих позитивних результатів за допомогою правових засобів, закріплених в законодавстві. У широкому – забезпечення за допомогою права соціально корисного і гармонійного існування особистості, соціальних, етнічних груп; забезпечення результативної взаємодії особистості, соціальних спільнот і суспільства в цілому в рамках даного правопорядку; успішне здійснення за допомогою права соціально корисної активності при мінімізації неконструктивної громадської конфліктності [246, с. 10].

О.Д. Магденко, який приділяє увагу ефективності правових засобів, також підіймає питання про багатоаспектність категорії «ефективність права». Так, на переконання вченого, по-перше, вона може бути розглянута як забезпечення за допомогою права ефективного, безперешкодного доступу до соціальних благ і їх обігу. По-друге, критерієм ефективності права як соціального регулятора може вважатися ускладнення суспільного життя, поява нових соціальних зв'язків та інститутів. По-третє, ефективність права в соціальному сенсі означає успішне, мінімально конфліктне функціонування наявних соціальних інститутів, наприклад сім'ї, трудових колективів, державного апарату, громадських об'єднань і т. д. По-четверте, під соціальною ефективністю права може матися на увазі максимальна згуртованість суспільства, його спрямованість за допомогою права на вирішення спільних завдань. По-п'яте, в разі розуміння норми як цінності вона буде вважатися ефективною, якщо

закріплює і захищає прийняті духовні і соціальні цінності, зокрема порядок, свободу, власність, працю і т. д. По-шосте, в діяльнісному аспекті норма вважається ефективною, якщо максимально сприяє позитивній правовій активності, максимально перешкоджає анти-громадській поведінці [285, с. 126–127].

Про комплексність ефективності норм адміністративно-деліктного права пише О.С. Рогачова, яка пропонує розглядати зазначену ефективність відразу в декількох аспектах, зокрема таких:

- 1) цільовий аспект – це співвідношення між цілями норми адміністративно-деліктного права і реальними результатами її застосування;
- 2) соціальний аспект ефективності норми адміністративно-деліктного права – це відповідність норми адміністративно-деліктного права соціальним інтересам. Він зумовлений правильним визначенням мети адміністративного стягнення, вибором його виду і змісту, спрямованого на зниження рівня соціально шкідливої конфліктності у сфері відносин щодо встановлення і застосування адміністративної відповідальності;
- 3) економічний аспект ефективності норм адміністративно-деліктного права виражається в забезпеченні економічної вигоди для держави норм адміністративно-деліктного права. Настання наслідків у вигляді призначення адміністративного стягнення повинно відбуватися з найменшими витратами організаційних, матеріальних, часових ресурсів;
- 4) психологічний аспект ефективності норми адміністративно-деліктного права виражається в тому, що вони впливають, перш за все, на самого правопорушника, а також у тому, щоб в силу комунікативного устрою суспільних відносин за допомогою емоційних навантажень сформувати в інших осіб адекватну позицію щодо усвідомлення, вчиняти або не вчиняти ті чи інші адміністративно-карані діяння. У зв'язку із цим психологічний аспект ефективності включає також ступінь формування в конкретних індивідів і їхніх груп активної громадянської позиції, бажання добровільно виконувати, дотримуватися, використовувати і застосовувати ті чи інші норми [286, с. 11–12].

Натомість, на в цілому справедливе зауваження С.В. Шахова, ефективність норм адміністративного права не обмежується запропонованими О.С. Рогачовою площинами, оскільки не менш важливим (особливо за сучасних умов) є врахування також ціннісних та антропологічних характеристик результативності адміністративно-правового впливу. Варто зауважити, що сам С.В. Шахов, фокусуючи свою увагу на вказаних аспектах ефективності, переконує, що необхідним для визначення ефективності норми адміністративного права та права в цілому є, з одного боку, визначення зв'язку між соціальною цінністю права та досягнутими результатами адміністративно-правового регулювання, а з іншого – аналіз співвідношення вказаних результатів з реальним станом реалізації адміністративно-правового статусу особи, забезпеченням, захистом її прав та свобод та рівнем виконання нею обов'язків [70, с. 180–181]. Такий комплексний підхід дав змогу вченому сформулювати власне бачення на ефективність адміністративно-правової норми з точки зору таких аспектів:

- 1) людиноцентричного, який враховує придатність адміністративно-правової норми забезпечувати реалізацію прав і свобод особи в публічній сфері. Слід відзначити, що ми свідомі того, що не всі норми адміністративного права, враховуючи їх спрямованість та конкретний зміст, покликані забезпечувати реалізацію адміністративно-правового статусу особи. Звісно, що в даному випадку йдеться про ті норми, які визначають обсяг та порядок здійснення повноважень суб'єктами публічного адміністрування, характер та зміст адміністративних стягнень, закріплюють права та обов'язки особи під час провадження різноманітних адміністративних процедур, у т.ч. одержання адміністративних послуг, звернення приватних осіб до суб'єктів публічної адміністрації тощо;
- 2) економічного, що, наприклад, відбиває рівень фінансових та інших затрат унаслідок використання конкретної адміністративно-правової норми або їх сукупності, наочно демонструє як рівень реалізації права особи на достатній життєвий рівень

- для себе і своєї сім'ї, так і рівень реалізації фіскальної функції держави, у т. ч. наповнення державного бюджету за рахунок стягнення адміністративних штрафів, конфіскації майна тощо;
- 3) політичного, який визначає здатність конкретних норм адміністративного права сприяти досягненню цілей і завдань держави, рівень їх можливостей забезпечувати виконання державою своїх внутрішніх та зовнішніх функцій (забезпечення національної безпеки та оборони, забезпечення правопорядку та захист законності, охорона прав і свобод громадян тощо);
 - 4) психологічного, який означає її перцепцію суспільною свідомістю, морально-психологічне ставлення адресата адміністративно-правової норми до останньої, його сприйняття норми права як обов'язкової до виконання;
 - 5) аксіологічного, що пов'язує ефективність адміністративно-правової норми із соціальними цінностями. З одного боку, він відповідає на питання про якість досягнутого рівня взаємозв'язку між конкретною адміністративно-правовою нормою та правом як інструментальною цінністю, а з іншого – відображає глибину забезпечення в нормі адміністративного права загальносоціальних цінностей, відбиває рівень відповідності права потребам та інтересам соціальних груп і суспільства в цілому;
 - 6) цільового, який передбачає аналіз співвідношення між метою (цілями) норми адміністративного права і реальними результатами її реалізації суб'єктами (у т. ч. додержання, виконання, застосування, використання);
 - 7) утилітарного, що позначається настанням передбачених позитивних правових наслідків, позитивних трансформацій у соціальній, економічній, політичній сферах суспільства та держави з найменшими втратами часового, матеріального та організаційного характеру;
 - 8) поведінкового, що визначає ефективність адміністративно-правової норми залежно від її придатності до сприяння правомірній активності суб'єктів адміністративного права та здатності перешкоджати антигромадській поведінці;

9) конфліктного, який з'ясує ефективність норми адміністративного права залежно від наслідків її реалізації, що приводять до зниження рівня конфліктності в суспільстві в цілому, в певній соціальній групі, колективі тощо [287, с. 19–20].

Зазначимо, що досить близьким до предмету дослідження і О.С. Рогачової, і С.В. Шахова є наукові розробки В.В. Юровської, яка досліджує критерії ефективності методів адміністративного права. Вчена-адміністративіст підкреслює, «...що ефективність методів адміністративного права слід розглядати в кількох аспектах, під кутом зору різних факторів впливу. Усі складники цього явища, кожний з яких, до речі, формує самостійну групу критеріїв ефективності, існують у нерозривній єдності між собою та дають змогу дати загальну оцінку рівню ефективності використання методів адміністративного права в цілому або його окремих різновидів зокрема. Окрім того, необхідність застосування, так би мовити, комплексного підходу зумовлена ще й особливою сферою об'єктивізації методів адміністративного права – публічними відносинами. Саме у зв'язку з наведеним важливо, щоб мірила оцінювання методів адміністративного права відбивали одразу кілька площин сприйняття результативності (чи навпаки) адміністративно-правового регулювання та правового впливу норм адміністративного права» [74, с. 139]. На підставі вказаного В.В. Юровська вважає, що ефективність методів адміністративного права – це рівень їх регулюючого впливу на суспільні відносини, що формують предмет адміністративного права, який (рівень) визначається з урахуванням соціальних, політичних та економічних критеріїв [271, с. 154].

Про ефективність методів адміністративно-правового регулювання розмірковує й Ю.Ю. Чуприна. Основними критеріями ефективності методів адміністративно-правового регулювання, на думку вченої, є: відповідність організаційної структури вимогам часу і меті; ступінь взаємозв'язків між керівництвом та персоналом; розподіл функцій між працівниками; норма керованості; частота дублювання повноважень та рівень конкуренції між працівниками або відділами; обізнаність персоналу щодо стратегії,

місії та цілей органів виконавчої влади; точність та актуальність визначення цілей; чіткість поставлених завдань; участь працівників у досягненні поставленої мети; відповідність діяльності органів виконавчої влади поставленим цілям; визначеність контролю в органах виконавчої влади на інституційному рівні; здійснення контролю за основними напрямками діяльності; рівень колегіальності у прийнятті рішень; прогнозованість та актуальність розпоряджень органів виконавчої влади; рівень децентралізації стосовно прийняття рішень; підтримка вияву ініціативи з боку персоналу; процедура відбору кадрів; кадровий розвиток; процедуру просування по службі; система оцінки показників діяльності; гордість за організацію роботи; ставлення до роботи; відносини по горизонталі; відносини по вертикалі; відносини між відділами; просування по службі та мотивацію; відповідність рівня заробітної плати працівників їхнім очікуванням та реальному внеску; наявна в органах виконавчої влади система преміювання; система нематеріальних стимулів; відкритість та прозорість роботи органів виконавчої влади; рівень взаємозв'язків політичних партій та громадських організацій із керівництвом органів виконавчої влади; зв'язки органів виконавчої влади із представниками засобів масової інформації; стиль керівництва; доступ громадян до інформації з питань виконавчої влади на місцях (прозорість діяльності); налагоджена система служб та консультацій для громадян; участь у процесі прийняття рішень (відкритість); підтримка добровільних об'єднань громадян та неурядових організацій; рівень співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (рівень виконання делегованих повноважень); врегулювання конфліктів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [272, с. 187–188].

Але як справедливо зауважує В.В. Юровська, запропоновані Ю.Ю. Чуприною критерії стосуються оцінювання діяльності публічного адміністрування в цілому або його окремих суб'єктів і безпосереднього відношення до адміністративно-правового регулювання як такого не мають [74, с. 138]. Проте в контексті нашого

дослідження вказаний підхід викликає інтерес та в цілому заслуговує на підтримку, але з уточненням, що вказані мірила оцінювання ефективності все ж таки стосуються діяльності конкретного органу публічної адміністрації, а не адміністративно-правового регулювання.

Слід зауважити, що достатньо багато уваги різним аспектам ефективності приділяється представниками науки державного управління, які намагаються так само комплексно підійти до дослідження порушеної проблематики.

Так, не можна оминути увагою аналіз питань ефективності публічної служби, здійснений А.М. Вдовиченком, який вказує на те, що порівняно з організаціями приватного сектору національної економіки, державні організації характеризуються двома основними особливостями. По-перше, державні чиновники у своїй діяльності можуть входити одночасно до багатьох груп впливу: користувачів певних послуг, осіб, які оплачують послуги, політиків різних рівнів державного управління, професійних та громадських організацій. Друга характеристика є наслідком першої та полягає в тому, що державні агенції та чиновники, які працюють у них, часто мають декілька цілей, яких необхідно досягнути [288, с. 16].

При цьому висловлюючись щодо причин та проявів закріплення за органами публічного управління багаточисленних та подекуди взаємовиключних функцій, А.М. Вдовиченко вказує на мультипринципальність та мультизадачність як особливості публічних організацій. Так, учений зазначає, що мультипринципальність означає, що в будь-який момент чиновник державної агенції може підходити до розгляду певного питання з позицій різних принципалів. Мультизадачність полягає в тому, що кожна дія повинна плануватися таким чином, щоб задовольнити інтереси найбільш широкого загалу [288, с. 17].

Інакше кажучи та приєднуючись до точки зору А.М. Вдовиченка, можемо констатувати, що різноманітні та часом розпливчаті цілі організацій державного сектору означають, що результативність таких організацій щодо цілей виміряти досить складно.

Використання в публічному секторі системи оцінювання ефективності, що застосовується для бізнес-структур, може не відображати точної картини відносної ефективності державних організацій, тому для усунення недоліків мають бути зроблені певні коригування, які б допомогли врахувати неоднорідність вхідних ресурсів та даних [288, с. 17].

На розвиток вищевикладених роздумів наведемо оригінальну, полівимірну і комплексну систему критеріїв визначення ефективності, яку В.М. Сороко пропонує застосовувати до діяльності органів публічної влади та їх апаратів, до якої входять:

- 1) ефективність із погляду необхідності – оцінюється з позиції виправданості існування самого органу та визначення його загальної та конкретної соціальної користі від його діяльності як у цілому, так і від окремих заходів або напрямів його діяльності, запроваджених проєктів, ухвалених нових завдань і функцій;
- 2) ефективність із погляду виконання плану – використовуються показники, що характеризують ступінь виконання доручень або планових завдань;
- 3) цільова і виконавська ефективність – розглядаються як правильність вибору і постановки цілей та як якість і ступінь досягнення поставлених цілей і завдань;
- 4) інтегральна ефективність – відповідає на питання «наскільки завдання відповідають реальним потребам, наявним у суспільстві»;
- 5) порівняльна ефективність – визначається як відповідність стандартам або найкращим зразкам, прийнятим у світовій практиці, або середньому рівню, який відповідає рівню розвитку продуктивних сил у суспільстві, досягнутому на цей час;
- 6) критерій розвитку – спрямованість руху на шляху до прогресу або відступ назад;
- 7) реактивна ефективність – точність, адекватність, швидкість і чіткість реакцій на виклики суспільства і проблеми, що стоять перед державним органом;

- 8) фінансова ефективність – доцільність потреби в обсязі предмету споживання чи послуг, які продукує орган публічної влади відповідно до компетенції;
- 9) соціальна ефективність – встановлення чітких, дієвих механізмів суспільної координації;
- 10) політична ефективність – пов'язана з такими явищами, як вертикаль влади, розподіл владних повноважень, легітимність, рівень демократизації суспільства тощо [289, с. 17–21].

В.В. Цветков, який одним із перших із українських дослідників почав формувати теорії ефективності державного управління, у своїх наукових працях, присвячених цій проблематиці, виділяв три поняття: економічна ефективність, цільова ефективність та організаційна ефективність. Економічна ефективність управління, за В.В. Цветковим, є результатом діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління, за найменших витрат, а цільова ефективність – узгодженість результату з метою [290, с. 37]. Організаційна ефективність – оптимальна форма взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні поставленої мети. Ця модель свідчить про те, що хоча певні функціональні зв'язки можуть і задовольнити вимоги організації, однак деякі з них ефективніші, ніж інші [290, с. 39]. Слід зауважити, що ефективність державного управління В.В. Цветков пов'язує із громадською свідомістю, із правовим становищем людини в суспільстві, виходячи з гіпотези, що «ефективність державного управління – це людська специфіка управління, що здійснюється людиною і для людини» [290, с. 40].

А.Ю. Васіна, А.Ф. Мельник та О.Ю. Оболенський також виділяють три рівні ефективності, але вони дещо різняться від запропонованої вище моделі оцінювання. Так, на думку вчених, існує загальна соціальна ефективність (рівень держави та усієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб) [291].

В.Д. Бакуменко переконує, що ефективність державного управління – це один з основних показників досконалості управління, що визначається за допомогою зіставлення результатів управління і ресурсів, затрачених на їх досягнення [292, с. 13]. На переконання О.А. Таньчук, оцінювання ефективності публічного управління є систематичним актом аналізу процесу досягнення поставлених цілей і виконання функціональних завдань та визначення результатів діяльності державних інститутів, установ та органів місцевого самоврядування з метою підвищення їх ефективності [293, с. 69].

Натомість О.С. Мороз звертає увагу на те, що оцінка результативності та ефективності публічного управління базується на тому, що управлінська діяльність, яка орієнтована на досягнення визначених стратегічних цілей, шляхом вирішення тактичних завдань, із точки зору публічного управління, переорієнтовується на кінцевий результат у вигляді задоволеності окремими громадянами та суспільством в цілому обсягами та якістю товарів та послуг, що ними споживаються, наслідками їх діяльності, а також обсягами та якістю публічних послуг, які надаються суб'єктами публічного управління та адміністрування, що забезпечують поліпшення умов існування і життєдіяльності громадян [154, с. 390].

Г.О. Сабадош та О.В. Харченко, вивчаючи зарубіжний досвід оцінки ефективності діяльності органів державної влади, приходять до висновку, що «...державні органи влади по всьому світу стикаються з необхідністю підвищення ефективності діяльності державних установ, яка впливає на поліпшення добробуту громадян. Щоб мати можливість вимірювання та контролю ефективності діяльності службовців підвідомчих державних органів, уряди цих держав запровадили системи її моніторингу. Реалізація цього проекту не тільки дозволила відстежувати рівень ефективності того чи іншого державного органу, а й забезпечила синергетичний ефект від спільного спрямування зусиль різних державних органів на досягнення пріоритетних для країни показників» [294, с. 8]. Іншими словами, дослідники цілком слушно пов'язують ефективність публічного адміністрування із соціальним та економічним

благополуччям населення, що повною мірою відповідає концепту людиноцентризму в діяльності публічної адміністрації як основи філософії її функціонування.

У схожій тональності висловлюється й О.К. Ткачова. Дослідниця стверджує, що ефективність державного управління – це не просто співвідношення між результатами і затратами, а досягнення соціально значущих результатів при суспільно виправданих затратах. «Ефективність державного управління – це комплексне поняття, яке залежить від багатьох факторів, зокрема економічних, соціальних, політичних, організаційних тощо», – переконує вчена. На в цілому слушну думку О.К. Ткачової, відсутність єдиної, універсальної системи оцінювання ефективності державного управління цілком зрозуміла, адже ефективність ураховує мету, цілі, завдання, тобто всю специфіку конкретного державного інституту, що не є загальною. Тому цілком правомірним, у баченні вченої, є індивідуальний підхід до кожного об'єкта управління і розробка індивідуальної системи критеріїв та показників оцінювання ефективності функціонування об'єкта державного управління [295, с. 36].

Н.Р. Нижник, резюмуючи наявні в науці державного управління підходи до дослідження його ефективності, виділяє три основні з них:

- 1) модель оцінки ефективності за схемою «ресурсне забезпечення діяльності – витрати – результат», яка аналогічна моделі «внесок – продукт»;
- 2) модель довготермінової організації Р. Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів: а) внутрішньоорганізаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; б) проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; в) результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний

результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо;

- 3) модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. Ефективність буде забезпечена лише в разі взаємодії трьох складових частин: громадян, суспільства та держави [296, с. 6, 11].

Загалом аналізуючи запропоновані вище підходи до розуміння ефективності публічного адміністрування та її складових частин, відзначимо, що переважна більшість досліджень у цій сфері, як правило, оминає увагою відповідну систему оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування. Хоча, як слушно зазначає О.С. Мороз, оцінка ефективності системи публічного управління, яка застосовується у формах державного управління, місцевого самоврядування та управління громадськими організаціями, має окремі специфічні відмінності [297, с. 246]¹³.

Узагальнений огляд та контекстуальний аналіз окремих вищенаведених думок на природу ефективності публічного адміністрування свідчить про те, що загалом у фокусі уваги дослідників знаходиться соціально-економічний вимір результативності діяльності публічної адміністрації з відповідними показниками економічного та суспільного характеру (майновий стан, рівень прибутку, фінансове становище, рівень безробіття, умови праці, якість адміністративних послуг та їх відповідність суспільним потребам тощо). **Вяке** визнаючи правильність спрямування векторів дослідження природи публічної адміністрації на задоволеність інтересів людини та суспільства, відзначимо, що обраний нами адміністративно-правовий ракурс вивчення порушеної проблематики

¹³ Забігаючи наперед, зазначимо, що меншою мірою це стосується правового аспекту ефективності публічного адміністрування, оскільки в цьому випадку критерії та показники оцінювання в цілому схожі, оскільки стосуються виміру рівня реалізації адміністративно-правового статусу особи в публічно-правовій сфері.

зумовлює необхідність пошуку правових аспектів ефективності діяльності суб'єктів публічного адміністрування, зміст яких так само має охоплюватися потребами конкретної людини зокрема або суспільства в цілому, але при цьому має відбивати рівень відповідності функціонування владних суб'єктів закріпленим у законодавстві правам та свободам особи в публічній сфері.

Таким чином, ефективність публічного адміністрування, в нашому уявленні, має безумовно комплексний та багатогранний характер, контексти якого можуть мати економічний, безпековий, соціальний, психологічний, екологічний, правовий та інші ефекти. У свою чергу, адміністративно-правовий аспект ефективності публічного адміністрування дає змогу оцінити діяльність відповідних суб'єктів із точки зору їх здатності створити достатні умови для якомога повної реалізації приватною особою свого адміністративно-правового статусу в публічній сфері, наприклад, за рахунок високої якості адміністративних послуг, їх доступності, оптимальності організаційних умов відповідних адміністративних процедур, якості підзаконної нормотворчої діяльності та інших факторів [298, с. 45–54].

Саме в контексті останніх тез слід наголосити, що, полемізуючи про зміст та вимір ефективності будь-яких процесів, діяльності чи явищ, надзвичайно важливим є окреслення умов, за яких предмет оцінки має здатність або повинен забезпечити позитивний ефект. Проте, відзначимо, що, як правило, в поле зору вчених, які займаються аналізом різноманітних аспектів ефективності діяльності публічної адміністрації або суб'єктів делегованих нею повноважень, не потрапляють або вивчаються фрагментарно питання факторів, за яких така діяльність може вважатися ефективною, хоча в деяких наукових працях вказаний блок проблеми все ж таки привертає увагу вчених. Зокрема, О.С. Мороз, на відміну від переважної більшості дослідників, концентрує свою увагу на деяких «...факторах, що впливають як на технічну ефективність публічного управління, так і на його економічну ефективність». На думку вченого, такою умовою в першу чергу є інформаційне підґрунтя,

на якому формуються та приймаються управлінські рішення, у зв'язку із чим необхідно забезпечити більш широке використання як доповнення до «офіційної» інформації, що ґрунтується на даних офіційної статистики, інформаційних бюлетенів і звітів, тощо, так званої «управлінської» інформації [297, с. 247, 250–251]. Іншими важливими факторами ефективності діяльності окремих суб'єктів публічного адміністрування в баченні О.С. Мороза є рівень централізації/децентралізації, організаційна структура управління органів тощо.

Разом із тим у наукових дослідженнях феномену ефективності у праві її умови є обов'язковим сегментом наукового пошуку. Так, традиційний погляд на умови ефективності права в цілому пропонують П.М. Рабінович, Н.М. Онищенко та С.В. Бобровник. Зокрема, П.М. Рабінович стверджує, що передумовами забезпечення ефективності правового регулювання є: ефективність матеріального закону (самого нормативно-правового акта); ефективність процедурно-процесуального механізму застосування закону; ефективність діяльності щодо застосування та реалізації закону [299, с. 20]. При цьому вчений, якого підтримують Н.М. Онищенко та С.В. Бобровник, зазначає, що кожна із цих «ефективностей» має свої загальносоціальні та юридичні передумови [70, с. 224–225].

До загальносоціальних передумов ефективності юридичної норми (ефективності правотворчості) вчені відносять: відповідність норми об'єктивним законам (закономірностям) існування й розвитку людини та суспільства; відповідність норми конкретно-історичним умовам її функціонування, реальним можливостям її здійснення (матеріальним, духовним, часовим, кадровим та ін.); відповідність юридичної норми реальним потребам та інтересам тих суб'єктів, відносини між якими вона має регулювати; відповідність юридичної норми стану правосвідомості й моралі, рівню загальної культури, громадській думці згаданих суб'єктів; відповідність норми права висновкам тих наук (суспільних, природничих, технічних), які «предметно» вивчають об'єкти, що перебувають у сфері правового регулювання; відповідність юридичної

норми загальним закономірностям самоорганізації системних явищ (їх вивчає синергетика) і цілеспрямованої організації таких явищ (їх вивчає, зокрема, кібернетика) [300, с. 158–161; 70, с. 224].

У свою чергу, до юридичних (спеціально-соціальних) передумов ефективності юридичної норми, на думку П.М. Рабіновича, Н.М. Онищенко та С.В. Бобровник, належать: правове закріплення домінуючих потреб суспільства; предметна визначеність діяльності правотворчого органу; визначеність меж правового регулювання; зумовленість правотворчої діяльності об'єктивними умовами розвитку суспільства; зміна сфери і типу правового регулювання; особливості правотворчості як результату творчого процесу; системність законодавства; якість законодавства; досконалість юридичної техніки; чітке визначення видів юридичної відповідальності, що настає за порушення нормативних приписів, механізму її реалізації [300, с. 158–161; 301, с. 19; 70, с. 224–225].

Вже неодноразово згаданий С.В. Шахов, полемізуючи з іншими дослідниками відносно умов ефективності норм адміністративного права, зауважує, що вказані фактори поділяються на загальносоціальні та юридичні. До загальносоціальних умов ефективності норми адміністративного права вчений відносить: відповідність норми об'єктивним закономірностям існування й розвитку суспільства (закони суспільного розвитку), відповідність норми конкретно-історичним умовам її функціонування, її істинність. Серед таких чинників також окреслено: державну політику у сфері публічного адміністрування в цілому та в окремих її складових частинах, відповідність адміністративно-правових норм рівню загальної та правової культури суспільства, відповідність норм адміністративного права загальним закономірностям самоорганізації системних явищ, фактори, що пов'язані з функціонуванням громадянського суспільства в цілому та його інститутів тощо.

Однак ураховуючи специфіку нашого дослідження, спектр нашої уваги має фокусуватися саме на юридичних умовах, якими, в баченні С.В. Шахова, є правова якість адміністративного законодавства, якість правозастосовчої діяльності юрисдикційних

суб'єктів адміністративного права та рівень правосвідомості суб'єктів адміністративних правовідносин [287, с. 21–22].

О.С. Рогачова, яка також досліджує ефективність норм адміністративно-деліктного права, виокремлює такі умови: державна політика у сфері профілактики та припинення адміністративних проступків; «правова якість» законодавства; правозастосовча діяльність суддів, уповноважених органів виконавчої влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів та їх посадових осіб щодо порушення справи про адміністративне правопорушення, її розгляду і винесення постанови по справі, виконання постанови у справі; правова культура правозастосовувачів; правосвідомість правопорушників [286, с. 14–15].

У свою чергу, О.М. Куракін, який вивчає особливості ефективності механізму правового регулювання, серед умов його функціонування окреслює внутрішні та зовнішні умови. Внутрішні умови вчений вважає водночас критеріями ефективності механізму правового регулювання. Так, якість процесу, якість статичних елементів, якість системних зв'язків є критеріями ефективності механізму правового регулювання й водночас є його необхідними умовами, а якість окремих елементів механізму правового регулювання є умовами його ефективності. Зовнішні умови, як вважає О.М. Куракін, становлять стрижневий елемент обстановки, де розвивається дія права; фактори середовища визначають величину показників категорії «ефективність механізму правового регулювання». Такі фактори впливають і зумовлюють явище загалом, їх можна назвати також загальними умовами через те, що, як стверджує дослідник, вони є чинниками, які здійснюють вплив на весь механізм правового регулювання [265, с. 10]. Натомість О.В. Малько до умов ефективності правового регулювання відносить адекватність правових стимулів і обмежень (форми) інтересам, мотивам і установкам (змісту); досконалість законодавчої і правозастосовчої діяльності; рівень правової культури суспільства і окремої особистості; стан законності; створення конкретної, чіткої, зрозумілої і доступної кожному громадянину системи стимулів і обмежень

у праві; індивідуальний і диференційований підходи до їх реалізації, системну єдність, комплексність у використанні даних юридичних засобів і т. д. [302, с. 62].

Дещо узагальнивши відповідні роздуми вчених-правників про природу умов ефективності права (правових норм та їх окремих різновидів, правового регулювання тощо), відзначимо, що в цілому ми поділяємо традиційне уявлення про вказані фактори ефективності та їх класифікацію на загальносоціальні та юридичні. Разом із тим слід констатувати, що оцінка ефективності права та правових явищ має свої відмінності від визначення рівня ефективності відповідної діяльності (процедурної, процесуальної, юрисдикційної тощо). Безумовно, відповідні критеріальні системи можуть певною мірою співпадати, але їх показники неодмінно будуть різнитися. Зокрема, ефективність права або його норм може передбачати аналіз праксеологічного аспекту не тільки під час різноманітних форм реалізації норм права (використання, виконання, дотримання, застосування), але й під час оцінювання права як соціального регулятора в цілому. Іншими словами, оцінка ефективності права передбачає надзвичайно складну систему критеріїв, може мати кілька самостійних етапів та частково охоплювати як окремі критерій або систему показників окремих видів правової (процедурної, процесуальної тощо) діяльності.

При цьому важливо відзначити, що в деяких випадках (зокрема, під час оцінки права як соціального регулятора) відповідна правова діяльність розглядається як самостійний фактор ефективності права. Так, наприклад, якщо йдеться про загальносоціальні фактори ефективності права, то діяльність публічної адміністрації або законодавчого органу характеризує стан готовності (або навпаки) держави (організація публічного адміністрування, налагодженість управлінських зв'язків, наявність якісного законодавства, систематична робота парламенту з оновлення законодавства тощо) до відповідного рівня ефективності правового регулювання суспільних відносин. Якщо йдеться про юридичні фактори ефективності права та його норм, то неодмінним фактором дієвості

права є якісне правозастосування, оскільки професійна, висококоморальна та суспільно-корисна діяльність юрисдикційних суб'єктів є провідником правильного втілення в життя правових приписів та досягнення мети права й гарантування правових цінностей.

Із викладеного можна цілком логічно припустити, що відмінність в оцінці ефективності права та діяльності може полягати не тільки у критеріях та показниках, але й в умовах ефективності. Тому, не торкаючись аспектів загальносоціальних факторів дієвості суб'єктів публічного адміністрування, що є предметом наукових досліджень інших гуманітарних наук, визначимось із правовими (юридичними) умовами ефективності публічного адміністрування. Серед окресленого спектру думок про умови ефективності права та його норм окремими дослідниками припускається, що серед таких факторів є «якість правозастосовчої діяльності юрисдикційних суб'єктів адміністративного права».

Уявляється, що «якість правозастосовчої діяльності юрисдикційних суб'єктів адміністративного права» навряд чи можна і варто вважати умовою ефективності суб'єктів публічного адміністрування, оскільки така діяльність у реальності складає самостійний предмет оцінки з точки зору її результативності. Фактично правозастосовча діяльність вказаних суб'єктів, що в тому числі уособлюється в різноманітних адміністративних актах, виданих та ухвалених в межах тої чи іншої адміністративної процедури, і є тим результатом, який вивчається у межах праксеології, із застосуванням відповідних критеріїв та показників оцінювання. Те саме стосується й таких умов, як «досконалість правозастосовчої діяльності», «правозастосовча діяльність суддів, уповноважених органів виконавчої влади та їх посадових осіб, інших уповноважених органів та їх посадових осіб» тощо.

У свою чергу, такі умови, як правове закріплення домінуючих потреб суспільства, державна політика та деякі інші, що окреслюються окремими авторами, на нашу думку, більш логічно відносити до загальносоціальних умов ефективності. Що стосується всіх інших не названих нами факторів ефективності права, то слід

зауважити, що переважна більшість із них не може розглядатися як відповідні умови ефективності публічного адміністрування, оскільки вони стосуються оцінки правових норм як регуляторів суспільних відносин.

Міркуючи над вирішенням поставленого завдання та аналізуючи практику діяльності різноманітних суб'єктів публічного адміністрування, ми дійшли висновку, що першочергово рівень ефективності будь-якого органу публічної влади залежить від законодавчого закріплення його адміністративно-правового статусу. Чим якісніше виписано характер та межі його компетенції, чим досконаліше закріплено механізм, організаційні, фінансові та інші умови його діяльності, тим ефективніше відповідний суб'єкт забезпечує реалізацію ключових функцій публічної адміністрації та її безпосередніх завдань. Іншими словами, легальне закріплення правового становища суб'єкта публічного адміністрування є обов'язковим правовим чинником, що закладає фундамент для його ефективного функціонування.

У цьому контексті надзвичайно слухними є слова І.В. Болокан про те, що «якість законодавства», як умова ефективності застосування адміністративно-правових норм, охоплює принаймні три групи факторів: 1) якість норми, яка застосовується (умовою ефективності реалізації адміністративно-правових норм у формі застосування є якість матеріальних, процесуальних та процедурних галузевих норм); 2) якість норм, якими регулюється правовий статус конкретного правозастосовчого органу чи посадової особи (відповідні норми мають якісно врегульовувати не лише питання прав та обов'язків (повноважень), а також і питання відповідальності); 3) якість процедурних норм, якими регулюється порядок правозастосовчої діяльності (дотримання певної процедури, послідовності дій). Лише наявність усіх цих складових частин гарантуватиме якісний результат реалізації у формі застосування – позитивну ефективність реалізації [112, с. 377–378].

Повністю поділяючи вказану думку, додамо, що окрему групу якісних характеристик адміністративного законодавства також

складає якість норм, що закріплюють засади участі окремих громадян чи приватних юридичних осіб у публічно-правових відносинах, як тих, що стосується публічного адміністрування та участі в ньому приватних суб'єктів, так і тих, що забезпечують «сервісні можливості» для таких осіб. Інакше кажучи, адміністративне законодавство створює достатні умови для ефективності публічного адміністрування не тільки тоді, коли воно належним чином врегулює діяльність його суб'єктів, але й коли передбачає межі та можливість реалізації адміністративно-правового статусу приватних осіб.

Таким чином, якість адміністративного законодавства, що закріплює адміністративно-правовий статус учасників адміністративних правовідносин, як умова ефективності публічного адміністрування – це законність прийняття та опублікування відповідного нормативно-правового акта, його властивості законодавчої регламентації правореалізаційних правових засобів (адміністративний акт, скарга, пропозиція, заява, петиція, адміністративний позов тощо) та властивості законодавчої техніки, що охоплюють сукупність правил та прийомів роботи з підготовки і видання законів.

Разом із тим правозастосування та його результати свідчать, що досить часто якісна законодавча норма, у якій в цілому чітко визначено компетенцію уповноваженого суб'єкта або нею створено належні умови для застосування адміністративного розсуду, не забезпечує ефективність її реалізації в діяльності публічної адміністрації. Залишаючи осторонь нашої уваги деякі соціальні та економічні чинники, що, безумовно, також впливають на результативність публічного адміністрування, відзначимо, що однією з найбільш важливих юридичних передумов ефективності публічних інституцій є рівень правосвідомості учасників правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування. Підкреслимо, що така умова однаково стосується як приватних осіб, так і відповідних суб'єктів публічного адміністрування.

Тому погоджуйтесь із думкою А.П. Овчинникової та деяких інших авторів, зауважимо, що проблема ефективності норм адміністративного права в умовах розбудови громадянського суспільства,

демократичної правової держави вирішується не в останню чергу за рахунок забезпечення достатнього рівня розвитку правової свідомості суб'єктів адміністративних правовідносин, його уніфікації з урахуванням прогресивних рис індивідуального досвіду, освіти, культури та зумовленого ними різноманіття ракурсів сприйняття [303, с. 173] правової дійсності [70, с. 316]. Не занурюючись глибоко в теоретичні дискусії із приводу уявлень та підходів до розуміння правосвідомості, відзначимо, що останню дослідники загалом визначають як специфічну форму суспільної свідомості, систему відображення правової дійсності в поглядах, теоріях, концепціях, почуттях, уявленнях людей про право, його місце та роль щодо забезпечення свободи особи та інших загальнолюдських цінностей [304, с. 164]. Деякі автори також класифікують правосвідомість за різними критеріями. Так, М.М. Цимбалюк поділяє правосвідомість на: 1) інституційну та неінституційну форми – за критерієм офіційної легітимованості; 2) індивідуальну, групову та суспільну – за суб'єктом; 3) буденного та теоретичного рівнів – за мірою систематизації, узагальненості та наукової обґрунтованості [305, с. 16, 28–29].

Відповідно до типів правової культури інші автори окреслюють: 1) ідеаціональний вид правосвідомості, коли ідеї та цінності релігійного змісту стають домінуючими правилами відносно юридичних норм для суб'єкта адміністративного права; 2) чуттєвий вид, характерний для тих суб'єктів права, які у правовідносинах керуються переважно своїми відчуттями, емоціями стосовно права, а не знаннями про нього; 3) ідеалістичний вид правосвідомості, сформований у людей, які забезпечують баланс власних правових ідей (раціонального) і почуттів, беручи участь в адміністративних правовідносинах [306, с. 87–99].

Деякі вчені-правники приділяють прискіпливу увагу особливостям правосвідомості суб'єктів окремих галузевих правовідносин. Зокрема, С.В. Шахов зазначає, що правосвідомість суб'єктів адміністративних правовідносин – це динамічний аспект їхньої правової культури, що виявляється у правовій діяльності та має наслідком правові акти (діяння/рішення) [70, с. 338]. При цьому дослідник

окремо уточнює, що якісний бік правосвідомості – це її ідеологічні та психологічні складові частини; поняття і концепти мислення громадян; параметри релевантності відображення у свідомості правової дійсності (фактичної та нормативної), алгоритмічності (процесуальності та процедурності) та історично сталої динаміки правореалізації [70, с. 339].

Спіраючись на теоретичний аналіз правників щодо рівнів сприйняття права, варто констатувати, що правова дійсність як об'єктивує позитивне сприйняття права та правових цінностей, правильне ставлення до його потенціалу, так і виявляє негативний та, як прояв останнього, пасивний пласт правової свідомості, зумовлений особливими стереотипними формами правового мислення.

«Стереотипний рівень сприйняття права відображає найбільш типові, звичні, актуальні цінності та переконання, які критично громадянами не оцінюються за параметрами їхньої відповідності загальнолюдським цінностям у конкретно історичному й цивілізаційному контекстах на тлі перспективи соціального прогресу, покращення стандартів буття і розвитку. Відповідно, відсутність критичного мислення щодо права як складової частини деологічно просунутого рівня правосвідомості знижує ефективність як дії норм адміністративного права, так і його суб'єктів, за рахунок стереотипності їхніх діянь, а саме: суб'єкт завжди діє ситуативно й локально, і в своїх оцінках і ціннісному осмисленні завжди наперед орієнтований на ту чи іншу систему цінностей; в його свідомості завжди існує деякий масштаб прийнятної поведінки, адекватної тій чи іншій правовій ситуації. Орієнтація на ті чи інші ціннісні стереотипи відбувається в контексті особистої культури людини. Саме від її ціннісного ставлення до форм свого буття (соціального, культурного, політичного і т. д.) залежить особистісна ієрархія цінностей – від того, який смисл людина вкладає в поняття природи, суспільства, культури та людини, якими функціями їх наділяє та які бачить між ними взаємозв'язки та загальні закономірності розвитку як окремих частин складної системи буття, так і її цілісності» [307, с. 143–144; 70, с. 330–331].

У контексті нашої проблематики, а точніше під час аналізу рівня правосвідомості учасників правовідносин у сфері публічного адміністрування, варто вести мову про те, що наразі сукупна множина систем відображення правової дійсності, характерні для різноманітних суб'єктів – від конкретного публічного службовця до пересічного громадянина, дає підстави **в'яке** порушувати питання про гіпертрофоване уявлення про роль та призначення публічної адміністрації, про реальне місце у цій системі координат прав і свобод особи, правових цінностей, про розуміння окремою особою своєї ролі в розбудові громадянського суспільства або зворотного процесу – регресу суспільства та деградації суспільної свідомості.

Аналіз правозастосовчої практики, а точніше окреслення наявних у цій сфері проблем дає усвідомлення того, що фактичний стан справ із дотриманням та забезпеченням прав і свобод особи, на жаль, формує основу емпіричних даних, що насправді підтверджують теоретичні ідеї про сучасні тенденції трансформації правосвідомості в бік негативу. Так, О.Л. Макаренков абсолютно слушно в аспекті юридичної деонтології веде мову про такі випадки деформацій правосвідомості: 1) правова демагогія – використання ораторських засобів під час оперування правовими та суміжними категоріями задля перекручення фактів, їхньої інтерпретації всупереч об'єктивній дійсності з метою досягнення власних неправомірних цілей, справляння помилкового враження можливості легкого та успішного вирішення проблеми, в нашому випадку – у сфері публічного адміністрування; 2) правовий дилетантизм – надання спрощених оцінок юридичної ситуації (життєвих обставин крізь призму права), а, відповідно, викривлене розуміння та редукція застосування норм права; 3) правовий ідеалізм – вираження в діяннях гіпертрофованих уявлень про роль норм права під час вирішення соціально-економічних, політичних та інших завдань службовця органів публічної влади; 4) правовий інфантилізм – діяльність на підставі несформованості і/або недостатньо розвинутих правових знань (вмін, навичок) та одночасне неусвідомлення недостатності власної юридичної підготовки; 5) правове

марнославство (імітація) – задоволення потреби у визнанні оточуючими своєї професійно-правничої цінності та значущості за відсутності таких якостей або їх невідповідності заявленому ступеню розвитку правосвідомості [308, с. 88–89; 70, с. 334].

Таким чином, реальний контекст правореалізаційної діяльності у сфері публічного адміністрування і його кореляція із рівнем правосвідомості відповідних суб'єктів говорить про необхідність якомога більшого поширення та застосування основних правил етичної поведінки, які поєднують у собі загальнолюдські та індивідуальні якості, що визначають морально-етичний портрет як сучасного публічного службовця, так і певного громадянина – учасника адміністративно-правових відносин (взаємні чесність та справедливість, повага, доброзичливість, чутливість та чуйність, щирість, толерантність та терпимість, ввічливість та коректність у спілкуванні), які знаходяться у тісній взаємодії між собою в публічній сфері.

Отже, вплив правосвідомості як на дію адміністративно-правових норм в цілому, так і безпосередньо на ефективність діяльності суб'єктів публічного адміністрування є не менш відчутним, ніж якість адміністративного законодавства. Кореляційний тісний зв'язок між правосвідомістю відповідних суб'єктів та публічним адмініструванням як видом діяльності, що урегульована адміністративним правом, уособлюється в першу чергу в розумінні адміністративно-правових норм, їх внутрішньому сприйнятті тими особами, які її додержуються/виконують/застосовують/використовують. Відповідно, правильне ставлення до своїх посадових обов'язків, усвідомлення своєї ролі як службовця, дотримання балансу між дискреційними повноваженнями та імперативними обв'язками, взаємоповага, взаємна доброчесність, визнання прав, свобод та інтересів інших осіб, усвідомлення необхідності дотримання встановлених приписів та вимог тощо є тими чинниками, що закладають підвалини для ефективної роботи не тільки окремо взятого публічного службовця, але і усієї системи публічного адміністрування в цілому.

Таким чином, у підсумку адміністративно-правового виміру умов ефективності діяльності суб'єктів публічного адміністрування відзначимо, що, на нашу думку, юридичними умовами ефективності публічного адміністрування є:

- 1) якість адміністративного законодавства, що закріплює адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування (законність прийняття та опублікування відповідного нормативно-правового акта, його властивості законодавчої регламентації правореалізаційних правових засобів (адміністративний акт, скарга, пропозиція, заява, петиція, адміністративний позов тощо) та властивості законодавчої техніки, що охоплюють сукупність правил та прийомів роботи з підготовки і видання законів);
- 2) рівень правосвідомості учасників правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування (форма суспільної свідомості, що містить у собі сукупність поглядів, почуттів, емоцій, а також уявлень і настанов, що характеризують відношення учасників правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування, до чинного адміністративного права, а також до права в цілому).

РОЗДІЛ 3

ОРГАНИ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ, У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

3.1 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТА ПОРЯДОК ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ

Першочерговим кроком у ході дослідження адміністративно-правових засад організації, компетенції та порядку діяльності митних органів є формування правильного та точного розуміння теоретико-правового та законодавчого підґрунтя структури та організації діяльності українських митних органів, насамперед, у частині, що стосується їх місця у системі органів виконавчої влади, а також їх призначення та основних завдань.

Ознайомившись із положеннями митного законодавства, якими визначається загальна інституційна модель митних органів та система її взаємозв'язків із іншими державними органами, наділеними повноваженнями, пов'язаними із державною митною політикою, зазначимо, що станом на даний момент в Україні за змістом Положення про Державну митну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227 (далі – Положення про Держмитслужбу), державну

митну політику та державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи реалізує Державна митна служба України (далі – Держмитслужба). Діяльність Держмитслужби спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів (п. 1 Положення про Держмитслужбу) [221].

Ретроспективний погляд на організаційний розвиток українських митних органів дозволяє констатувати те, що зазначена модель не є оригінальною та безальтернативною, адже на різних етапах розбудови митних органів за ними закріплювався різний адміністративно-правовий статус у частині меж компетенції та підпорядкування у взаємовідносинах із урядом та міністерствами. Звернувшись до матеріалів аналітичного дослідження А. Саварця, зазначимо, що українська митна служба діяла як:

- Державний митний комітет – мав повноваження щодо створення та реорганізації митних органів з урахуванням оперативної обстановки та потреб митної системи, а також щодо видання нормативно-правових актів із питань регулювання митної справи;
- державна митна служба зразків 1996–2005 та 2006–2008 років, 2005–2006 та 2008–2010, а також 2010–2012 років із підпорядкуванням міністерству фінансів – впроваджувались різні законодавчі рішення щодо наділення митної служби повноваженнями щодо створення та реорганізації митних органів, видання нормативно-правових актів у межах компетенції, взаємовідносин між центральним апаратом та територіальними органами, організації взаємодії з митними та правоохоронними органами інших держав;
- частина Міністерства доходів і зборів (податково-митного міністерства) та Державної фіскальної служби (податково-митної служби із підпорядкуванням міністерству фінансів) – була відсутньою управлінська вертикаль митної системи, мала місце децентралізація прийняття рішень із митних питань, розмивалась відповідальність за стан регулювання митної

справи, сповільнювався розвиток інфраструктури та міжнародне співробітництво з митних питань [309, с. 20].

Таким чином, очевидним є те, що, як показує еволюційний шлях митної служби, домінуючою організаційною моделлю є та, що передбачає визначення митної служби центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, із тим чи іншим підходом до наділення митної служби регуляторними повноваженнями та тими, що стосуються розбудови структури територіальних митних органів та підрозділів із визначенням їх повноважень. При цьому модель, яка об'єднала органи митного спрямування з органами податкового спрямування, послідовно засуджувалась українськими вченими-адміністративістами та практиками в галузі митної справи.

Зокрема, М.Є. Адамів, О.Г. Мельник та А.В. Тодошук дійшли переконання щодо того, що ключовою проблемою в організаційній сфері митної системи України була відсутність окремого центрального органу виконавчої влади, який займався б реалізацією безпосередньо митних питань. Учені висловили несхвалення тим, що в недалекому минулому усі митні функції реалізовувались у межах Державної фіскальної служби України, яка іманентно пріоритезує фіскальну складову, не надаючи належного значення митній складовій. Як підсумок, була висловлена думка про необхідність створення єдиного органу – митної служби, яка поряд із податковою та казначейською службами підпорядковувалась б Міністерству фінансів України [310, с. 46]. Так само, за твердженням І.М. Квеліашвілі, створення єдиного центрального органу, до компетенції якого належить формування, реалізація та здійснення митної політики країни – державної митної служби – є вкрай назрілим питанням, вирішення якого спроможне вивести митну діяльність зі стану стагнації та уникнути подальших деструктивних проявів [311, с. 11]. Подібних поглядів дотримується Л. Кириченкова, яка, посилаючись на міркування фахівців Світового банку, зауважила, що поліпшення збирання податків не обов'язково вимагає

об'єднання податкової і митної служби, в той час як повне злиття двох установ може, навпаки, перешкоджати підвищенню ефективності, а в процесі «перестановок» можуть серйозно постраждали багато важливі функції митної служби – пост-аудит, аналіз ризиків, захист українського ринку тощо. З іншого боку, самостійність митної служби не була перешкодою проведенню великих митних реформ (електронне декларування, нові технології оформлення, гармонізація законодавства) – якщо є бажання проводити зміни, то це можна робити і в об'єднаному відомстві, і в самостійних, а якщо такого наміру немає, то зміни не будуть проводитися незалежно від організаційної структури [312].

На доповнення до вищенаведених моделей пропонується розглянути два можливих варіанти щодо підпорядкування митної служби: а) міністерству фінансів; або б) Кабінету Міністрів напряму, враховуючи комплекс завдань не лише фіскального, а й правоохоронного, сервісного та інших напрямів (спрямовування діяльності та координація міністерством фінансів лише за фіскальним напрямком). Вважається, що функціонування митної служби як окремої структури забезпечило б належний рівень представництва нашої держави у Всесвітній митній організації та інших відповідних міжнародних форумах, пряму та оперативну комунікацію з бізнесом, громадянським суспільством та експертним середовищем [309, с. 21]. Рівною мірою прийнятним та перспективним, виходячи з вищевикладених міркувань, може бути підпорядкування митної служби головному органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі та державну зовнішньоекономічну політику, а також у зв'язку із цим, зокрема: а) розробляє і забезпечує здійснення заходів щодо розвитку та вдосконалення структури експорту та імпорту товарів; б) здійснює контроль за додержанням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог національного законодавства та положень міжнародних договорів України; в) забезпечує реалізацію єдиної митно-тарифної політики; г) виконує регуляторні та реєстраційно-дозвільні функції у сфері

експорту, імпорту товарів (пункти 210, 220, 224, 225 Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459) [313].

Осмысливши вищевикладене, маємо підстави констатувати, що в українських наукових та експертно-аналітичних джерелах домінуючою інституційною моделлю для митної служби є та, що передбачає визначення її самостійним центральним органом виконавчої влади, діяльності якого спрямовується та координується урядом через міністерство фінансів. Альтернативним організаційним структурам для митної служби або приділяється недостатня увага, або наукова думка зосереджується навколо засудження об'єднання митної служби з податковою службою, що абсолютизує значення фіскальних цілей у діяльності митної служби.

Переходячи до вивчення організації центральних та територіальних митних підрозділів, слід звернутись до положень митного законодавства з окремим наголосом на нововведення у цій частині митного адміністрування, що відбулись нещодавно.

Передусім, зазначимо, що Держмитслужба здійснює повноваження безпосередньо та через територіальні органи, якими є спеціалізовані органи та митної служби, складовими частинами яких є митні пости (п. 7 Положення про Держмитслужбу) [221].

Викладаючи положення про адміністративно-правовий статус митниці, митне законодавство визначає, що митниця є митним органом, який у зоні своєї діяльності (на території однієї, двох чи більше адміністративно-територіальних одиниць України) забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи. Керівник Держмитслужби може делегувати керівникам митниць окремі повноваження, визначені митним законодавством іншими законами та положенням про центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику. Перелік делегованих повноважень визначається положенням про митницю, яке підлягає погодженню з Держмитслужбою (ст. 546 МК України) [314].

Митні пости як нижня ланка системи українських митних органів входить до складу митної служби як структурний підрозділ і в зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на митні органи. Зони діяльності митних постів визначаються положеннями про ці пости, що затверджуються керівниками відповідних митниць за погодженням із Держмитслужбою (ст. 547 МК України) [314].

Водночас важливою особливістю правового статусу митних територіальних органів є те, що для посилення інституційної спроможності митної служби та відновлення управлінської вертикалі в ній українським законодавством закріплено те, що вони утворюються без статусу юридичної особи відповідно до положення про територіальний орган, яке приймається керівником митної служби за погодженням з міністром фінансів (ст. 21–1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади») [315].

Таким чином, українськими митними органами є державна митна служба, митні служби як її відокремлені територіальні підрозділи із визначеною зоною діяльності та без статусу юридичної особи, а також митні пости як структурні підрозділи відповідних митниць. Водночас, для формування якомога більш повного та точного уявлення про сучасний стан та визначення перспектив розвитку українського адміністрування, необхідним є детальне наукове опрацювання його правового підґрунтя з урахуванням міркувань щодо тих чи інших його складових частин, висловлених науковим співтовариством.

Перш за все, маємо зазначити, що призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захисту митних інтересів України (ч. 1 ст. 544 МК України). Основними завданнями, виконання яких покладається на митні органи для досягнення цих результатів, є, зокрема:

- забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань митної справи;

- створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України;
- здійснення митного контролю та виконання митних формальностей, в тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), у формі попереднього документального контролю, за допомогою технічних засобів контролю тощо;
- аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю;
- забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення, організація застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів;
- застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення контролю за дотриманням заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України;
- сприяння захисту прав інтелектуальної власності;
- запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України;
- здійснення контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами, надання дозволів на здійснення зазначених видів діяльності; надання авторизації АЕО;
- проведення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та видача сертифікатів походження;
- контроль за правильністю визначення митної вартості товарів відповідно до законодавства з питань державної митної

- справи, а також за правильністю класифікації та визначення країни походження товарів;
- упровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у митній справі, автоматизація митних процедур, упровадження електронних сервісів для суб'єктів господарювання, забезпечення функціонування єдиного державного інформаційного вебпорталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» (ч. 2 ст. 544 МК України; п. 3 Положення про Держмитслужбу) [221; 314].

Звернувшись до матеріалів наукових досліджень, присвячених призначенню та завданням митних органів, помічаємо те, що значною підтримкою користується позиція щодо недопустимості відхилення митних органів від їх призначення (найбільш загального завдання першорядного значення) створювати сприятливі умови для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечувати безпеку суспільства та захищати митні інтереси України на користь забезпечення повного та своєчасного справляння митних платежів для наповнення бюджетів. Вченими висловлюється обґрунтований оптимізм щодо того, що, незважаючи на несумісність призначення митних органів із деякими їх завданнями та невідворотну суперечність між деякими завданнями митних органів, за належного адміністративно-правового регулювання та побудови оптимальних інституційних моделей та їх реалізації на практиці митні органи можуть досягати зразкових результатів за усіма напрямками.

Насамперед, привертають увагу перестороги тим, що принципові засади та характер діяльності митних органів, пов'язаної з митним контролем та митним оформленням товарів, транспортних засобів комерційного призначення, якщо вона спрямована на пріоритетне виконання фіскальних показників, непоправно викривляються всупереч призначенню митних органів.

Зокрема, за спостереженнями В.Б. Літовченка, у вітчизняній митній системі першість тримає саме фіскальна функція, що підтверджується аналізом частки надходжень до державного

бюджету України з митних платежів. Натомість, на переконання вченого, нині вимога часу – переорієнтація митної адміністрації в Україні з фіскального органу в орган регулятивний та правоохоронний, адже слід пам'ятати, що призначенням органів доходів і зборів відповідно до МК України є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. Вчений погоджується з В.В. Суворовим, який стверджує, що перехід від митної служби як суто фіскального органу, який забезпечує більшу частину податкових надходжень державного бюджету, до контрольного органу, пріоритетом діяльності якого є забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи, має стати головною метою трансформації митної справи України [316, с. 172–175; 317, с. 67]. Так само А.В. Макаренко дотримується позиції про те, що вкрай негативний вплив має гіпертрофована фіскальна функція митної служби, хоча, насправді, вона є похідною від інших – захисту внутрішнього ринку, застосування законодавства, що регулює зовнішньоекономічні операції, організації безпечного переміщення товарів. Колишній голова Держмитслужби України наголошує на тому, що фіскальна та навіть широко розрекламована нині в Україні «сервісна» функція є лише елементами, що мають збалансувати основні захисні та безпекові функції митної адміністрації, тоді як ставити митній службі лише одне завдання – справляти податки та збори із суб'єктів господарювання – є неприпустимим [318, с. 24].

На противагу вищезгаданим вченим О.Ф. Андрійко та Т.В. Корнева висловили прихильність до думки про те, що пріоритетними в контролюючій діяльності митних органів є, передусім, фіскальна функція щодо забезпечення надходження податків під час ввезення товарів на митну територію України, а також охоронна функція щодо національної безпеки країни. За словами вчених, важливішим напрямом діяльності митної служби є фіскальна функція, адже від стану справ на цій ділянці значною мірою залежать не лише економічна безпека держави, а й подальший розвиток

ринкової економіки, створення сприятливих умов для національних товаровиробників. Фіскальна функція включає захист національної безпеки держави; суспільного порядку; захист внутрішнього ринку; захист інтересів споживачів; створення умов для підтримання законодавчо визначеного порядку переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів; ефективну протидію контрабанді та іншим порушенням митного законодавства; сприяння протидії міжнародному тероризму тощо. Фіскальна функція відіграє головну роль в оцінці діяльності митних органів, применшивши виконання інших функцій [319, с. 108–109].

Міркування про виключність значення одного з напрямів діяльності митної служби зустрічаються також у наукових працях, присвячених перенесенню акценту в організації та діяльності митної служби на обслуговування зовнішньоекономічних операцій підприємств, а також громадян під час ввезення чи вивезення (пересилання) громадянами товарів на митну територію України.

Наприклад, як зауважила І.В. Каїмова, традиційні для митної справи процеси регулювання і митного адміністрування мають структуруватися і організовувати на якісно новому рівні – на рівні сервісного обслуговування. Головним завданням заходів, що проводяться в рамках комплексної програми, має стати клієнтоорієнтованість посадових осіб митних органів з одночасним підвищенням рівня сумлінності суб'єктів ЗЕД, що ґрунтується на добровільному дотриманні митних правил [320]. Значною мірою однодумцем згаданого вченого є В.В. Суворов, за твердженнями якого виділення як пріоритетної сервісної функції митної служби та її реалізація є в сучасних умовах найважливішим напрямом інституціоналізації інституту митної справи для країн, що активно інтегруються в світовий економічний простір. У ході еволюції митної справи сутність і роль цих ключових функцій митної служби змінюється в напрямку поступового переходу від домінування бар'єрної та контрольної функцій до переважання контактної та фільтруючої, посилення комунікативної функції [321].

Як значно більш прийнятна альтернатива теоретичним концепціям з абсолютизацією значення одного або декількох напрямів діяльності митної служби, великою частиною наукового співтовариства обстоюється думка про необхідність збалансування та оптимізації діяльності митної служби за усіма напрямками, безпідставно не пріоретизуючи жоден із них.

Зокрема, О.В. Комаров зауважив, що сприяння міжнародній торгівлі з позиції мінімізації податкового навантаження є конфліктною відносно фіскальної функції, тоді як у плані лібералізації митних процедур функція сприяння є суперечливою щодо правоохоронної функції. За спостереженнями вченого, на противагу правоохоронній функції як пріоритетній усе більше посилюється фіскальна функція митної служби, яка має бути для неї другою. Це зумовлює конфлікт та невідповідність місії, завдань і функцій митної системи й підміну пріоритетів державної митної політики. Фіскальна складова частина має бути логічним наслідком правоохоронної, а не метою діяльності митної служби у вигляді виконання планових індикативних показників. Подальший розвиток державної митної справи вимагає відходу від принципу пріоритету збирання митних платежів і віддавання переваги спрощенню процедур торгівлі та контролю над ланцюгами поставок. Українським є висновок вченого щодо того, що сучасні механізми митного регулювання дають змогу збалансувати суперечливість таких завдань та забезпечують митні адміністрації засобами досягнення правильного балансу між спрощенням умов міжнародної торгівлі та регуляторним контролем у процесі реалізації правоохоронної та стимулюючої функцій. Сприяння законній торгівлі та контроль за її здійсненням не перебувають у конфлікті за рахунок їх раціонального і виваженого лімітування [322, с. 63]. Так само, на погляд Ю.В. Бугель та Г.З. Чекаловської, одним із пріоритетів модернізації митної справи в Україні має стати збалансування функцій, які здійснюють митні органи. Фіскальна спрямованість діяльності митних органів повинна стати наслідком здійснення митної справи та жодним чином не впливати на митні процедури.

Перехід від системи, коли необхідність виконання планових показників зумовлює використання додаткових форм митного контролю, до системи, коли справлені податки є результатом здійснення об'єктивно необхідних форм та обсягів митного контролю, має стати одним з обов'язкових результатів трансформації митної справи в Україні [323, с. 20].

Вищевикладене бачення знайшло своє відображення також й у міжнародних документах ВМО та матеріалах досліджень її фахівців. ВМО поділяє митні служби країн світу на три категорії з умовними назвами «митна служба для митної служби», «митна служба для уряду», «митна служба для учасників ЗЕД». До першої категорії належать митні служби початкового періоду організації та розвитку. Такі митні служби перебувають у фазі формування, їхні найважливіші проблеми – відпрацювання механізму нормального функціонування та впорядкування митних технологій. До категорії «митна служба для уряду» належать митні служби тих держав, де першочерговою та найважливішою є фіскальна функція щодо виконання максимального плану стягнення податків і тим самим значного поповнення дохідної частини бюджету країни. «Митною службою для учасників ЗЕД» митна система країни може вважатися тоді, коли вона спроможна максимально забезпечити як інтереси суб'єктів ЗЕД, так і економічну безпеку держави. За оцінкою В. Ченцова, українська митна система належить саме до другої категорії митниць [324, с. 225–226].

Про необхідність балансування приватних та публічних інтересів у сучасних умовах у розрізі конкретних митних засобів та процедур переконливо стверджує Г.Г. Колесніков. За підсумками фундаментального дослідження, вчений звертає увагу на те, що в митному законодавстві публічні та приватні інтереси стикаються дуже близько, при цьому на даний момент спостерігається їх дисбаланс у бік посилення ролі інтересів, властивих державі в особі митних органів. Домінування публічних інтересів особливо проявляється під час реалізації митними органами фіскальної і правоохоронної функцій. Разом із тим найбільш оптимально баланс знайдений між

публічними та приватними інтересами в таких частинах митного законодавства та діяльності митних органів, як, наприклад:

- електронне декларування – сприяє прискоренню митного оформлення і виключає особистий контакт учасника ЗЕД із посадовою особою митного органу;
- спеціальні спрощені процедури митного оформлення – стимулюють суб'єктів зовнішньоторговельної діяльності до законослухняної поведінки, надаючи їм натомість ряд пільг;
- свобода вибору митного режиму – дає можливість особі самостійно в будь-який час обрати потрібний митний режим або змінити згодом його на інший;
- свобода вибору місця митного оформлення – надає в більшості випадків особі право провести «митне очищення» переміщеного товару в будь-якому митному органі;
- система управління ризиками – дозволяє здійснювати митний контроль, ґрунтуючись на ефективному використанні ресурсів митних органів, звільняє більшість учасників зовнішньоекономічної діяльності від зайвого бюрократичного контролю;
- застосування митних банківських кредитних карт – дозволяє оперативніше сплачувати митні платежі (безпосередньо на митних постах в момент митного оформлення);
- боротьба з обігом контрафактних товарів – захищає інтереси власників виключних прав інтелектуальної власності на об'єкти авторського права і суміжних прав, на товарні знаки тощо;
- інформування та консультування – гарантує надання відомостей заінтересованій особі в найкоротші терміни і на безоплатній основі [325, с. 17–22].

Підсумовуючи вищевикладене, слід наголосити на тому, що принципові засади та характер діяльності митних органів, пов'язані з митним контролем та митним оформленням, неоправно викривляються всупереч призначенню митних органів, якщо вони спрямовуються на першочергове виконання фіскальних показників

або пріоритетне досягнення цілей сервісного обслуговування перед, наприклад, запобіганням та протидією порушенням митних правил. Натомість однією з найважливіших передумов гармонійного розвитку та ефективності митної служби є спрямування її діяльності на досягнення максимальних результатів за усіма напрямками, що є цілком можливим за належного адміністративно-правового регулювання та побудови оптимальних інституційних моделей та їх реалізації на практиці [326, с. 134].

Оцінюючи відповідність вищевикладеним міркуванням порядку діяльності митних органів, що спрямовується на виконання їх основних завдань, звернемося до відповідних положень митного законодавства.

Так, насамперед, слід зауважити, що завданням митних органів, належний рівень виконання якого має визначальне значення для досягнення підприємствами фінансових показників зовнішньоекономічних операцій та надходжень митних платежів у державний бюджет, є контроль за правильністю визначення митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України. Зважаючи на це, значний науковий інтерес має оцінка правового підґрунтя цього напрямку діяльності митних органів на відповідність засад людиноцентризму та визначення напрямів для його подальшого вдосконалення.

Насамперед, обмірковуючи макро- та мікроекономічне значення правильного визначення митної вартості товарів, зазначимо, що, за слушним зауваженням С.Г. Войтова, митна вартість – одна з визначальних регулятивних інструментів зовнішньоекономічної діяльності. Зниження митної вартості під час імпорту призводить до викривлення регулятивного механізму митно-тарифних відносин та недобору митних платежів, завищення – до необґрунтованого рівня податкового тиску на бізнес та зростання рівня споживчих цін для пересічного громадянина [327, с. 43]. Зниження митної вартості здебільшого відбувається шляхом необґрунтованого заниження ціни товару для ухилення від сплати митних платежів або неврахування їх сум, що складають їх договірну ціну (послуги страхування

тощо). Завищують митну вартість, як правило, на імпорتنі товари для ухилення від сплати антидемпінгового мита чи інших наслідків застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, а також на товари, що експортуються, – для штучного збільшення сум бюджетного відшкодування податку на додану вартість [328, с. 4–5].

Для забезпечення вирішення вказаних проблем та дотримання принципу максимально об'єктивного визначення митної вартості направлений механізм контролю митної вартості [327, с. 43]. Як наслідок, 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 українського виробництва та ціноутворення, а також і захисної – захист національного товаровиробника від недобросовісної конкуренції, захист споживачів товарів [327, с. 117–118].

Наводячи приклад матеріально-правових правил, відповідно до яких визначається митна вартість, вочевидь, слід висвітлити методи визначення митної вартості товарів, які ввозяться на митну територію України відповідно до митного режиму імпорту, які, зважаючи на український торговельний баланс та спрямованість основних зовнішньоекономічних товаропотоків, застосовуються митними органами найчастіше. У відповідних законодавчих положеннях встановлено, що визначення митної вартості товарів, які ввозяться в Україну відповідно до митного режиму імпорту, відповідно до ч. 1 ст. 57 МК України здійснюється за такими методами, як:

- 1) основний – за ціною договору (контракту) щодо товарів, які імпортуються (вартість операції);
- 2) другорядні:
 - а) за ціною договору щодо ідентичних товарів;
 - б) за ціною договору щодо подібних (аналогічних) товарів;
 - в) на основі віднімання вартості;
 - г) на основі додавання вартості (обчислена вартість);
 - г) резервний [314].

При цьому кожний наступний метод застосовується, якщо митна вартість товарів не може бути визначена шляхом застосування попереднього методу, а застосуванню другорядних методів передують процедури консультацій між митним органом та декларантом із метою визначення основи вартості (частини 4, 6 ст. 57 МК України) [314].

Вивчаючи положення митного законодавства про процедурну частину порядку визначення митної вартості, в тому числі товарів, що імпортуються на митну територію України, перш за все слід взяти до уваги те, що за їх приписами декларант або уповноважена ним особа заявляють митну вартість (у тому числі за результатами консультацій із митним органом), а також подають митному органу достовірні відомості про визначення митної вартості, які повинні базуватися на об'єктивних, документально підтверджених даних, що піддаються обчисленню (ч. 2 ст. 52 МК України). Якщо подані декларантом документи, які підтверджують митну вартість товарів, містять розбіжності, що мають вплив на правильність визначення митної вартості, ознаки підробки або не містять всіх відомостей, що підтверджують числові значення складових частин митної вартості товарів, чи відомостей щодо ціни, що була фактично сплачена або підлягає сплаті за ці товари, або якщо митний орган має обґрунтовані підстави вважати, що наявний взаємозв'язок між продавцем і покупцем вплинув на заявлену декларантом митну вартість, декларант на письмову вимогу митного органу зобов'язаний надати (за наявності) додаткові документи з вичерпного переліку, визначеного законом (ст. 53 МК України) [314].

Водночас під час застосування вищевикладених положень законодавства має враховуватись позиція Верховного Суду щодо того, що митна служба не може посилається на неподання декларантом додаткових документів, якщо їх відсутність не впливає на правильність визначення декларантом митної вартості товарів, що підтверджується наданими до митного оформлення документами. Неподання декларантом запитуваних митним органом документів, за відсутності обґрунтування неможливості визначення митної

вартості товарів за першим методом, не є достатнім для висновку щодо наявності підстав для застосування митним органом іншого методу визначення митної вартості (Постанова Верховного Суду від 23 квітня 2019 р. у справі № 810/1479/16) [329].

На основі дослідження, передусім, вищезазначених документів під час проведення митного контролю і митного оформлення митний орган здійснює контроль правильності визначення митної вартості товарів шляхом перевірки числового значення заявленої митної вартості, а щодо товарів за основним методом – за ціною договору (контракту) щодо товарів, які ввозяться на митну територію України відповідно до митного режиму імпорту (вартість операції) – шляхом перевірки розрахунку, здійсненого декларантом. За результатами контролю правильності визначення митної вартості товарів митний орган визнає заявлену митну вартість чи приймає письмове рішення про її коригування за наявності обґрунтованих підстав вважати, що заявлено неповні та/або недостовірні відомості про митну вартість товарів (ст. 54 МК України) [314].

Таким чином, погоджуючись із Т. С. Тоцькою, можна констатувати, що контроль за митною вартістю здійснюється приблизно за такими напрямками:

- визначення правильності вибору й застосування декларантом методу оцінки – обов'язковим є ретельний контроль за правильністю застосування саме першого методу визначення митної вартості, оскільки він має найбільшу кількість обмежень і умов, наявність яких безпосередньо може вплинути на розмір договірної (контрактної) вартості товару;
- перевірка правильності визначення декларантом структури заявленої митної вартості, тобто включення в митну вартість усіх елементів, передбачених МК України та умовами зовнішньоторговельної угоди;
- перевірка наявності необхідних документів та їх відповідності вимогам, тобто отримання документального підтвердження того, що заявлена декларантом ціна дійсно сплачена (підлягає сплаті);

- оцінка правильності визначення і заявлення декларантом митної вартості ввезених товарів [330, с. 201–202].

При цьому, за відомостями, наведеними С.Г. Войтовим, перевірка числового значення митної вартості та розрахунку декларанта здійснюється шляхом, зокрема, пошуку помилок під час перенесення відомостей з первинних до митних документів; пошуку арифметичних помилок в поданих декларантом первинних або митних документах; пошуку помилок під час перерахунку сум в іноземній валюті; перевірки правильності вибраного методу визначення митної вартості; включення всіх складових частин митної вартості; оцінки правильності всіх здійснених суб'єктом декларантом розрахунків тощо. Джерелами інформації для митних органів слугують, серед інших: 1) спеціалізовані програмно-інформаційні комплекси єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів (цінова база митної служби); 2) спеціалізовані видання, що містять інформацію про ціни світового ринку; 3) інформація митної служби про ціни на сировину, матеріали, комплектуючі; 4) інформація, отримана від іноземних органів іноземних держав; 5) інформація, отримана в результаті пост-аудиту та запитів до державних органів; 6) інформація, отримана в рамках домовленостей зі спілками імпортерів та виробників товарів; 7) висновки експертних організацій; 8) інформація мережі Internet, у т. ч. офіційні сайти виробників, прас-листи тощо [327, с. 44].

Разом із тим у разі якщо під час проведення митного контролю митний орган на основі всіх джерел митної інформації не може аргументовано довести, що заявлено неповні та/або недостовірні відомості про митну вартість товарів, заявлена митна вартість вважається визнаною автоматично (ст. 54 МК України) [314].

На роз'яснення вимоги про обґрунтованість рішення про коригування митної вартості Верховний Суд зауважив, що в рішенні про коригування митної вартості мають бути усі відомості про конкретні факти чи обставини, встановлені під час митного оформлення, оцінивши, які в сукупності митна служба прийняла рішення про неможливість застосування першого методу для визначення

митної вартості імпортованого позивачем товару. Однієї лише вказівки на наявність розбіжностей та недоліків у поданих документах, без роз'яснення, в чому такі розбіжності полягають, який їхній вплив на митну вартість оцінюваного товару і чому без їх усунення заявлена митна вартість не може бути визнана, недостатньо для висновку про неможливість застосування основного методу визначення митної вартості. Більше того, Верховний Суд визначив неправомірним те, що, приймаючи рішення про визначення митної вартості товару за другорядним резервним методом, митний орган не вказав, яким чином митна вартість товару визначена саме в такому розмірі, які складові частини вплинули на формування такої вартості, та не навів жодних розрахунків, за якими ним визначено таку вартість товару (Постанова Верховного Суду від 23 квітня 2019 р. у справі № 810/1479/16) [329].

Крім того, привертає увагу висновок найвищого суду в судовій системі, викладений у вищезгаданій постанові, щодо обмежених можливостей використання автоматизованих інформаційних систем митних органів та визначення митної вартості за ціною договору щодо подібних (аналогічних) товарів. Так, Верховний Суд висловив позицію, що наявність в автоматизованій системі аналізу та управління ризиками інформації про те, що подібний товар у попередні періоди розмитнювався за вартістю вищою, ніж задекларована декларантом, за відсутності інших визначених законом підстав, що зумовлюють межі і способи здійснення контролю митної вартості, не є підставою для відмови у визнанні заявленої декларантом митної вартості за основним методом, адже торгові відносини є різноманітними, здійснюються на принципах автономії волі та свободи договору, при цьому безліч обставин можуть впливати на їхню ціну (характеристика товару, виробник, торгова марка, умови і обсяги поставок, наявність знижок тощо). Автоматизована система аналізу та управління ризиками з об'єктивних причин не може містити усієї інформації, що стосується суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, товарів і умов їх продажу, тому такі дані не можуть мати більше значення, ніж надані декларантом первинні

документи про товар, оскільки торгові відносини є різноманітними, здійснюються на принципах автономії волі та свободи договору (Постанова Верховного Суду від 23 квітня 2019 р. у справі № 810/1479/16) [329]. Так само, за змістом Постанови Верховного Суду від 22 квітня 2019 р. у справі № 815/6242/17, розбіжність між рівнем заявленої декларантом митної вартості товару та рівнем митної вартості ідентичних або подібних товарів, митне оформлення яких вже здійснено, може бути лише підставою для сумніву у правильності визначення митної вартості, проте не є достатньою підставою для висновку про недостовірність даних щодо заявленої декларантом митної вартості товару. У цьому випадку митна служба повинна здійснити дослідження документів щодо поставки товару з метою встановлення доказів, які підтверджують або спростовують цей сумнів [332].

Подібним чином розмірковує наукове співтовариство про необхідність виявлення митною службою поваги до свободи договору в зовнішньоекономічних операціях під час визначення суми митних платежів на основі митної вартості. Зокрема, Т.С. Тоцька та А.В. Аршиннікова зауважили, що базовим принципом у світовій комерційній практиці є те, що під ціною угоди для цілей митної оцінки розуміється ціна, сформована за умов нормального перебігу торгівлі за умов повної конкуренції. Передбачається, що ціна операції ринкова і на її формування не вплинули ніякі комерційні, фінансові та інші фактори й умови, як зазначені, так і не зазначені в контракті. Ціна вважається адекватною в тому випадку, коли вона забезпечує покриття всіх витрат плюс прибуток, який відповідає звичайному прибутку фірми, отриманому за тривалий період часу (наприклад, на середньорічному рівні) в разі продажу товарів того ж класу або виду. У цьому випадку можна зробити висновок про те, що ціна операції не схильна до якогось впливу. Відхилення ціни угоди в той або інший бік від наявної в митного органу цінової інформації про вартість товарів, аналогічних з оцінюваними, слугує підставою для виникнення сумнівів у митного органу в її достовірності та для призначення необхідних заходів контролю [333, с. 153]. Також

видається цілком доречним у цьому контексті наведений вченими висновок Вищого адміністративного суду України щодо того, що в ціновій базі даних митної служби відсутня інформація про коригування заявленої митної вартості товарів, а також інформація щодо судових рішень із питань визначення митної вартості товарів та методів її визначення, що дозволяє констатувати те, що ця база даних не містить усіх тих об'єктивних даних щодо імпортованих в Україну товарів, які підтверджуються документально і підлягають обчисленню (ухвала Вищого адміністративного суду України від 15 січня 2014 р. у справі № К/800/48476/13) [333, с. 155].

Таким чином, митне законодавство виключає можливість коригування митної вартості митним органом без мінімального обґрунтування неправильного її визначення, що є яскравим проявом наближення митного законодавства до засад людиноцентризму шляхом закріплення максимальних гарантій проти зловживань митних органів та створення умов для найменш обтяжливого для підприємств позитивного вирішення питань митного оформлення та митного контролю у випадках цих зловживань. На доповнення до того, судова практика застосування положень митного законодавства про коригування митної вартості закріплює вимоги про максимально докладне, конкретне та переконливе обґрунтування допущення підприємством подання неповних та/або недостовірних відомостей про митну вартість товарів та митної вартості товарів, яка визначається митним органом. Визнається безумовно обов'язковим також контроль за правильністю визначення митної вартості товарів із максимальним урахуванням особливих умов зовнішньоторговельних операцій, що склалися як наслідок конкуренції та комерційної незалежності торговельних сторін, та не вважаючи вирішальним їх формальне порівняння з іншими зовнішньоторговельними операціями.

Більше того, прогресивність механізмів контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, підкреслюється закріпленням за підприємством права за умови виникнення розбіжностей із митним

органом щодо митної вартості товарів без обмежень користуватись та розпоряджатись товарами з виконанням мінімальних умов щодо сплати митних платежів. Йдеться про те, що у випадку незгоди декларанта з рішенням про коригування заявленої митної вартості товарів митний орган за зверненням декларанта випускає товари у вільний обіг за умови сплати митних платежів згідно з митною вартістю цих товарів, визначеною декларантом, та забезпечення сплати різниці між цією сумою та сумою митних платежів, обчисленою згідно з митною вартістю товарів, визначеною митним органом, шляхом надання гарантій (ч. 7 ст. 55 МК України) [314].

Разом із тим негативний відгук дістає положення про те, що строк дії зазначених гарантій не може перевищувати 90 календарних днів із дня випуску товарів (ч. 7 ст. 55 МК України). Неоптимальність цього законодавчого рішення пов'язана з тим, що строк судового провадження у справах про визнання протиправними дій митної служби щодо відмови в застосуванні митної вартості товарів, яка заявлена декларантом, та скасування рішень про коригування митної вартості товарів становить значно більше 3 місяців, що призводить до вилучення гарантійних обігових коштів декларанта до державного бюджету та викривлення статистики щодо показників надходження до державного бюджету, тоді як кількість справ, в яких суди виносять рішення на користь декларанта, має тенденцію до зростання. Це є приводом для вимог щодо повернення з бюджету надмірно сплачених податків, а отже, необґрунтоване підвищення рівня митної вартості фактично призводить до розбалансування дохідно-видаткової частини бюджету [311, с. 45].

Слід також взяти до уваги те, що протягом 80 днів із дня випуску товарів під гарантію декларант може надати митному органу додаткові документи для підтвердження заявленої ним митної вартості товарів, що декларуються. У разі надання додаткових документів митний орган розглядає подані додаткові документи і протягом 5 робочих днів із дати їх подання виносить письмове рішення щодо визнання заявленої митної вартості та скасовує рішення про коригування заявленої митної вартості або надає обґрунтовану відмову.

Якщо митний орган протягом цього строку не надає обґрунтованої відмови у визнанні заявленої митної вартості з урахуванням додаткових документів, вважається, що митну вартість товарів визначено правильно, а митний орган скасовує рішення про коригування заявленої митної вартості (частини 8–9 ст. 55 МК України) [314]. Отже, наведена процедура додаткового узгодження митної вартості товарів покликана максимально розширити можливості підприємства для належного обґрунтування митної вартості, яка заявлена, а також поліпшити становище підприємства застосуванням принципу мовчазної згоди до рішення митного органу за підсумками вивчення додаткових документів.

Поруч із вищевикладеним, оцінюючи адміністративно-правове регулювання контролю за визначенням митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, в наукових джерелах широке поширення дістала думка про необхідність перенесення діяльності митних органів у цьому напрямі на час митного контролю після випуску товарів у вільний обіг.

Зокрема, І.М. Квеліашвілі обґрунтовує позицію щодо того, що позитивним кроком може стати перенесення акцентів контролю за митною вартістю товарів з короткого часового відрізка, поки товари перебувають під митним контролем, на етап після випуску товарів у вільний обіг. Вчена наголосила на тому, що можливими перевагами цього підходу є:

- забезпечення міжнародних зобов'язань щодо спрощення міжнародної торгівлі, що відповідає принципам Кіотської конвенції з гармонізації та спрощення митних процедур, серед яких – впровадження сучасних методів роботи із застосуванням системи аналізу ризиків та пост-аудит контролю;
- скорочення строків проведення митного контролю, дотримання вимог законодавства щодо кількості та інформативності документів для підтвердження митної вартості на момент заявлення товарів до митного оформлення;
- стимулювання органів доходів і зборів об'єктивно та аргументовано доводити свою позицію під час контролю за митною

вартістю, що кореспондується із принципом презумпції невинуватості декларанта;

- отримання більшого часу митним органом для перевірки правильності заявленої митної вартості у зв'язку з відсутністю вимоги про митне оформлення товарів протягом 4 годин;
- уніфікація процедури донарахування податкового зобов'язання за результатами коригування митної вартості з формалізованим порядком донарахувань, що здійснюються контролюючими органами [311, с. 44].

Отже, визнаючи високий рівень відповідності митних процедур, пов'язаних із митною вартістю, в поєднанні з відповідною судовою практикою стандартам верховенства права та вимогам збалансовано забезпечувати безпеку суспільства, реалізацію національних митних інтересів та сприяння законним зовнішньоторговельним операціям, все ж має місце простір для вдосконалення адміністративно-правового регулювання визначення митної вартості в рамках системного перетворення митного адміністрування.

Продовжуючи наукове опрацювання теоретико-правових та законодавчих джерел, які містять положення щодо напрямів діяльності митної служби, слід визнати оптимальним зосередити увагу на дослідженні питань митного оформлення та митного контролю, обґрунтовуючи це вирішальним значенням належного адміністративно-правового регулювання цих питань та реалізації відповідних приписів митного законодавства для виконання митною службою її призначення. Очевидним є те, що порядок митного оформлення та процедури митного контролю максимально показово відображають спрямованість митного законодавства на засадничому рівні та відданість цим засадам під час його застосування митними органами.

Розкриваючи сутність митного оформлення, зазначимо, що за змістом п. 23 ч. 1 ст. 4 МК України ним є виконання митних формальностей, необхідних для випуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення, якими є сукупність дій, що

підлягають виконанню відповідними особами і митними органами, а також автоматизованою системою митного оформлення з метою дотримання вимог митного законодавства (п. 29 ч. 1 ст. 4 МК України). Сукупність митних формальностей та порядок їх виконання, зумовлені метою переміщення товарів через митний кордон України, називаються митною процедурою (п. 21 ч. 1 ст. 4 МК України). При цьому окремо підкреслюється, що метою митного оформлення є забезпечення дотримання встановленого законодавством України порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, а також забезпечення статистичного обліку ввезення на митну територію України, вивезення за її межі і транзиту через її територію товарів (ч. 1 ст. 246 МК України) [314].

Розпочинається митне оформлення з моменту подання митному органу декларантом або уповноваженою ним особою митної декларації або документа, який відповідно до законодавства її замінює, та документів, необхідних для митного оформлення, а в разі електронного декларування – з моменту отримання митним органом від декларанта або уповноваженої ним особи електронної митної декларації або електронного документа, який відповідно до законодавства замінює митну декларацію (ч. 1 ст. 248 МК України) [314].

Ознайомившись із положеннями митного законодавства про порядок митного оформлення, маємо підстави констатувати те, що згідно з ними основоположним інформаційно-аналітичним та телекомунікаційним інструментом, який визначає склад, зміст та спрямованість митних формальностей, є автоматизована система митного оформлення.

Йдеться про те, що відповідно до ч. 8 ст. 31 МК України для виконання митних формальностей використовується автоматизована система митного оформлення, що входить до складу єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів України. Під час здійснення митного оформлення для виконання митних формальностей автоматизована система митного оформлення в автоматичному режимі здійснює:

- отримання митних декларацій та їх реєстрацію;
- визначення переліку митних формальностей, обов'язкових для виконання за митною декларацією, залежно від типу митної декларації, митного режиму, особливостей, засобів і способів переміщення товарів та з урахуванням результатів аналізу ризиків;
- визначення необхідності участі посадової особи митного органу у виконанні митних формальностей за митною декларацією;
- призначення посадової особи митного органу для виконання митних формальностей за митною декларацією;
- надання декларанту інформації про стан обробки митної декларації, перелік митних формальностей, визначених обов'язковими для виконання за такою декларацією, та посадову особу митного органу, призначену для їх виконання (ч. 3 ст. 248 МК України) [314].

При цьому, якщо автоматизованою системою або посадовою особою митного органу за результатами застосування системи управління ризиками не визначено необхідності участі у виконанні митних формальностей, такі митні формальності виконуються автоматизованою системою митного оформлення в автоматичному режимі (ч. 3 ст. 246 МК України) [314].

Поруч із традиційним порядком митного оформлення законодавством у ході запровадження інституту авторизованого економічного оператора створена правова основа для альтернативного шляху, який передбачає залучення авторизованого економічного оператора.

Так, за приписами ст. 249-1 МК України підприємство, яке отримало авторизацію АЕО-С, має право отримати дозвіл на застосування спеціального спрощення «процедура випуску за місцезнаходженням». Обов'язковою умовою надання цього дозволу на застосування спеціального спрощення «процедура випуску за місцезнаходженням» є наявність в авторизованого економічного оператора: 1) дозволу на застосування спеціального спрощення

«загальна фінансова гарантія» (під час ввезення товарів на митну територію України та/або вивезення за межі митної території України товарів, які оподатковуються вивізним митом); 2) дозволу на застосування спеціального спрощення «самостійне накладення пломб спеціального типу» (під час вивезення товарів за межі митної території України). Митні формальності під час процедури випуску за місцезнаходженням виконуються із застосуванням автоматизованої системи митного оформлення, та якщо нею або посадовою особою митного органу не визначено необхідність участі посадових осіб митних органів у виконанні митних формальностей, вони виконуються автоматизованою системою митного оформлення в автоматичному режимі. Також передбачається, що Міністерство фінансів України визначить особливості виконання митних формальностей за процедурою випуску за місцезнаходженням (ч. 11 ст. 249-1 МК України) [314].

У світлі вищевикладеного маємо підстави констатувати те, що передбачені українським законодавством процедури митного оформлення цілком відповідають міжнародним стандартам, особливо у частині спрощення, автоматизації відповідних митних формальностей, а також створення правового простору для митного оформлення за спеціальною процедурою, розробленою для авторизованих економічних операторів. Водночас потенціал для досягнення ще більш високих показників ефективності митного оформлення є невичерпним, що спрямовує увагу під час дослідження відповідного зарубіжного досвіду та напрацювання практико-прикладних рекомендацій на пошук більш досконалих організаційних моделей та інформаційних систем, що можуть використовуватись у ході митного оформлення.

Забезпечення неухильного дотримання та запобігання невиконанню приписів митного законодавства як неодмінна передумова забезпечення безпеки суспільства та захисту національних митних інтересів під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України досягається, головним чином, за рахунок заходів митного контролю.

Очевидним є те, що досконалість контрольно-аналітичного інструментарію митних органів та правового регулювання порядку його застосування визначають якість митного законодавства та потенціал діяльності митних органів. Зважаючи на це, вкрай важливо для напрацювання перспективних шляхів їх оптимізації та наближення до якомога більш повного виконання призначення митної служби дослідити в концептуальних аспектах передбачені українським законодавством правила митного контролю.

Насамперед, слід висвітлити основні засади здійснення митного контролю. Як випливає з положень митного законодавства, ними є:

- всезагальність митного контролю – митному контролю підлягають усі товари, транспортні засоби комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України;
- виконання мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання митного законодавства;
- взаємодія митних органів з особами, діяльність яких пов'язана зі здійсненням зовнішньої торгівлі та з їх професійними об'єднаннями (асоціаціями);
- використання для забезпечення здійснення митного контролю митними органами єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів (ст. 318 МК України);
- вибірковість митного контролю (ст. 320 МК України) [314].

Проявом вищевикладених засад із найбільш фундаментальним та практико-прикладним значенням є визначення з їх урахуванням форм та обсягів митного контролю. Йдеться про те, що форми та обсяги митного контролю обираються посадовими особами митних органів на підставі результатів застосування системи управління ризиками; та/або автоматизованою системою управління ризиками. Якщо автоматизованою системою управління ризиками або посадовою особою митного органу за результатами застосування системи управління ризиками не визначено необхідності проведення митного огляду, митне оформлення та випуск здійснюється без проведення їх митного огляду. Рівною мірою імперативним є правило, що діє за протилежних обставин: форми

та обсяги митного контролю, визначені автоматизованою системою управління ризиками, є обов'язковими для виконання посадовими особами митних органів та можуть бути змінені або скасовані у виняткових випадках (ст. 320 МК України) [314].

Також митним законодавством встановлено, що якщо посадовою особою митного органу за результатами застосування системи управління ризиками прийнято рішення про необхідність проведення певної митної формальності, інформація про прийняття такого рішення невідкладно вноситься такою посадовою особою до автоматизованої системи управління ризиками (абз. 4 ч. 3 ст. 363 МК України). При цьому, якщо товари, транспортні засоби комерційного призначення, що переміщуються підприємством через митний кордон України, у 25 і більше відсотках випадків протягом року піддавалися митному контролю внаслідок застосування системи управління ризиками, що спричинило затримку митного оформлення понад 4 робочі години, і при цьому фактів порушення митних правил виявлено не було, це підприємство має право знати причини та підстави застосування відповідних форм митного контролю (ч. 4 ст. 363 МК України) [314].

Осмысливши вищевикладене, видається очевидним, що запроваджений українським законодавством механізм митного контролю забезпечує належне виконання митних правил під час здійснення зовнішньоекономічних операцій із одночасною мінімізацією необхідних митних формальностей, передбачаючи широку автоматизацію процесів прийняття рішень щодо форм та обсягів митного контролю, реєстрацію рішень про це, якщо вони приймаються посадовими особами митних органів, що значною мірою ускладнює та зменшує вірогідність вчинення посадовими особами митних органів корупційних правопорушень та службової недбалості під час митного контролю. Це досягається, насамперед, закріпленням за рішеннями, які приймаються автоматизованою системою управління ризиками щодо визначення необхідності та конкретних форм і обсягів митного контролю, статусу обов'язкових до виконання посадовими

особами митних органів. Допускається також обрання посадовими особами митних органів форм і обсягів митного контролю на підставі результатів застосування системи управління ризиками за умови невідкладного внесення рішення про це системи управління ризиками. Більше того, законодавством визначаються особливі об'єктивні обставини, за яких підприємства, які переміщують товари через український митний кордон, можуть звернутись до митних органів для з'ясування причин та підстав застосування відповідних форм митного контролю.

Ознайомившись із передбаченими законодавством формами митного контролю, для формування системного уявлення про них вважаємо за доцільне охарактеризувати ті форми митного контролю, які є основними з точки зору потенціалу досягнення цілей митного контролю та навколо яких розгортаються наукові положення, висновки та рекомендації щодо вдосконалення митного контролю. Йтиметься про перевірку документів та відомостей, які надаються митним органам (п. 1 ч. 1 ст. 336 МК України), митний огляд (п. 2 ч. 1 ст. 336 МК України), проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, в тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів (п. 7 ч. 1 ст. 336 МК України) та про пост-митного контролю (п. 9 ч. 1 ст. 336 МК України).

Розпочинаючи з розкриття основних особливостей перевірки документів та відомостей, які надаються митним органам під час переміщення товарів через митний кордон, зазначимо, що ця перевірка здійснюється у способи, передбачені митним законодавством, у тому числі візуально та із застосуванням інформаційних технологій, таких як:

- а) формато-логічний контроль – це автоматизована перевірка правильності заповнення даних митних декларацій, достовірності та законності митних декларацій та інших документів, а також статистичний, валютний контроль, контроль нарахованих митних платежів та правильності застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;

- б) контроль співставлення – це автоматизоване порівняння даних митних декларацій або інших документів із даними електронних копій митних декларацій та інших документів, що надходять із митних та правоохоронних органів суміжних держав та інших електронних документів, пов'язаних із перевіркою достовірності даних, що перевіряються;
- в) контроль із застосуванням системи управління ризиками – це оцінка ризику шляхом аналізу (в тому числі з використанням інформаційних технологій) поданих документів у конкретному випадку переміщення товарів через митний кордон із метою обрання форм та обсягу митного контролю, достатніх для забезпечення додержання вимог законодавства України з питань митної справи (ст. 337 МК України) [314].

Аналіз положень митного законодавства, які складають правове підґрунтя огляду, дозволяє констатувати, що він може здійснюватись за декількома напрямками, залежно від об'єктів огляду: огляд (переогляд) товарів, транспортних засобів; огляд та переогляд ручної поклажі, багажу; особистий огляд. Водночас найбільш масштабні наслідки для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства та захисту митних інтересів найчастіше має огляд (переогляд) товарів та транспортних засобів комерційного призначення, що спонукає спрямувати основну увагу на цей різновид митного огляду.

Так, визначаючи порядок огляду та переогляду товарів, транспортних засобів, митне законодавство, насамперед, встановлює, що цей захід митного контролю проводиться в можливо короткий строк після прийняття рішення про його проведення. За результатами застосування системи управління ризиками огляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення може бути:

- 1) ідентифікаційним – без розкриття пакувальних місць і без обстеження транспортного засобу;
- 2) частковим – із розкриттям до 20% пакувальних місць і вибірко-вим обстеженням транспортного засобу;

- 3) повним – із розкриттям до 100% пакувальних місць та поглибленим обстеженням транспортного засобу (ч. 2 ст. 338 МК України) [314].

Отже, вищевказане дає підстави стверджувати, що межі огляду товарів та транспортних засобів комерційного призначення диференційовані залежно від того, наскільки ймовірним є недотримання митного законодавства підприємством або фізичною особою із презюмуванням того, що обсяг та час огляду має бути мінімальним.

Підставами для огляду товарів та транспортних засобів законодавство визначає:

- неподання митної декларації у строк, встановлений законом, за наявності достатніх підстав вважати, що ці товари переміщуються з порушенням митного законодавства;
- виявлення (знайдення) товарів під час здійснення митного контролю в зонах митного контролю та/або транспортних засобах, що перетинають митний кордон, тоді як їхній власник невідомий;
- невиконанням декларантом його обов'язків (на вимогу митного органу не пред'являються товари, транспортні засоби для митного контролю і митного оформлення, митному органу не надаються документи і відомості для виконання митних формальностей тощо);
- виявлення видимих ознак можливого несанкціонованого доступу до товарів, що перебувають під митним контролем (пошкодження або втрата накладеного митного забезпечення тощо);
- наявності достатніх підстав вважати, що переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України здійснюється поза митним контролем або із приховуванням від митного контролю, в тому числі в разі отримання відповідної офіційної інформації від правоохоронних органів (ч. 3–5 ст. 388 МК України) [314].

Огляд товарів та транспортних засобів комерційного призначення супроводжується дотриманням процедурних гарантій,

з-поміж яких його здійснення у присутності особи, яка переміщує товари та транспортні засоби чи зберігає товари під митним контролем або, в разі її відсутності, – за умови залучення не менше ніж двох понять. (ч. 6 ст. 388 МК України). За результатами митного огляду (переогляду) складається акт огляду (переогляду) у двох примірниках, один з яких передається (надсилається) особі, яка переміщує товари чи зберігає товари під митним контролем (ч. 8–10 ст. 388 МК України) [314].

Осмысливши вищевикладене, констатуємо раціональність підстав для огляду (переогляду) товарів та транспортних засобів, пропорційність між можливими негативними наслідками можливих порушень митного законодавства, у зв'язку з якими проводиться огляд (переогляду) товарів та транспортних засобів, та ступенем втручання у права суб'єктів господарювання. Також слід відзначити передбачуваність застосування відповідних законодавчих положень, що забезпечуються чіткістю та зрозумілістю їх текстових формулювань.

Продовжуючи огляд законодавчих та доктринальних положень про форми митного контролю, звернемо увагу на те, що яскравою тенденцією, яка простежується в міжнародних рекомендаціях із питань митного контролю, а також в українських урядових стратегічних програмних документах, матеріалах наукових досліджень та аналітичних публікаціях із цього самого питання, є визначення підвищення ефективності пост-митного контролю одним із найважливіших напрямів спрощення та гармонізації правил та процедур митного контролю.

Звернувшись до положень Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур, з'ясуємо, що контроль на основі методів аудита – сукупність заходів, за допомогою яких митна служба переконується у правильності заповнення декларацій на товари та достовірності зазначених у них даних, перевіряючи наявні у причетних до декларування осіб відповідні книги обліку рахунків, документи, облікову документацію та комерційну інформацію [334].

У рекомендаціях ВМО з пост-митного аудиту особливе значення процедур митного контролю, що здійснюються поза пунктами пропуску через державний кордон, пояснюється тим, що прикордонний контроль може бути надмірним за адміністративним навантаженням та часом, що виявляється контрпродуктивним. Сучасна міжнародна торгівля працює в стислі терміни, що вказує на те, що для отримання якнайбільших національних економічних вигід митне оформлення товарів має бути своєчасним та безперешкодним. Велике значення має також те, що міжнародна торгівля включає в себе великі корпорації із глобальними мережами та складними бізнес-системами і ланцюжками поставок. Обмежена кількість документів, необхідних для подання на момент ввезення, не формує повне уявлення про умови комерційних угод, які необхідно знати для правильного визначення митної вартості, класифікації товару, як і права на преференційне походження товару. Як наслідок, для митної служби стає майже неможливим в обмежених часових рамках ухвалити обґрунтоване рішення стосовно обов'язків зі сплати митних платежів (відкласти митне оформлення товарів не є доцільним та правомірним під час вирішення таких питань, якщо тільки немає підозр у порушенні митних правил). Підсумовуючи наведене, міжнародна організація звертає увагу на те, що за сучасних реалій митні адміністрації фокусують свій контроль на часі після ввезення товарів, зберігаючи при цьому мінімальну вибірку перевірку на кордоні. Визнається константою те, що завдяки застосуванню методів аналізу ризиків та пост-митного контролю митна служба може більш ефективно реалізувати ресурсний потенціал і працювати в партнерстві з бізнес-спільнотою для поліпшення рівнів відповідності митним правилам і сприяння торгівлі [341, с. 5]. Водночас, на переконання фахівців ВМО, залишається відкритим питання про те, чи поширювати предмет перевірки на осіб, які не є декларантами та імпортерами, та чи може юридичне зобов'язання щодо ведення обліку бути накладено на всіх суб'єктів господарювання. Інакше кажучи, проблема полягає в тому, чи є розумним ввести правові зобов'язання для ведення обліку

ділової документації на суб'єктів господарювання, поруч із тими, хто пов'язаний з імпортом операціями та митним оформленням. Міжнародна організація зауважує, що національне законодавство щодо підприємницької діяльності, так, як, наприклад, прибутковий податок, може передбачити ці зобов'язання [342, с. 12].

Так само Американська торговельна палата в Україні заохочує розширення сфери застосування заходів митного контролю на основі пост-аудиту, зважаючи на те, що він є загальновідомим інструментом спрощення міжнародної торгівлі. Вказується, серед іншого, на те, що ефективно налагоджена система митного пост-аудиту дозволяє митній адміністрації максимально спростити митні процедури під час випуску товарів та скоротити часові рамки митного оформлення, тоді як належний документальний контроль може проводитися саме на етапі після завершення митного оформлення. Додатковим стимулом для України здійснити цей крок є те, що положення міжнародних угод (наприклад, Угода про асоціацію з ЄС) також зобов'язують Україну застосовувати сучасні методи митного контролю, такі як аналіз ризику, контроль після випуску товарів та аудит компаній [335, с. 31].

Більше того, формуючи розуміння місця пост-митного контролю у системі дозвільних та контрольних митних заходів, пов'язаних із переміщенням товарів через митний кордон, важливо усвідомлювати те, що пост-митний контроль має бути включений в більш широкий контекст спрощення торгівлі, спрощення процедур оформлення на кордоні, складських процедур та інших митних режимів. Після цього митний контроль, як правило, мігрує від кордону в середовище після ввезення товарів [341, с. 6].

Разом із тим слід мати на увазі деякі обмеження застосування заходів пост-митного контролю. Загальновідомим є те, що багато країн мають значний рівень неформальної торгівлі, що характеризується низькою або взагалі відсутньою системою обліку, торгівлею готівкою або відсутністю постійного офісного приміщення. У таких випадках пост-митний контроль не є практичним інструментом. Внаслідок того прикордонний контроль є єдиною реальною

можливістю для проведення контролю, який повинен бути визначений системою управління ризиками [341, с. 16]. Також пост-митний аудит може породжувати значні корупційні ризики та загрозу неналежного виконання повноважень посадовими особами митних органів, якщо немає досконалого автоматизованого програмного забезпечення для планування, визначення об'єктів контролю, а ці дії виконуються самими посадовими особами митних органів [344, с. 40; 345, с. 55]. Наприклад, може мати місце деструктивний фіскальний нахил. Так, за офіційними даними, за сучасних українських реалій документальні перевірки зосереджуються виключно на питаннях сплати податків, а не на дотриманні митного законодавства у цілому. Більше того, запровадження пост-митного контролю неможливе без одночасного запровадження інших інститутів, тісно пов'язаних із пост-аудитом – наприклад, управління ризиками, спрощення та автоматизація митних процедур, взаємодії між підрозділами, що проводять митне оформлення, та аудиторами з метою зменшення обсягу контролю під час випуску товарів [343, с. 32]. Це цілком узгоджується з думкою, висловленою Д.О. Сагарьовою щодо того, що процес розвитку пост-митного контролю створює основу для сприяння зовнішньоекономічній діяльності, ураховується наявність нормативно-правових, економіко-політичних, інформаційно-технічних та організаційно-кадрових передумов пост-митного контролю [346, с. 177]. На доповнення до того, утвердження пост-митного контролю як основи інструментарію митного контролю без його належного правового регулювання може призвести, поруч зі збільшенням сум донарахованих митних платежів та штрафів, до збільшення заборгованості підприємств зі сплати митних платежів та штрафів, значного пониження показника їх стягнення із віднесенням її частини до безнадійної [347, с. 178].

Таким чином, за змістом міжнародних рекомендацій митний контроль після випуску товарів для вільного обігу на митній території вважається інструментом із вкрай високим потенціалом щодо мінімізації адміністративного навантаження на суб'єктів господарювання та сприяння їх зовнішньоекономічним торговельним

операціям, а також щодо розширення можливостей митного контролю, зокрема збільшення часових меж для підготовки, урахування більшого обсягу даних про зовнішньоекономічну діяльність суб'єкта господарювання та подальшу долю товарів на митній території країни. Разом із тим реалізація механізму митного контролю після випуску товарів для вільного обігу на митній території має супроводжуватись запровадженням комплексних нововведень у митне законодавство, спрямованих на, зокрема, автоматизацію процесів прийняття рішень про об'єкти, час та обсяг заходів пост-митного контролю, забезпечення сплати донарахованих сум митних платежів та сум застосованих штрафів тощо.

Вищевикладене цілком узгоджується з міркуваннями українських вчених про цінність пост-митного контролю для оптимізації виконання митними органами покладених на них завдань.

Так, як слушно зауважила О.В. Соколовська, одного попереднього митного контролю недостатньо, оскільки він забезпечує лише початковою інформацією, тоді як на сучасному етапі його необхідно поєднувати з методами митного пост-аудиту, який включає в себе більш детальний аналіз інформації та супровідної документації після того, як товар потрапив у країну. Митний пост-аудит являє собою перехід від традиційних підходів, які фокусувались на фізичному огляді вантажу та відносно неефективних перевірках документів, які обмежували аудиторів незначним відсотком загальної кількості транзакцій економічного агента. Це, на переконання вченого, призводить до необхідності сконцентруватись на митному контролі після ввезення товарів, зберігаючи при цьому вибіркочну перевірку на кордоні [348, с. 369].

Привертає увагу також бачення організації та здійснення пост-митного контролю, висловлене В.А. Туржанським. Вчений дотримується думки про те, що процедури митного пост-аудиту є ефективними заходами для митного контролю, адже вони формують чітку і всеосяжну картину операцій, відображаючи їх результати в бухгалтерських книгах, облікових записах учасників міжнародної торгівлі, і одночасно надають можливість митним

адміністраціям сприяти учасникам міжнародної торгівлі шляхом спрощення порядку митного оформлення (наприклад, система періодичного ведення записів). Аудит, який здійснюється після митного оформлення, має зробити особливий акцент на професійному проведенні бухгалтерського обліку на підприємствах. Таким чином, митний контроль повинен забезпечувати комплексне управління усім ланцюгом руху товарів під час здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Під час проведення пост-аудиту потрібно застосовувати методики, які засновані на процедурах аудиту. Такий контроль дозволить проводити фінансовий аналіз, який здійснюється на основі даних бухгалтерської звітності та призначений для отримання ключових, найбільш інформативних параметрів, які дають об'єктивну та точну картину фінансового стану суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності [349, с. 14, 18]. До слова, майже аналогічними до вищевикладених є міркування М.О. Харкавого, який стверджує про те, що реалізація пост-митного аудиту як інструменту забезпечення комплексного управління ланцюжком поставок товарів представляє собою єдиний комплекс заходів, а аудит митної і бухгалтерської документації – це основа контрольної-перевірочних заходів, метою яких є встановлення невідповідності класифікації товарів, фактів заниження митної вартості, неправомірності застосування митних пільг та преференцій, а також порушення режиму перебування товарів на митній території [350, с. 252].

Здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг одним із найперспективніших заходів забезпечення дієвості митного контролю визначають також Ю.Ю. Клименко [351, с. 165] та М.П. Рязанцева, стверджуючи про те, що продуктивне проведення митного контролю після випуску товарів є вкрай нагальним напрямом вдосконалення митного адміністрування, що дозволяє не тільки прискорити процес здійснення митних операцій, а й знизити кількість випадків порушень митного законодавства, забезпечити повноту справляння митних платежів, створити сприятливі умови для діяльності законотворчих учасників зовнішньоекономічної діяльності [352]. Так само Д.О. Сагарьова наголошує на тому, що саме впровадження

пост-митного контролю, що здійснюється після митного оформлення товарів, є одним із пріоритетних напрямків вдосконалення контрольних заходів та підвищення якості організації митного контролю шляхом спрощення митних процедур [346, с. 177].

Підсумовуючи погляди наукового співтовариства на переваги та джерела потенціалу пост-митного контролю, зазначимо, що ними визнаються:

- прискорення та спрощення митного оформлення скороченням процесу взаємодії з митними органами у пунктах пропуску через кордон та в пунктах призначення;
- економія обігових коштів підприємств, яка досягається через те, що пост-митний контроль знижує витрати учасників зовнішньоторговельних відносин, адже затримки під час митного оформлення є більш витратними, ніж документальна перевірка;
- підвищення ефективності митного контролю – за умови достатності процедур митного пост-аудиту та ліквідації вказаних порушень за його результатами максимально компенсуються втрачений за спрощеного митного оформлення рівень забезпечення економічної безпеки національного ринку та недобір платежів;
- сприяння більш повному та точному розумінню характеру діяльності підприємства з можливістю виявити системних правопорушників;
- більш ефективне використання ресурсів митних органів;
- створення додаткових можливостей для підприємств щодо вивчення митного законодавства та напрацювання способів забезпечення його дотримання;
- забезпечення додаткових надходжень митних платежів;
- можливість для реалізації правила про добровільне визнання порушень митного законодавства;
- можливість для виявлення супутніх правопорушень, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або іншим незаконним рухом активів;

- може бути основою для оцінки відповідності підприємства критеріям авторизованого економічного оператора [353, с. 137; 354, с. 18; 355, с. 139; 356, с. 651].

Отже, супроводжуючи комплекс традиційних заходів митного контролю (вибіркову перевірку в пунктах пропуску через державний кордон) зі зменшенням їх обсягу та інтенсивності, митний контроль після випуску товарів у вільний обіг, серед іншого, дозволяє визначити належність виконання суб'єктами господарювання положень митного законодавства за підсумками перевірки обігу товарів на митній території на кожному етапі їх постачання та реалізації, звертаючись до даних бухгалтерського обліку та фінансової звітності суб'єктів господарювання.

На доповнення до того, у вищевказаних джерелах звертається увага на можливість використання процедур пост-митного контролю для досягнення деяких результатів загального характеру. Наприклад, у міжнародних рекомендаціях пропонується передбачити можливість проведення системного аудиту, який спрямовується на вичерпне дослідження внутрішнього середовища підприємства та його впливу на виконання митних правил. Аналітичні процедури широко використовуються, а предметний аудит зменшується там, де середовище контролю та системи корпоративного управління є належними. Повна картина бізнесу може бути відображена як підсумок вивчення бізнес-систем підприємства, його методів торгівлі, партнерів/директорів та внутрішнього контролю [342, с. 10]. Як із цього приводу зазначила О.В. Соколовська, ризики дотримання законодавства можуть бути скорочені, якщо процес аудиту використовується задля виявлення проблем у торговельних системах економічного агента та системі контролю; відповідно, цей процес спрямований на покращення дотримання законодавства економічним агентом (концепція «compliance improvement») [348, с. 369].

Однак більш традиційним інструментом для виконання контрольних функцій митних органів є операційний аудит. Так, у роз'яснювальних документах ВМО йдеться про те, що митні

адміністрації, які нещодавно реалізували модель митного контролю після випуску товарів у вільний обіг, можуть на перший час обмежитись перевірками окремих цивільно-правових угод. Це може працювати двома способами: 1) випуск високоризикових товарів у вільний обіг з одночасним направленням із митного посту запиту до спеціалізованого підрозділу митної служби про перевірку декларанта за його погодженням; 2) спеціальна команда з використанням автоматизованої системи управління ризиками ретельно вивчає окремі митні декларації після виконання базових митних формальностей і відбирає ті, за якими виникають сумніви щодо їх повноти та точності, що слугує підставою для перевірки. Крім того, корисним інструментом може бути документальний аудит, який проводиться в розташуванні підрозділів митної служби з акцентом на вивчення та витребування документів, відомостей та зазвичай проводиться в якості додаткової форми перевірки, коли немає вільних ресурсів для повноцінного аудиту [341, с. 8–9].

Досліджуючи процедури митного контролю після випуску товарів для вільного обігу на митній території, які запроваджені митним законодавством України, насамперед, зазначимо, що ними є пост-митний контроль та документальна перевірка дотримання вимог законодавства України з питань митної справи.

Відповідно до положень митного законодавства для цілей пост-митного контролю митні органи за результатами застосування системи управління ризиками мають право перевіряти точність і повноту інформації, що міститься в митній декларації, загальній декларації прибуття, та наявність, точність і правильність документів, на підставі яких здійснено випуск товарів. Ініційований пост-митний контроль може бути під час митного оформлення або протягом 30 календарних днів із дня випуску товарів. Здійснюється пост-митний контроль у приміщенні компетентного митного органу на підставі документів, які надаються декларантом на електронне повідомлення митного органу. Про результати пост-митного контролю митний орган повідомляє декларанта в письмовій або електронній формі, та вони враховуються системою управління ризиками, що застосовується митними

органами, та під час планування і проведення документальних перевірок (ст. 337–1 МК України) [314].

Таким чином, пост-митний контроль є передбаченою українським митним законодавством формою митного контролю, яка використовується в невеликий строк після випуску товарів для оцінки ризиків відповідних зовнішньоекономічних операцій та вирішення питання про необхідність та час проведення документальних перевірок.

Переходячи до висвітлення матеріально-правових підстав та процедурних особливостей документальних перевірок, зазначимо, що митне законодавство передбачає можливість проведення документальних невиїзних перевірок та документальних виїзних перевірок.

Перш за все, ознайомившись із правовою основою виїзних документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, звернемо увагу на те, що за законодавчим визначенням документальна перевірка – це сукупність заходів, за допомогою яких митні органи переконуються у правильності заповнення митних декларацій, декларацій митної вартості та в достовірності зазначених у них даних, законності ввезення (пересилання) товарів на митну територію України або на територію вільної митної зони, вивезення (пересилання) товарів за межі митної території України або за межі території вільної митної зони, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних та інших платежів, а також пені, контроль за справлянням яких покладено на митні органи (ч. 1 ст. 345 МК України) [314]. Таким чином, очевидним є те, що митна документальна перевірка є формою митного контролю, яка в міжнародних стандартах та рекомендаціях визначається як пост-митний аудит.

Документальні перевірки проводяться не пізніше закінчення 1095 дня, що настає після митного оформлення товарів, та можуть стосуватись питань щодо:

- правильності визначення бази оподаткування, своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів;

- обґрунтованості та законності надання (отримання) пільг і звільнення від оподаткування;
- правильності класифікації товарів, щодо яких проведено митне оформлення;
- відповідності фактичного використання переміщених через митний кордон України товарів заявленій меті такого переміщення;
- відповідності фінансових і бухгалтерських документів, звітів, договорів (контрактів), калькуляцій, інших документів підприємства, що перевіряється, інформації, зазначеній у митній декларації, декларації митної вартості;
- законності переміщення товарів через митний кордон України (ч. 3 ст. 345 МК України) [314].

Перевірка проводиться за наказом відповідного митного органу (крім документальних невиїзних), а її результати оформлюються актом (довідкою) та є підставою для самостійного визначення митним органом суми зобов'язання підприємства щодо сплати митних платежів, застосування заходів, передбачених законами України (ч. 6 ст. 345, ч. 1 ст. 346 МК України) [314].

Поруч із вищенаведеними загальними правилами, що стосуються граничних строків, предмета первинних розпорядчих та підсумкових документів щодо перевірки, в положеннях митного законодавства визначаються особливості проведення перевірок залежно від того, який вид перевірки мається на увазі.

Так, предметом документальних невиїзних перевірок є дані про своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати митних платежів під час переміщення товарів через митний кордон підприємствами, а також громадянами з поданням митної декларації, передбаченої законодавством України для підприємств (ч. 1 ст. 351 МК України). Підставами для документальних невиїзних перевірок є:

- 1) виявлення ознак, що свідчать про можливе порушення законодавства України з питань митної справи, за результатами аналізу електронних копій митних декларацій, інформації, що

стосується товарів, митне оформлення яких завершено, отриманої від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та виробників таких товарів, із висновків акредитованих відповідно до законодавства експертів;

- 2) надходження від уповноважених органів іноземних держав документально підтвердженої інформації про непідтвердження автентичності поданих митному органу документів щодо товарів, митне оформлення яких завершено, недостовірність відомостей, що в них містяться, а також запитів стосовно надання інформації про зовнішньоекономічні операції, які здійснювалися за участі суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності – резидентів України (ч. 2 ст. 351 МК України) [314].

Документальна невиїзна перевірка проводиться на підставі наказу митного органу з повідомленням особи, дотримання митного законодавства якою перевіряється (ч. 3–9 ст. 351 МК України) [314].

Отже, документальна невиїзна перевірка спрямовується на визначення достовірності та впливу на нарахування та сплату митних платежів під час переміщення товарів через митний кордон, необхідність чого виникає як наслідок внутрішнього опрацювання матеріалів митних декларацій митними органами або надходження до них з авторитетних зовнішніх джерел компрометуючих відомостей щодо підприємства або громадянина та аспектів їх зовнішньоекономічних операцій.

Продовжуючи дослідження особливостей митних перевірок, особлива увага має бути приділена виїзним документальним перевіркам. За часовою організацією (терміновістю) документальні виїзні перевірки можуть бути плановими (передбачаються у плані-графіку митного органу, виходячи з результатів його аналізу зовнішньоекономічних операцій підприємств із застосуванням системи управління ризиками, але щодо одного й того самого підприємства – не частіше одного разу на 12 місяців), а також позаплановими, проведення яких допускається у виключних випадках, серед яких:

- 1) Держмитслужбою в порядку контролю виявлено невідповідність висновків акта перевірки вимогам законодавства або неповне

з'ясування під час перевірки питань, що повинні бути з'ясовані під час перевірки для винесення об'єктивного висновку (стосовно посадових осіб митного органу, які проводили таку перевірку, розпочато службове розслідування або кримінальне провадження);

- 2) виявлено факти або отримано документальну інформацію, які свідчать про порушення підприємством вимог законодавства з питань митної справи (якщо підприємство не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на письмовий запит митного органу);
- 3) підприємством не подано митну декларацію;
- 4) розпочато процедуру припинення підприємства (крім перетворення), порушено провадження у справі про визнання підприємства банкрутом;
- 5) підприємством подано заперечення до акта перевірки або скаргу на прийняте за її результатами податкове повідомлення-рішення, в яких вимагається повний або частковий перегляд результатів відповідної перевірки чи скасування прийнятого за її результатами податкового повідомлення-рішення і зазначаються обставини, які не були досліджені під час перевірки та об'єктивний розгляд яких неможливий без проведення перевірки (ст. 346 МК України) [314].

Методи документальних виїзних перевірок включають, зокрема, проведення зустрічних звірок підприємств із метою з'ясування питань перевірки. Підставою для цього є потреба в перевірці відомостей, отриманих від особи, безпосередньо або опосередковано залученої до операцій із товарами, чи від будь-якої іншої особи, яка може володіти документами та даними, необхідними для прийняття рішення за результатами перевірки, якщо така особа до того не надасть пояснень та необхідних документальних підтверджень на письмовий запит митного органу (ст. 348 МК України) [314].

Осмысливши вищенаведені положення митного законодавства України у світлі міжнародних рекомендацій та позицій вчених стосовно митного контролю після випуску товарів, перш за все,

погодимось із констатацією того, що відсутній прямий юридичний зв'язок між заходами митного контролю після випуску товарів, що діють за українським законодавством, та спрощенням митного оформлення товарів.

Так, за матеріалами опитувань підприємств, у порівнянні з іншими напрямками реформування митної справи лише незначна кількість опитаних компаній вважає питання пост-аудиту актуальним для себе. Відповідно до коментарів компаній, наразі бізнес не бачить кореляції між спрощенням випуску товарів та проведенням документальних перевірок митними органами. Висловлюється неохвалення того, що в Україні пост-аудит не виконує своєї головної функції, а саме не є інструментом спрощення торгівлі, тоді як відповідно до кращих світових практик методи перевірки на основі аудиту мають призводити саме до скорочення часу на контроль під час митного оформлення, а не лише виступати додатковим інструментом контролю, на додаток до контролю під час випуску товарів. Інакше кажучи, митні органи не використовують потенціал пост-аудиту для можливості перенесення частини митних формальностей, не пов'язаних зі справлянням податків (наприклад, перевірка доданих до митної декларації документів, застосування заходів нетарифного регулювання тощо), на етап пост-аудиту [343, с. 32].

Аналогічними є зауваження, що висловлюються Ю.В. Бугель та Г.З. Чекаловською, які зазначають, що українська практика митного контролю після випуску товарів не спрощує випуск товарів у вільний обіг та, на жаль, є свідченням спрямованості держави на здійснення контролю під час прийняття рішення про випуск товарів у вільний обіг. Також учені стверджують про обмеженість компетенції митних органів щодо здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг, яка виявляється, зокрема, у відсутності чітко регламентованих прав митних органів на проведення: виїзних перевірок платників податків; перевірок будь-яких суб'єктів господарювання, що розпоряджаються товарами, які були ввезені на митну територію України; стягнення податкового боргу [323, с. 21].

Поруч із вищевикладеним простір для вдосконалення заходів митного контролю після випуску товарів утворюють також нерезалізовані на даний момент рекомендації міжнародних організацій щодо внесення виправлень до показників митних декларацій, декларацій митної вартості, а також щодо запровадження механізму системного пост-митного аудиту або, принаймні, його окремих елементів.

Йдеться, насамперед, про рекомендацію у цілях підвищення рівнів відповідності митних документів за допомогою самооцінки інформувати декларантів, в тому числі брокерів та імпортерів, про типові та найбільш поширені помилки, виявлені в митних документах підприємства та методичним забезпеченням допомагати їм уникати цих помилок у подальшій діяльності [341, с. 14].

Також позитивним законодавчим рішенням визнається надання декларантам можливості добровільно вносити зміни та доповнення до митних декларацій, декларацій митної вартості та інших митних документів без стягнення штрафів або зі зменшенням їх розміру, якщо помилки були виявлені після подання та опрацювання митних документів та випуску товарів у вільний обіг, крім випадків, коли мало місце умисне порушення митних правил [342, с. 17].

Крім того, значною підтримкою користується також думка про доцільність закріплення привабливих преференцій для підприємств, які займаються експортно-імпортною діяльністю та добровільно погодились на проведення щодо них пост-митного аудиту [357].

Іншим надзвичайно перспективним шляхом максимізації реалізації потенціалу митного контролю після випуску товарів у вільний обіг у численних фундаментальних наукових джерелах визначається утворення системи простеження руху товарів. Дія цієї системи виключається можливість застосування схем ухилення від сплати митних платежів, які використовуються недобросовісними експортно-імпортерами підприємствами з метою зниження митних платежів [358, с. 84].

Українським важливим джерелом відомостей, на основі яких можна перевірити дотримання підприємством приписів митного законодавства,

також визнаються бази даних компетентних органів держави, які збирають, накопичуються та опрацьовують інформацію, яка може бути використана під час пост-митного контролю [358, с. 85].

На завершення частини дослідження, яка присвячена питанням митного контролю, зазначимо, що, об'єднуючи здійснення компетентними державними органами фітосанітарного контролю, ветеринарно-санітарного контролю, державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин (заходів офіційного контролю) зі здійсненням митними органами вищевказаних традиційних митних формальностей у рамках митного контролю, митне законодавство забезпечує комплексність та оперативність перевірки товарів, які є підконтрольними за вищевказаними напрямками, що є проявом концепції «єдиного вікна» та сприяє спрощенню та гармонізації митних процедур.

Визначаючи правила проведення заходів офіційного контролю товарів, митне законодавство встановлює, що вони проводяться шляхом попереднього документального контролю: 1) в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України – в обсязі, необхідному для надання дозволу на пропуск для їх переміщення товарів до пунктів призначення на території України (до пункту вивезення за межі митної території України) або випуску їх у заявлений митний режим відповідно до мети їх ввезення; 2) в пунктах призначення на території України – в обсязі, необхідному для надання дозволу на випуск товарів у заявлений митний режим відповідно до мети їх ввезення в Україну (ч. 1–2 ст. 319 МК України). Попередній документальний контроль полягає у проведенні в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України посадовими особами митних органів перевірки відповідних документів і відомостей, а в разі потреби, за результатами застосування автоматизованої системи управління ризиками – візуального інспектування товарів, транспортних засобів, які ввозяться на митну територію України або поміщуються в митний режим транзиту (п. 42 ч. 1 ст. 4 МК України) [314].

Ознайомившись із базовою послідовністю дій, пов'язаних із проведенням заходів офіційного контролю, зазначимо, що розпочинається він після пред'явлення митному органу товарів, транспортних засобів комерційного призначення і документів на такі товари в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України. Протягом 2 годин цього моменту посадова особа митного органу зобов'язана: 1) прийняти одне з таких рішень про: надання дозволу на пропуск товарів через митний кордон для переміщення їх до пункту призначення (до пункту вивезення за межі митної території); припинення попереднього документального контролю та залучення для проведення заходів офіційного контролю посадової особи відповідного уповноваженого органу; а також 2) внести до єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів України інформацію про прийняте рішення (ч. 4 ст. 319 МК України). При цьому, за умови, що посадова особа митного органу залучила посадову особу відповідного уповноваженого органу, ця посадова особа протягом 2 годин із цього моменту повинна:

- 1) прийняти одне або кілька рішень про:
 - надання дозволу на пропуск товарів через митний кордон України для переміщення їх до пункту призначення на території України чи до пункту вивезення (пропуску) за межі митної території України;
 - надання дозволу на випуск товарів у заявлений митний режим відповідно до мети їх ввезення в Україну в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України;
 - заборону ввезення товарів на митну територію України;
 - необхідність проведення огляду (інспектування) товарів;
 - необхідність взяття проб (зразків) товарів для проведення їх дослідження (аналізу, експертизи);
 - необхідність проведення додаткової обробки товарів (фумігації, знезараження, нанесення відповідного маркування тощо);
- 2) внести до єдиного державного інформаційного вебпорталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» інформацію про прийняте рішення, про посадову особу, яка прийняла таке рішення,

та про посадову особу, яка безпосередньо виконуватиме відповідні процедури (ч. 6 ст. 319 МК України) [314].

Виконання заходів офіційного контролю, визначених у рішенні посадової особи відповідного уповноваженого органу, має відбуватися протягом 12 годин із моменту внесення відповідної інформації до єдиного державного інформаційного вебпорталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» (ч. 6 ст. 319 МК України) [314].

За подібними правилами проводяться заходи офіційного контролю в пунктах призначення на території України.

Таким чином, українське митне законодавство передбачає достатньо дієвий механізм координації виконання митними та іншими компетентними державними органами їхніх дозвільних та контрольних-наглядових функцій щодо товарів, що переміщуються через митний кордон.

Покажемо позитивним прикладом, що засвідчує тенденцію до людиноцентричного наповнення митного законодавства, є запровадження механізмів консультування та попередніх рішень із питань митної справи, адже вони надають підприємствам та громадянам додаткові можливості для того, щоб вчасно вжити всіх заходів для підготовки до пред'явлення товарів митним органам для митного контролю та митного оформлення, що є також вкрай корисним для митних органів, збільшуючи ймовірність належного виконання ними митних формальностей.

Звернувшись до встановленого митним законодавством порядку консультування з питань митної справи, зазначимо, що консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань митної справи митні органи надають безоплатно за зверненнями підприємств та громадян, що переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України або провадять діяльність, контроль за якою покладено на митні органи (ч. 1 ст. 21 МК України) [314]. При цьому цілком обґрунтованим видається наведене В.В. Драпайло твердження К.В. Труніної про те, що посадова особа, яка надає консультацію, роз'яснюючи зміст певного нормативно-правового акта, не має

права спотворювати його положення, надавати відомості, конфіденційність яких охороняється законом, надавати оцінку будь-яким обставинам та подіям, у тому числі рішенням, діям чи бездіяльності митних органів або їхніх посадових осіб, вносити зміни та доповнення до будь-яких наданих особами документів, здійснювати на документах осіб розпорядчі надписи та надавати вказівки митним органам чи їх посадовим особам, або будь-яким іншим способом впливати на подальші рішення митного органу або його посадової особи та ін. [338, с. 43; 339, с. 67]. Так само, за слушним зауваженням Л.Р. Пруса, консультування не повинно бути пов'язане з безпосереднім митним оформленням і митним контролем. Інформація, надана зацікавленим особам під час проведення консультації, не має бути прямою підставою для прийняття рішення чи вчинення дій (бездіяльності) митним органом або його посадовою особою під час здійснення митних операцій щодо товарів. У зв'язку із цим встановлюється заборона посадовим особам митного органу у процесі консультування вносити зміни і доповнення до представлених зацікавленими особами документів, а також здійснювати на документах зацікавлених осіб розпорядчі написи, давати вказівки митним органам або яким-небудь іншим способом впливати на подальші рішення митного органу або дії його посадової особи під час здійснення функцій, покладених на митні органи [340, с. 125].

Продовжуючи вивчення правових властивостей консультації з питань митної справи, зазначимо, що вона має індивідуальний характер і може використовуватися виключно особою, якій вона надана, однак поруч з індивідуальними консультаціями на їх основі Держмитслужбою формуються узагальнені консультації з питань, які стосуються значної кількості осіб або значних сум митних платежів (ч. 2–4 ст. 21 МК України). Більше того, поруч із призначенням інформувати заінтересованих осіб про митні правила, індивідуальна консультація має особливе правове значення, яке унеможливує притягнення до відповідальності особи, яка діяла відповідно до консультації, наданої в письмовій або електронній формі, або відповідно до узагальненої консультації, зокрема, на

підставі того, що в подальшому такі консультації були змінені або скасовані (ч. 5 ст. 21 МК України) [314].

Водночас допускається оскарження консультації до органу вищого рівня або до суду як правових актів індивідуальної дії, якщо вона, на думку заінтересованої особи, суперечить нормам відповідного акта законодавства. Визнання судом такої консультації недійсною є підставою для надання нової консультації (ч. 6 ст. 21 МК України) [314]. Принагідно зауважимо, що в наукових працях за зразком податкового законодавства пропонується дозволити оскарження узагальнених митних консультацій, зважаючи на те, що узагальнені консультації можуть бути основою для розуміння та практичного застосування митного законодавства для всіх учасників митних правовідносин та створюються для неодноразового використання у практичній діяльності [359, с. 104].

Обміркувавши вищевикладене, маємо підстави стверджувати про те, що консультування з питань митної справи є корисним правовим інструментом, який, належним чином урівноважуючи інтереси митних органів та підприємств і громадян, дозволяє митним органам завчасно підготувати та оприлюднити для заінтересованих осіб їх позицію з питань практичного застосування окремих норм митного законодавства, а підприємствам і громадянам врахувати цю позицію для оптимізації фінансово-господарських чи інших процесів та оцінити доцільність її адміністративного або судового оскарження, як правило, до переміщення товарів через митний кордон України.

Подібним до консультації за змістом та призначенням є попереднє рішення митного органу.

Обґрунтовуючи необхідність впровадження та постійного вдосконалення механізму попередніх митних рішень, фахівці профільних міжнародних організацій звертають увагу на те, що імпортери та експортери нерідко стикаються з непослідовними рішеннями щодо класифікації та походження товарів, що залежать, наприклад, від конкретного митного відділу імпорту або експорту або від ротації фахівців з оцінки вартості товарів. Як наслідок,

виникає невизначеність у всій торговій угоді, оскільки такі суперечливі рішення відображаються на тому, як стягуватимуться митні платежі та якою буде ціна товару для кінцевого споживача. Це може привести до переміщення ланцюжка поставок у країни та на території з більшою визначеністю, передбачуваністю і надійністю, що незмінно позначиться на розвитку торгівлі. Натомість завдяки попереднім рішенням підвищується визначеність і передбачуваність міжнародних торгових угод, що дозволяє уникнути суперечок із митною адміністрацією щодо видів тарифів, оцінки вартості і походження товарів (що визначає право на пільговий митний режим) в момент випуску або проходження митних процедур і, як наслідок, дозволяє уникнути затримок. Під час митного оформлення вантажів правильність визначення країни походження товарів та вирішення інших критичних питань не буде поставлена під сумнів, що також знижує ймовірність корупції [360, с. 12]. Митне оформлення та митний контроль можуть скоротитись до вкрай невеликого часового проміжку, адже вони обмежуватимуться ідентифікацією суб'єкта господарювання та товарів, що переміщуються через митний кордон, а також перевіркою їх відповідності відомостям, вказаним у попередній митній декларації та попередніх рішеннях митного органу. Серед іншого, це сприятливо впливає на фінансовий стан суб'єктів господарювання, зокрема тим, що на значно менший час затримується подальший обіг товарів, відпадає необхідність зберігання товарів під митним контролем на складах тимчасового зберігання тощо [361, с. 22].

Звертаючись до положень міжнародних стандартів для формування базового уявлення про сутність попередніх рішень, з'ясуємо, що попередні рішення є обов'язковими для виконання рішеннями митних органів, прийнятими на прохання заінтересованої сторони щодо тих чи інших аспектів щодо товарів, зокрема щодо класифікації та країни походження товарів у рамках їх підготовки до імпорту або експорту. Попередні рішення спрощують декларування і, як наслідок, процес випуску і митного оформлення завдяки тому, що товар вже класифікований, і це рішення є обов'язковим

для всіх установ митної служби протягом певного періоду часу, який може тривати від 3 місяців до 1 року [360, с. 12].

Як і передбачено міжнародними стандартами, відповідно до митного законодавства України попереднє рішення митного органу приймається до початку переміщення товарів через митний кордон за письмовими зверненнями декларантів або уповноважених ними осіб із таких питань та в такі строки:

- класифікація товарів згідно з УКТ ЗЕД – 30 днів із дня отримання звернення;
- визначення країни походження товарів – 150 днів із дня отримання звернення та всіх даних про товар;
- надання дозволу на поміщення товарів в окремі митні режими – 30 днів із дня отримання звернення (ч. 1–5 ст. 23 МК України) [314].

При цьому, за справедливим твердженням А.В. Макаренка, вибір щодо застосування або незастосування попереднього рішення залишається за особою, за зверненням якої воно було прийнято. Натомість у разі пред'явлення попереднього рішення митний орган, який уповноважений здійснювати митне оформлення, зобов'язаний використовувати встановлені ним відомості про товар без проведення їх додаткової перевірки тощо [362, с. 104].

Також, на доповнення до вищезгаданих питань, з яких допускається ухвалення попередніх рішень митним органом, для подальшого розширення сфери практичного застосування попередніх рішень митного органу в наукових напрацюваннях українських вчених пропонується допустити ухвалення попередніх рішень щодо інших питань митного оформлення. Зокрема, А.В. Макаренко вказує на те, що повна назва попередніх рішень, зазначена в ч. 1 ст. 23 МК України («попередні рішення щодо практичного застосування окремих положень законодавства України з питань державної митної справи»), відверто натякає на потенційну ймовірність невичерпного переліку питань, з яких такі рішення можуть прийматись, головне, щоб це було передбачено МК України. Як приклад, вчений посилається на ч. 6 ст. 51 МК України, згідно з якою у випадках,

установлених МК України, митна вартість товарів може бути визначена до перетину товаром митного кордону України. Також, із посиланням на рекомендаційні положення міжнародних документів із питань митної справи, вчений стверджує про можливість доповнення питань, з яких митним органом можуть увалюватись попередні рішення, тими, що стосуються:

- відповідного методу або критеріїв та їх застосування, які будуть використовуватися для визначення митної вартості відповідно до конкретних обставин;
- можливості застосування вимог члена щодо зниження або звільнення від митних зборів;
- застосування вимог члена до квот, зокрема тарифних квот;
- будь-яких додаткових питань, з яких член вважає за необхідне видати попереднє рішення [363, с. 117–118].

Таким чином, визначаючись щодо найбільш перспективних законодавчих рішень для реалізації попередніх рішень митного органу як правового інструменту спрощення імпорто-експортних операцій та оптимізації митного оформлення з точки зору публічних інтересів, слід розглянути питання про розширення сфери його застосування шляхом охоплення нею вищезазначених питань.

Далі, повертаючись до опрацювання положень українського митного законодавства про попередні рішення митного органу, зазначимо, що строк дії попереднього рішення становить 3 роки з дати його винесення та воно є обов'язковим для виконання будь-яким митним органом, однак для цього незмінними мають бути факти та умови (в тому числі правила визначення походження товарів), на основі яких воно було прийнято. Зокрема, законодавством передбачено випадки, у яких митний орган може відкликати попереднє рішення, а саме коли попереднє рішення:

- було прийняте на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної в нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення;

- вступило в суперечність із законодавством України з питань митної справи внаслідок змін в останньому;
- прийняте з порушенням вимог МК України (ч. 6–7 ст. 23 МК України) [314].

При цьому, якщо попереднє рішення відкликано митним органом через його несумісність із оновленим митним законодавством або через його прийняття з порушенням митного законодавства, декларант або уповноважена ним особа не несе відповідальності за негативні наслідки застосування такого рішення з моменту його прийняття і до моменту його відкликання (ч. 9 ст. 23 МК України) [314].

Розмірковуючи про потенційні напрями вдосконалення вищенаведених положень про правовий статус, порядок прийняття та відкликання попередніх рішень митного органу, серед іншого слід оцінити доцільність реалізації пропозиції А.В. Макаренка розмежувати відкликання та зміну попередніх рішень за підставами застосування та правовими наслідками, а також передбачити можливість припинення попередніх рішень поряд із відкликанням і зміною.

Підставою для зміни, на переконання вченого, має бути необхідність виправлення помилок, описок тощо, при цьому внесення змін не впливає на строк дії попереднього рішення, який відраховується з моменту його винесення. Більше того, такі підстави для відкликання попереднього рішення, як суперечність із законодавством унаслідок змін в останньому та прийняття з порушенням процедури, не завжди повинні тягнути відкликання, а можуть бути виправлені шляхом внесення змін. Відкликається попереднє рішення, коли умови, на основі яких воно було прийняте, змінилися. Іншими словами, характер попереднього рішення внаслідок цих змін унеможлиблює його подальше застосування. Українським важливим є встановлення органами доходів і зборів неможливості узгодження попереднього рішення, наприклад, із вимогами чинного законодавства, шляхом внесення змін до нього. Ототожнення понять «відкликання» та «зміна» попередніх рішень є порушенням юридичної техніки, унеможлиблює виправлення технічних помилок, описок у попередньому рішенні, які не впливають на характер

такого рішення й фактично надають органам доходів і зборів необмежені повноваження щодо відкликання попередніх рішень [364, с. 285–286].

Анулювання (припинення) попереднього рішення А.В. Макаренка пропонує здійснювати в разі встановлення безпідставності та незаконності прийняття попереднього рішення або якщо його прийнято на основі недостовірної, неповної інформації. У разі анулювання попереднього рішення воно вважається недійсним із моменту його винесення, а його застосування є незаконним. Отже, зміна – це виправлення технічних помилок, описок тощо в попередньому рішенні, відкликання – це узгодження попереднього рішення з вимогами чинного митного законодавства, анулювання – це визнання попереднього рішення недійсним [364, с. 285–286].

Поруч із вищевикладеним можливим джерелом деструктивного правозастосування положень ч. 7 ст. 23 МК України є те, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, «може» його відкликати, після чого визначаються підстави, за умови існування яких попереднє рішення «підлягає відкликанню». Цілковитим погоджуємось із міркуваннями Р.В. Негари щодо того, що незрозуміло, яке змістове навантаження покладається на термін «може» в даному випадку, чи це абсолютне право органів доходів та зборів і в якості підстав можуть бути використані й інші, окрім передбачених прямо в ч. 7 ст. 23 МК України. Утім, слід приєднатись до точки зору науковця щодо того, що хоча таке формулювання й допускає думки про можливість відкликання попередніх рішень із будь-яких підстав, як передбачених МК України, так і ні, проте дійсне значення цього формулювання необхідно розкривати виходячи з основних принципів чинного законодавства України, зважаючи на що в даному випадку маємо лише констатацію наявності в митних органах повноваження з відкликання попередніх рішень, і здійснюється воно лише в межах передбачених трьох підстав, тобто визначений перелік таких підстав є закритим та не підлягає розширювальному тлумаченню [365, с. 104].

Підбиваючи підсумки дослідження українського законодавства та опрацювання наукових праць із питань призначення, порядку та подальших перспектив використання попередніх рішень митного органу як засобу забезпечення швидкого та результативного виконання митних формальностей, зазначимо, що, серед іншого, вони значно зменшують склад, обсяг та час на виконання митних формальностей щодо товарів, дозволяють суб'єктам господарювання визначити митні перспективи їх зовнішньоекономічних угод та вчасно відкоригувати їх для виконання приписів митного законодавства. Крім того, перед ухваленням попереднього рішення митний орган може більш ґрунтовно опрацювати відповідне питання, а також цей інструмент дає їм можливість більш ефективно управляти їх поточним операційним навантаженням. Найбільш перспективними напрямками вдосконалення шляхів використання попередніх рішень митного органу є розширення кола питань, з яких митний орган може ухвалити попереднє рішення, деталізація підстав та способів зміни, доповнення, відкликання та скасування попередніх рішень, а також внесення техніко-юридичних правок у положення законодавства, що допускають їх неправильне розуміння та застосування.

3.2 ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ: КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ

Досвід розбудови українських політико-правових інституцій дозволяє констатувати, що реформування складних систем неодмінно має супроводжуватись визначенням у нормативно-правових актах або формалізованих політичних програмах науково обґрунтованих, об'єктивних та зрозумілих критеріїв оцінки результатів реалізації нововведень на відповідність цілям реформування та оптимальним показникам функціонування системи. Протилежне

призводить до звичних за сучасних українських реалій наслідків, таких як, наприклад: 1) повільний, непослідовий розвиток державних інститутів та державної політики, ризик досягнення негативних змін у їх функціонуванні; 2) відсутність чітко визначеного предмета наукового обговорення для визначення концепції подальшого реформування державних інститутів та державної політики; 3) унеможливлення об'єктивної оцінки діяльності керівників та інших посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування та стану реалізації відповідної функції держави чи місцевого самоврядування, що може призводити до контрпродуктивних кадрових рішень, політичних маніпуляцій та загрози прогресивному поступу в розвитку державних інститутів та державної політики.

Так, наприклад, як показав описаний вище еволюційний шлях митної служби, домінуючою організаційною моделлю є та, що передбачає визначення митної служби центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів, із тим чи іншим підходом до наділення митної служби регуляторними повноваженнями та тими, що стосуються розбудови структури територіальних митних органів та підрозділів із визначенням їх повноважень. При цьому модель, яка об'єднала органи митного спрямування з органами податкового спрямування, послідовно засуджувалась лівовою часткою українських вчених-адміністративістів та практиків у галузі митної справи. Поруч із тим очевидним видається те, що неодноразова зміна стратегії розбудови українських інституцій та інструментарію митного не ґрунтувалась на революційних та інноваційних наукових результатах, що свідчать про необхідність докорінного перетворення системи митних органів, їх призначення та завдань, а нерідко ставала наслідком реалізації тих чи інших політичних стратегій. Зважаючи на це, формулюванню підстав та способів оцінювання ефективності діяльності митних органів має приділятися особлива увага наукового співтовариства як передумові оперативного вимірювання показників,

що вказують на успішність виконання митною службою того чи іншого завдання, та своєчасного ухвалення на точній та об'єктивній основі стратегічних управлінських рішень для наближення структури, повноважень та порядку діяльності митної служби до цих показників.

За підсумками попереднього наукового опрацювання положень митного законодавства про призначення та завдання митних органів ми визнали обґрунтованим висновок про те, що принципові засади та характер діяльності митних органів, пов'язані з митним контролем та митним оформленням, непоправно викривляються всупереч призначенню митних органів, якщо вони спрямовуються на першочергове виконання фіскальних показників або пріоритетне досягнення цілей сервісного обслуговування перед, наприклад, запобіганням та протидією контрабанді та іншим порушенням митних правил. Натомість однією з найважливіших передумов гармонійного розвитку та ефективності митної служби є спрямування її діяльності на досягнення максимальних результатів за усіма напрямками, що є цілком можливим за належного адміністративно-правового регулювання та побудови оптимальних інституційних моделей та їх реалізації на практиці. Таким чином, під час наукового встановлення критеріїв оцінки ефективності митної служби видається оптимальним виходити з концепції щодо збалансування та оптимізації діяльності митної служби за усіма напрямками, визначеними для неї законодавством.

Для виконання зазначеного наукового завдання першочерговим кроком є ґрунтований джерелознавчий аналіз для формування повного та прогресивного уявлення про ефективність, особливо в контексті організації митного адміністрування та діяльності митних органів.

Так, звернувшись до українських доктринальних напрацювань, маємо підстави констатувати широке поширення в них нижчевикладених уявлень про ефективність.

І.Г. Бережнюк у своїй монографії, присвяченій концептуалізації оцінювання митних процедур в умовах активізації

зовнішньоекономічної діяльності, розмірковуючи про ефективність, вказує на те, що в економічній літературі виділяють декілька підходів до визначення сутності поняття «ефективність». У класичному українському лексичному апараті ефективність має однозначне трактування – відношення доходів до витрат, проте в англійській мові її розглядають із двох позицій, яким відповідають категорії «efficiency vs effectiveness». Зокрема, «efficient» характеризує кількісний результат, динаміку, зниження витрат (наприклад, підвищення ефективності виробництва). При цьому «effective» є виразником зміни якісних параметрів (наприклад, підвищення ефективності боротьби з корупцією). Однак оцінювати діяльність митних органів за показником перевищення доходів над витратами вкрай складно або навіть неможливо, оскільки, як вказує вчений, зазначеній оцінці властива «сліпа зона» в якісних аспектах [366, с. 12].

У свою чергу, Н.В. Архірейська, аналізуючи підходи до оцінювання ефективності митної справи, зазначає, що на сьогодні можна виділити декілька теоретико-методичних підходів до оцінки ефективності митної справи та процедур мирного контролю:

- 1) ефективність як співвідношення результатів та витрат (даний підхід спирається на співвідношення результатів діяльності, пов'язаних із наданням послуг митного оформлення і контролю, справляння податків і зборів тощо та залучених для досягнення таких результатів ресурсів (грошових, трудових));
- 2) ефективність як ступінь досягнення відповідної мети (результативність);
- 3) ефективність як ступінь відповідності еталону (бенчмаркінг) [367, с. 2–3].

Обміркувавши вищенаведені твердження про ефективність, зазначимо, що спосіб сприйняття, охарактеризований І.Г. Бережнюк, є суто комерційним і застосовується для оцінки результатів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, метою яких є отримання прибутку, який і є різницею доходів і витрат. Зважаючи на це, схилиємось до думки про те, що

цей підхід до визначення ефективності діяльності митної служби в цілому є помилковим, оскільки, будучи частиною держави, вона не є прибутковою господарською організацією. Разом із тим співвідношення витрат на певну одиницю результату (наприклад, виконання митних формальностей стосовно одного транспортного засобу комерційного призначення, проведення митного огляду одиниці товару тощо) є доцільним в окремих аспектах діяльності митної служби для забезпечення ефективного використання публічних ресурсів.

Розмірковуючи над вищевикладеними теоретичними положеннями далі, видається за слушне констатувати, що ефективність як ступінь досягнення мети та як певна ступінь відповідності еталону фактично означає одне й те саме, адже мета є бажаним станом, на шляху до якого підвищується ефективність. Однак, на що вже зверталась увага, однією із прогалин митного законодавства України є недостатня невизначеність мети діяльності митних органів та показників досягнення певного ідеального стану.

Продовжуючи теоретичне опрацювання основних аспектів ефективності, не можна оминати увагою аналіз питань ефективності публічної служби, здійснений А.М. Вдовиченком, який вказує на те, що порівняно з організаціями приватного сектору національної економіки державні організації характеризуються двома основними особливостями. По-перше, державні чиновники у своїй діяльності можуть входити одночасно до багатьох груп впливу: користувачів певних послуг, осіб, які оплачують послуг, політиків різних рівнів державного управління, професійних та громадських організацій. Друга характеристика є наслідком першої та полягає в тому, що державні агенції та чиновники, які працюють у них, часто мають декілька цілей, яких необхідно досягнути [368, с. 16].

Погоджуючись із думками А.М. Вдовиченка, звернемо увагу на багатовекторність митних функцій та певною мірою внутрішню суперечливість функцій митних органів. Наприклад, завдання створювати сприятливі умови для полегшення торгівлі, сприяння транзиту та збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний

кордон зумовлює необхідність максимізувати строки та зручність митного оформлення, передусім, шляхом мінімізації митних формальностей. Однак, як справедливо зауважує Д.С. Романова, та що цілком узгоджується з положеннями українського митного законодавства, присвяченим його цілям, метою митних органів є захист економічних інтересів держави, а не задоволення потреб осіб, які переміщують товари через митний кордон, або надання послуг населенню [369, с. 170].

Висловлюючись щодо причин та проявів закріплення за органами публічного управління багаточисленних та подекуди взаємовиключних функцій, А.М. Вдовиченко вказує на мультипринципальність та мультизадачність як особливості публічних організацій. Так, учений зазначає, що мультипринципальність означає, що в будь-який момент чиновник державної агенції може підходити до розгляду певного питання з позицій різних принципалів. Мультизадачність полягає в тому, що кожна дія повинна плануватися таким чином, щоб задовольнити інтереси найбільш широкого загалу [368, с. 17]. Виходячи із цих міркувань, природа діяльності митної служби характеризується багатовекторністю та мультипринципальністю, що значно ускладнює визначення її ефективності.

Інакше кажучи та приєднуючись до точки зору А.М. Вдовиченка, можемо констатувати, що різноманітні та часом розпливчаті цілі організацій державного сектору означають, що результативність таких організацій щодо цілей виміряти досить складно. Використання в публічному секторі системи оцінювання ефективності, що застосовується для бізнес-структур, може не відобразити точної картини відносної ефективності державних організацій, тому для усунення недоліків мають бути зроблені пені коригування, які б допомогли врахувати неоднорідність вхідних ресурсів та даних [368, с. 17].

На розвиток вищевикладених роздумів наведемо оригінальну, полівимірну і комплексну систему критеріїв визначення ефективності, до якої входять:

- 1) ефективність із погляду необхідності – оцінюється з позиції виправданості існування самого органу й визначення його загальної та конкретної соціальної користі від його діяльності як у цілому, так і від окремих заходів або напрямів його діяльності, запроваджених проєктів, ухвалених нових завдань і функцій;
- 2) ефективність із погляду виконання плану – використовуються показники, що характеризують ступінь виконання доручень або планових завдань;
- 3) цільова і виконавська ефективність – розглядаються як правильність вибору і постановки цілей та як якість і ступінь досягнення поставлених цілей і завдань;
- 4) інтегральна ефективність – відповідає на питання «наскільки завдання відповідають реальним потребам, наявним у суспільстві»;
- 5) порівняльна ефективність – визначається як відповідність стандартам або найкращим зразкам, прийнятим у світовій практиці, або середньому рівню, який відповідає рівню розвитку продуктивних сил у суспільстві, досягнутому на цей час;
- 6) критерій розвитку – спрямованість руху на шляху до прогресу або відступ назад;
- 7) реактивна ефективність – точність, адекватність, швидкість і чіткість реакцій на виклики суспільства і проблеми, що стоять перед державним органом;
- 8) фінансова ефективність – доцільність потреби в обсязі предмету споживання чи послуг, які продукує орган публічної влади відповідно до компетенції;
- 9) соціальна ефективність – встановлення чітких, дієвих механізмів суспільної координації;
- 10) політична ефективність – пов'язана з такими явищами, як вертикаль влади, розподіл владних повноважень, легітимність, рівень демократизації суспільства тощо [370, с. 17–21].

Аналізуючи зазначені вище категорії, вважаємо за необхідне розділити їх на ті, що визначають ефективність митної служби стосовно її функції (ефективність із погляду необхідності, цільова

і інтегральна ефективність), ті, що визначають операційну ефективність митної служби (фінансова ефективність, виконавча ефективність, порівняльна ефективність), і ті, що визначають ефективність митної служби як більш загального державного механізму (реактивна, соціальна та політична ефективність).

При цьому зазначені критерії можуть використовуватись на різних рівнях діяльності митної служби. Оскільки вироблення критеріїв оцінки ефективності організаційних структур нижчого рівня (підрозділу, керівника підрозділу, працівників) потребує перш за все з'ясування завдань організації і оцінки її критеріїв ефективності, то слід, перш за все, зосередити увагу на ефективності митної служби в цілому і, у зв'язку із цим, виключити з поняття ефективності ті характеристики, які властиві ефективності нижчого рівня.

Подібної позиції дотримуються П.В. Пашко та І.Г. Бережнюк, стверджуючи, що одним із найбільш важливих аспектів визначення ефективності роботи митних органів є відсутність методик визначення кінцевої мети їх роботи, однозначних підходів до критеріїв їх оцінювання. Зокрема, наявні методичні рекомендації щодо оцінювання діяльності роботи митних органів характеризуються, з одного боку, різноманітністю підходів, з іншого – в них в силу різних причин недостатньо проглядаються принципи системності (розрив між напрямками діяльності), цілісності (результат не співвідноситься з метою діяльності). Як правило, зазначені підходи відображають діяльність митних органів за окремими напрямками, найчастіше у зв'язку зі збором митних платежів. Відмітимо, оцінювання ефективності діяльності митних органів, крім очевидних результатів їх діяльності (кількість оформлених у митному відношенні товарів і транспортних засобів, сума сплачених до бюджету митних платежів тощо) повинно враховувати також інші чинники, що впливають із результатів діяльності правоохоронних функцій митних органів, а також соціальний та споживчий ефект зазначених дій [371, с. 7]. Резюмуючи слова вчених, вважаємо за правильне, з урахуванням викладеного в попередньому абзаці уточнення, визначити ефективність митної служби як ступінь реалізації державною митною

службою її завдань та рівень її інституціональної спроможності. Це визначення дозволяє встановити зв'язок цілей митної служби з її метою в системі державних органів та публічними інтересами, на досягнення яких спрямовується діяльність митної служби, а також підкреслити вирішальне значення належного забезпечення фінансової, реактивної та виконавчої ефективності (інституційної спроможності) митної служби. Більше того, на основі наведеного визначення ефективності зумовлює і критерії, які мають бути окремо досліджені, які поділяються на дві групи: критерії функціональної ефективності митної служби та критерії інституційної спроможності митної служби.

Перша група критеріїв визначає, наскільки ефективно митна служба «виправдовує своє існування» і приносить користь суспільству. Друга група критеріїв визначає, наскільки оптимальними є витрати на зазначені функції, та оцінює здатність митної служби реагувати на виклики, що можуть виникати в економічних реаліях.

Окреслений підхід дозволяє охопити все різноманіття підходів до оцінювання ефективності митних органів, яке виробила наукова думка.

Наприклад, значний інтерес у світлі вищенаведеного бачення представляє твердження О.К. Ткачової про те, що результати діяльності митних органів не завжди відповідають і загальним вимогам до якості результатів праці, з-поміж яких: чітка відповідність певним потребам, сфері застосування або призначенню; задоволення вимог замовника й споживача; забезпечення одержання прибутку або іншого позитивного результату; сумісність із стандартами, технічними регламентами або іншими спеціальними умовами; законність [372, с. 229]. Осмисливши зміст цих вимог, вважаємо, що вони охоплюються категорією інституційної спроможності митної служби.

На порівняння до міркувань О.К. Ткачової І.В. Новосад акцентує увагу на функціональній ефективності митної служби, зауважуючи, що сьогодні актуальним залишається оцінювання ефективності митної безпеки на основі методу побудови інтегрального

показника, в методиці оцінювання якого мають братися до уваги такі групи індикаторів, що дають можливість репрезентувати виконувани митними органами функції, а саме: показники забезпечення безпеки, фіскальної результативності інформаційно-технічного забезпечення, організація митного контролю, сприяння бізнесу, ефективності діяльності працівників митної служби [373, с. 165].

Вчена вірно вказує на необхідність розробки інтегрального показника або системи показників, які б були здатні відобразити різноманіття функцій і задач, що реалізовує митна служба України, оскільки застосовування спрощених підходів до оцінки діяльності складної системи, яку являє собою митна служба, тягне за собою прийняття неправильних управлінських рішень.

Разом із тим все ще поширеною є практика оцінювання діяльності митної служби за окремими напрямками, а не за допомогою застосування інтегральних показників.

Так, наприклад, автори науково-аналітичної довідки «Оцінка ефективності роботи митних підрозділів ДФС України» фокусують свою увагу на фіскальній функції, вказуючи, що ключовим із точки зору якісного функціонування публічного сектору економіки та забезпечення конструктивного діалогу бізнесу та держави є забезпечення ефективного функціонування податкових та митних органів. З одного боку, податкові та митні органи здійснюють акумулювання державних доходів, які є базою для функціонування інших органів державної влади, а з іншого – адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів передбачає постійний суспільний діалог з платниками, а тому має бути максимально прозорим і зручним [374, с. 4].

Зазначений підхід залишає поза увагою такі аспекти діяльності митної служби, як забезпечення конкурентоспроможності економіки (наприклад, шляхом спрощення процедур митного оформлення), інтеграцію в Європейський економічний простір, боротьбу з контрабандою.

У зв'язку із цим вчені схиляються до застосування аналітичного і синтетичного підходу в оцінці діяльності митної служби,

ззначаючи, що одним із основних факторів підвищення ефективності функціонування органів публічного сектору економіки в цілому та органів, що здійснюють адміністрування державних доходів зокрема, є розвинена система оцінювання результативності таких органів, яка, по-перше, об'єктивно відображає прогрес у конкретних напрямках діяльності та, по-друге, стимулює досягнення встановлених стратегічних орієнтирів. Світова практика управління організаціями приватного та публічного сектору свідчить, що наразі найкраще таким умовам відповідає система ключових індикаторів результативності діяльності (key performance indicators, KPI). Дана система вперше була запроваджена корпораціями розвинених країн світу та поступово була імплементована в діяльність організацій публічного сектору економіки [374, с. 4].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що KPI є дієвим інструментом у системі оцінювання діяльності, однак їх застосування має бути скориговане на зазначені вище особливості діяльності митної служби, яка є більш мультивекторною, аніж діяльність приватних організацій. Крім того, тоді як приватні організації, встановлюючи кількісні KPI, в цілому контролюють їх досягнення, митна служба частково залежить від загального стану економічної активності, у зв'язку із чим неправильне формування системи KPI призводить до помилкових управлінських рішень.

Оскільки йдеться про критерії оцінки діяльності митної служби, які мають правові наслідки, юридично неприпустимим є формування критеріїв, прогрес в реалізації яких не залежить безпосередньо від діяльності митних органів, оскільки рішення, прийняті на підставі подібних критеріїв, не матимуть під собою належного правового підґрунтя.

При цьому слід вказати, що автори науково-аналітичної довідки «Оцінка ефективності роботи митних підрозділів ДФС України» обґрунтовано акцентують увагу на ролі митної служби в системі державного управління зовнішньоекономічною діяльністю, вказуючи, що митна політика відіграє важливу роль у діяльності держави, будучи основою інституційного механізму регулювання

зовнішньоекономічної діяльності (ЗЕД), забезпечення дотримання прав осіб та організацій, що беруть у ній участь, а також поповнення дохідної частини бюджету держави. В умовах лібералізації світового економічного середовища зовнішня торгівля набуває стратегічного значення для розвитку національних економік країн, що беруть у ній участь. Із цього погляду реалізація митної політики виходить із чисто економічної площини (наповнення державного бюджету) і поширюється на зовнішню політику (через стимулювання зовнішньої торгівлі, зокрема національного експорту та створення сприятливих умов для міждержавних торговельних відносин), а також стає важливим фактором інвестиційного клімату (через безпосередній вплив на умови переміщення товарів і капіталу між країнами-торговельними партнерами) [374, с. 5].

Отже, функціональна оцінка ефективності митної служби є ширшою, аніж оцінка ефективності реалізації фіскальної політики.

Із цього приводу А.М. Тибінь, наприклад, вказує на те, що ефективність діяльності органів управління митною справою тісно пов'язана з виконанням цими органами своїх завдань з удосконалення митної справи, забезпечення повного і своєчасного стягнення податків і зборів та перерахування їх до Державного бюджету України, боротьби з контрабандою та порушенням митних правил, запобігання корупції [375, с. 53]. Не викликає жодних сумнівів те, що митній справі властива не тільки фіскальна, але і правоохоронна функція.

Водночас П.В. Пашко та І.Г. Бережнюк справедливо зауважують, що функціональні критерії ефективності є недостатніми для повноцінного оцінювання ефективності роботи митної служби, зазначаючи, що аналіз українських нормативних документів щодо оцінювання ефективності діяльності митних органів дозволяє зробити висновки про те, що увага приділяється оцінюванню лише функціональних обов'язків митних органів із позиції контролю за виконанням визначених вищим керівництвом завдань, у результаті чого нівелюється оцінювання якості здійснення ними процедур митного контролю з позиції досягнення кінцевої мети,

«стимулювання зовнішньоекономічної діяльності». Також слід відмітити, що зазначені методики не дають змоги оцінити ефективність митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів в розрізі етапів митного контролю, видів транспорту та інших ознак. На нашу думку, оцінювання митних органів має відбуватись шляхом визначення мети і цілей їх функціонування, критеріїв ефективності, урахування системи зазначених показників та визначення їх для кожного окремого критерію ефективності, їх порівняння та рейтингування з метою виявлення найбільш вузьких місць в організації цієї роботи [371, с. 7].

У світлі вищевикладеного вважаємо за необхідне більш докладно розглянути складові елементи функціональної та інституціональної ефективності митної служби.

Так, Міністерство фінансів України в 2017 році пропонувало встановлення КРІ за 19 напрямками роботи митної служби, зокрема: законодавство; організація і управління; управління кадровими ресурсами; митна етика; навчання; комунікація; митні зобов'язання; сприяння торгівлі; безпека ланцюга постачання; управління ризиками; контроль на кордоні та всередині країни; правоохоронна та слідча діяльність; митний транзит; пост-митний контроль і митний аудит; права інтелектуальної власності; інформаційні та комунікаційні технології; інфраструктура та обладнання; митна лабораторія; внутрішній аудит [376, с. 2].

Зазначимо, що відсутність поділу зазначених напрямів на функціональні та інституційні призводить до певної безсистемності у змісті зазначеного документу і, відповідно, до відсутності пріоритетів між суперечливими функціями, такими як сприяння торгівлі та безпека ланцюга постачання.

Останній план реформування митної служби, затверджений у травні 2020 року, дещо виправив ситуацію, встановивши такі напрями реформування та розвитку митних органів: оптимізація організаційної та функціональної структури; вдосконалення процедури адміністративного оскарження; управління інформаційними системами та технологіями; розвиток персоналу; реформи

для забезпечення доброчесності та антикорупційні заходи; прозорість та контрольованій реформ; сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур; сприяння ефективному справлянню митних платежів; розвиток інфраструктури електронних технологій та сервісів міжнародної торгівлі; захист суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природного середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї; підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва [377, с. 7–8].

Крім того, зазначений план також виділяє основні напрями реформи митної служби за трьома категоріями:

1. Контроль:
 - ІТ (блокування кнопки/ мінімізація людського фактору);
 - обладнання (сканери, ваги, камери, пломби, експрес тести);
 - моніторинг (спецгрупа центрального апарату);
 - розділення аналітичного та фізичного контролю;
 - створення єдиної юридичної особи.
2. Митник:
 - тести на знання та експертиза доброчесності;
 - мотивація за рахунок базової зарплати та бонусів;
 - розвиток самоповаги за рахунок форми;
 - спорядження (ліхтарики, камери, комп'ютери);
 - захист та покарання.
3. Бізнес:
 - зрозумілі правила;
 - спрощення та відповідальність (розділення на добросовісних і недобросовісних);
 - невтручання правоохоронних органів;
 - зручні ІТ сервіси [377, с. 2].

На наш погляд, цей план реформування митної служби повною мірою охоплює діяльність митної служби, як її розуміє Міністерство фінансів, однак для вироблення належних критеріїв оцінки ефективності діяльності митної служби вищезазначені напрями потребують більш детальної систематизації.

У зв'язку із цим ми пропонуємо розподілити напрями оцінювання ефективності митної служби (і, відповідно, напрями її розвитку та реформування) загалом на функціональні, тобто спрямовані на підвищення ефективності реалізації митною службою її функцій, та інституціональні, спрямовані на розвиток митної служби як організації, спроможної реагувати на виклики економічної реальності.

Слід зробити застереження про те, що під час вироблення критеріїв оцінки ефективності діяльності митної служби належить мати на увазі те, що функціональна та інституційна спроможність підсилюють одна одну, а тому досягнення кращих показників за одним із двох напрямів за рахунок послаблення іншого не може вважатись ефективним управлінням митною службою.

Щодо подальшого розподілу, то функціональна ефективність митної служби може бути розглянута за відповідними функціями, серед яких, з огляду на позицію міністерства фінансів, належить виділити такні узагальнені функції митної служби:

- 1) фіскальна (збирання митних платежів);
- 2) контролююча (за дотриманням приписів митного законодавства під час переміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення через кордон);
- 3) частково правоохоронна (в частині запобігання та протидії контрабанді);
- 4) сервісна (щодо обслуговування підприємств та громадян);
- 5) сприяння міжнародній торгівлі.

Фактично зазначені п'ять функцій повністю охоплюють діяльність митної служби стосовно зовнішнього середовища. Як ми вище зазначали, фіскальна та сервісна, контролююча та сприяння міжнародній торгівлі функції знаходяться в певній суперечності одна щодо іншої, у зв'язку із чим досягнення стовідсоткової ефективності в одній із них призведе до погіршення іншої. У зв'язку із цим Кабінету Міністрів України в урядових стратегічних документах належить визначити пріоритет у реалізації зазначених функцій. Водночас слід вказати, що наразі можливе покращення в кожній із

них без погіршення інших, оскільки діяльність митних органів не є максимально ефективною за кожним напрямом.

Щодо інституційної спроможності, то її розвиток, беручи до уваги вищенаведені законодавчі та доктринальні джерела, можливий за такими напрямами, як:

- 1) розвиток персоналу;
- 2) розвиток інфраструктури та забезпечення наявності необхідного обладнання;
- 3) вдосконалення внутрішніх процедур та правил;
- 4) вдосконалення організаційної структури і забезпечення її керованості.

Таким чином, п'ять функціональних та чотири інституційних елементи повністю розкривають діяльність митної служби і, відповідно, мають служити основою системи оцінювання її ефективності.

Зазначене узгоджується із твердженням П.В. Пашко та І.Г. Бережнюка про те, що особливістю оцінювання діяльності митних органів за митними інтересами є значне розширення діапазону оцінки. Зокрема, передбачається здійснення оцінки не лише за такими критеріями, як «повнота справляння податків і зборів», «боротьба з контрабандою» чи «захист прав інтелектуальної власності» та інше, але й «створення сприятливих умов для полегшення торгівлі», «створення умов для активізації розвитку економічних суб'єктів» тощо. Важливою складовою частиною оцінювання ефективності роботи митних органів є оцінка результатів спільної діяльності різних державних органів, які беруть участь у забезпеченні митних інтересів, зокрема, митних і податкових органів із проведення пост-аудит контролю; митних і фінансових органів із введення контролю за рухом усередині країни імпортованих товарів; митних і контролюючих органів із контролю за якістю імпортованих товарів; митних і правоохоронних органів з упередження ввезення контрабандних товарів тощо [371, с. 8].

Таким чином, система оцінки ефективності діяльності митних органів має бути всеохоплюючою та, водночас, належно структурованою і збалансованою.

Слід також звернути увагу на твердження В.В. Суворова, яке відображає глибоке розуміння проблематики визначення ефективності митної служби і в якому вчений зазначив, що розглянуті показники ефективності є досить умовними через обмеженість можливостей митних органів впливати на підвищення такої ефективності. Головним фактором, який впливає на надходження податків і зборів від митної служби, є обсяги імпорту товарів, на збільшення якого митні органи впливати об'єктивно не можуть. Саме тому принциповим є перехід від практики планування митних платежів до їх прогнозування. Крім того, функції та завдання митної служби України значно ширші, вони не обмежуються справлянням податків і зборів. Отже, розглянуті показники не повинні отожднюватись із ефективністю діяльності митної служби в цілому. Справляння митних платежів не повинно виступати головним завданням для сучасної митної служби, це необхідно враховувати під час трансформації митної справи України. Перехід від митної служби як суто фіскального органу, що забезпечує більшу частину податкових надходжень державного бюджету, до контролюючого органу, пріоритетом діяльності якого є забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи, повинен стати головною метою трансформації митної справи України [317, с. 67].

Зазначений висновок підкріплює не лише основні тези цієї дисертації, але й є сумісним із запропонованим урядом напрямом реформ. У зв'язку із цим слід відмітити зміну пріоритетів у діяльності митної служби з фіскальних на сервісні і контролюючі, принаймні на декларативному рівні.

Доповнюючи вищезазначене, звернемо увагу на те, що про необхідність створення всеохоплюючої і збалансованої системи оцінки йдеться в наукових працях Н.В. Осадчої, яка, досліджуючи систему збалансованих показників як напрям регулювання організації праці в митних органах, зазначає, що для митних адміністрацій будь-якої країни головними цілями мають бути забезпечення економічних інтересів держави, економічної та екологічної безпеки, захист кордонів, формування позитивного міжнародного

іміджу держави. Збалансована система показників дозволяє створити стратегію організації за чотирма взаємопов'язаними складовими частинами: фінанси, клієнти, внутрішні процеси, навчання і розвиток персоналу. При цьому робота з реалізації стратегії в кожному із чотирьох напрямів повинна бути спрямована на реалізацію єдиної мети, тобто ефективно навчання й розвиток персоналу мають ефективно впливати на реалізацію внутрішніх процесів. Ефективна реалізація внутрішніх процесів впливає на задоволення клієнтів, а задоволення клієнтів має вплив на фінансові результати діяльності митного органу [378, с. 56].

Більше того, вчена наводить напрями реформування митної служби, які певним чином подібні до запропонованої нами системи, а саме зазначає, що задовольняючи інтереси клієнтів та виконуючи свої фінансові завдання, Держмитслужба має діяти за трьома стратегічними напрямами: підвищення фактору зовнішньоекономічної конкурентоспроможності, ефективно реформування та організаційне вдосконалення [378, с. 59].

Також привертають увагу міркування І. П. Кекіша щодо недоліків критеріїв та способів оцінки ефективності діяльності митних органів, які практикуються зараз та якими є:

- надмірне розростання і ускладнення комплексу показників;
- некоректна спроба служити універсальним інструментом оцінки на всіх рівнях ієрархії;
- низка показників, що не відображають власне ефективності діяльності митних органів;
- незбалансованість комплексу показників [379, с. 1].

Отже, використання або невикористання певних критеріїв в оцінці діяльності митної служби має відповідати принаймні меті діяльності митної служби та іншим елементам предмету оцінки.

Яскравим прикладом неналежного методу оцінки ефективності діяльності митної служби, проти якого послідовно виступає наукове співтовариство і який, водночас, залишається підставою для прийняття державних управлінських рішень, є забезпечення виконання плану доходів державного бюджету України.

Із цього приводу І. П. Кекіш слушно зауважує, що головним фактором, який впливає на надходження податків і зборів від митної служби, є обсяги імпорту товарів, на збільшення якого митні органи впливати об'єктивно не можуть [379, с. 2].

На некоректності використання критеріїв ефективності, на які митна служба не впливає, акцентують увагу й інші вчені.

Так, Т. В. Руда, досліджуючи теоретико-методичні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів митного контролю, зазначає, що найбільш поширеним підходом, що найбільш поширеним підходом, що використовується у її практиці, є порівняння витрачених коштів на утримання органів доходів і зборів та надходжень від митних податків і зборів до Держбюджету. При цьому проводиться розрахунок сум, витрачених на утримання митної системи та кожного працівника органів доходів і зборів та надходжень до бюджету держави від роботи середньостатистичного працівника цих органів та системи в цілому [380, с. 225]. Видається очевидним те, що поширеність цього методу для визначення ефективності діяльності митних органів викликана його примітивністю та легкістю в застосуванні. Крім того, оцінки діяльності митної служби шляхом «невиконання запланованих показників» є значно простішим та більш конкретним, аніж у зв'язку з «невиконанням системи критеріїв оцінки ефективності». Поширення кількісних показників як методу оцінки ефективності реалізації фіскальної функції як митної служби, так і податкової, спрямоване не формування єдиної системи критеріїв для оцінки багатовекторної діяльності, що є помилковим.

У цьому зв'язку слід звернути увагу на напрацювання О. М. Кисельової, яка, вивчаючи теоретико-методичні основи визначення ефективності здійснення митної справи, дійшла висновку про те, що у сучасній теорії і практиці державного управління сьогодні немає чіткої, єдиної, універсальної системи оцінки ефективності державної служби, в тому числі митної служби. Такої універсальної системи не може існувати, оскільки ефективність враховує мету, цілі і задачі, тобто специфіку кожної організаційної

структури, які не є тотожними. Тому правомірним є індивідуальний методичний підхід для кожного об'єкта управління та створення для нього індивідуальної системи критеріїв та показників ефективності функціонування такого об'єкта [381, с. 8].

Зазначене твердження зумовлює і неможливість розгляду питання оцінки ефективності діяльності митної служби у виключно правовій або процедурній площині, оскільки будь-яка система, запровадження в державі, має відповідати функціям і цілям митної служби.

На необхідності застосування послідовного, комплексного та системного підходу до визначення ефективності митної служби акцентують увагу і І.В. Несторишин та Т.В. Руда, які, за підсумками наукового пошуку оптимальних шляхів систематизації критеріїв оцінювання ефективності діяльності митних органів, наголосили на тому, що поряд з іншими державними органами система митних органів потребує розробки критеріїв і показників оцінювання результативності, оскільки, в даний час, значно зростають вимоги до митних органів, що, з одного боку, зумовлено збільшенням міжнародного товарообороту та транзитних перевезень, а з іншого – еволюцією політико-економічних і соціальних умов розвитку України. Складність цього напрямку досліджень зумовлена практичною нерозробленістю проблеми комплексного аналізу діяльності митних органів та поодинокими односторонніми науковими підходами до вирішення пов'язаних із цим завдань [382, с. 97].

Отже, наукове співтовариство майже одногосно дотримується думки про те, що на часі побудова системного підходу до оцінювання діяльності митної служби.

Надалі вважаємо за необхідне розглянути окремі напрями такого оцінювання і здійснити огляд наукових доробок щодо процедур оцінювання, запропонованих критеріїв тощо для подальшої їх систематизації відповідно до запропонованої вище структури.

Пропонуючи модель інтегрального показника, Т.В. Руда пропонує з метою оцінки ефективності митних процедур використати метод побудови інтегрального показника на основі розрахунку

наступних груп показників, які дають можливість репрезентувати виконуваних митними органами функцій:

- 1 група – забезпечення безпеки;
- 2 група – фінскальна результативність;
- 3 група – інформаційно-технічне забезпечення;
- 4 група – організація митного контролю;
- 5 група – сприяння бізнесу: комунікативний аспект;
- 6 група – кадрове забезпечення [383, с. 76–77].

Далі Т.В. Руда наводить правила визначення базових показників для кожного індикатора, серед яких висуває три основні вимоги:

- 1) вони мають бути простими, зрозумілими, легко розраховуватись на основі інформації, передбаченої статистичними формами звітності або внутрішньої інформації митних органів;
- 2) мають бути узгодженими та інформативними;
- 3) повинні враховувати специфіку функціонування митних органів та передбачити їх ідентифікацію залежно від особливостей та параметрів діяльності [383, с. 76–77].

Видається обґрунтованим погодитись із запропонованими вимогами до базових показників і зазначити, що також вони мають узгоджуватись із загальним напрямом розвитку митних органів, цілями, які стоять перед керівництвом митної служби.

Підсумовуючи своє дослідження, Т.В. Руда висловлює переконання в тому, що сьогодні запропоновано низку методик, проте більшість із них передбачають розрахунок показників на основі планових завдань, які доводяться до митної служби із центрального апарату й носять індикативний характер. Більшість із них є досить громіздкими і не дають змоги за отриманими результатами зробити однозначний висновок про ефективність діяльності митних органів. Саме тому сьогодні питання оцінювання ефективності, результативності діяльності є досить болючим для самих працівників митних органів, а тому потребує вироблення нової методики, підходу, який дав би можливість комплексно оцінити рівень виконання ними своїх функцій, був би простим та адаптованим до можливостей внесення змін до розрахункових груп

показників. Саме із цією метою автором (статті) пропонується підхід, в основу якого покладено розрахунок інтегрального показника. Незважаючи на низку переваг, проблемним аспектом під час використання зазначеної методики є визначення значущості кожної із груп показників шляхом залучення експертів. Ще одним проблемним моментом є вироблення технічних вимог до груп показників із метою імплементації запропонованої методики до спеціалізованих інформаційних ресурсів, що дало б змогу «прозорю» та оперативно здійснювати оцінювання ефективності діяльності митних органів [383, с. 81].

Таким чином, у вищенаведених уривках дослідження Т.В. Рудої підкреслюється те, що навіть за умови застосування науково-розробленої методики розрахунку ефективності митних органів за допомогою математичної моделі залишається елемент дискреційного управлінського впливу в частині визначення «відносної ваги» окремих показників відповідно до пріоритетів, які визначає керівництво митної служби.

Також вважаємо за необхідне звернути увагу на працю Г.О. Комарницької, присвячену показникам оцінювання якості митного обслуговування державно-приватного партнерства, в якій вчена зауважує, що з огляду на одержані результати аналізу наявних підходів до оцінювання митної діяльності, можна зробити такі висновки:

- 1) сьогодні в науковій та практичній літературі існують різні підходи до діагностування ефективності функціонування національної митної системи, які відрізняються індикаторним складом, однак здебільшого призначені для комплексної оцінки діяльності митних органів;
- 2) чимало наявних підходів стосуються оцінювання стратегічного розвитку та реформування Державної фіскальної служби України, які на сьогодні втрачають актуальність з огляду на прийняте рішення про відокремлення митної і податкової служб, а тому виникає необхідність у розробленні нових чи вдосконаленні наявних діагностичних методик, які характеризуватимуться

виключно митною специфікою та ґрунтуватимуться на розрахунку репрезентативних митних індикаторів;

- 3) сьогодні в наявних джерелах практично немає матеріалів, які б комплексно та обґрунтовано відображали механізми оцінювання якості митного обслуговування суб'єктів господарювання під час здійснення ними конкретних видів зовнішньоекономічної діяльності, в тому числі й в межах державно-приватного партнерства як стратегічного важливого рушія розвитку національної економіки [384, с. 8].

Відзначаючи деякі позитивні риси наукових результатів, досягнутих Г.О. Комарницькою під час дослідження аспектів оцінювання діяльності митних органів, все ж схилиємось до думки про те, що цей її підхід не може бути застосований до митної служби в цілому, оскільки в такому випадку розроблення окремої системи критеріїв до оцінки діяльності митної служби за окремими сферами призведе до надмірного ускладнення такої системи та значних витрат на вироблення та застосування окремих актів, що визначали б методику оцінки. Крім того, з функціональної та юридичної точки зору виокремлення певної сфери має бути обґрунтовано на підставі об'єктивно існуючих особливостей відповідної сфери, а не зв'язку із її важливістю чи на підставі дискреційних критеріїв.

У свою чергу, висловлюючись із питання встановлення критеріїв оцінювання митного адміністрування, С. Коляда та Т. Левченко, приєднуючись тим самим до багатьох із вищевикладених думок, зазначають, що кількісний підхід спирається на розгляд митної справи як виробничної діяльності, пов'язаної з наданням послуг із митного оформлення і контролю. За аналогією з оцінкою ефективності господарюючих суб'єктів в основу цього підходу покладений метод зіставлення результату і витрат. Істотним недоліком такого методу є те, що його можна застосовувати, тільки коли між результатами і витратами існує пряма залежність, яку можна формалізувати і кількісно зміряти. У нашому випадку об'єми митних перерахувань залежать, перш за все, від макроекономічних чинників, що знаходяться поза межами безпосереднього впливу митної служби

і лише частково залежать від самої митної служби [385, с. 284]. На жаль, навіть при тому, що має місце майже однаковість сприйняття цього підходу як неприпустимого з-поміж наукового співтовариства, все ж чимало фахівців звертаються до нього і за його допомогою визначають ефективність діяльності митної служби.

Як наступний крок у рамках дослідження критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів, що реалізують державну митну політику, приділимо увагу його інституційним аспектам.

Із цього приводу вчені зазначили, що такі показники у сфері управління, як підвищення кваліфікації управлінського персоналу, якості роботи, поліпшення умов праці, обґрунтованість управлінських рішень, культура управління й інші зазвичай не вимірюються чи взагалі вимірюються неповно [385, с. 285].

Водночас, як і у випадку з фіскальною функціональністю, в наукових працях наводиться статистика щодо підвищення митними працівниками своєї кваліфікації і формулюється висновок про те, що якщо порівняти якісні показники та кількісні, то ми отримуємо: постійне стрімке зростання кількості осіб, що підвищили кваліфікацію, і водночас так ж стабільне зростання перерахованих до бюджету коштів, що показує залежність усієї митної системи від ефективності діяльності кожного працівника [385, с. 286].

Погоджуючись із наведеним висновком, вважаємо за необхідне вказати на допущену методологічну помилку, яка полягає у використанні неспівставних і незалежних показників. Оскільки динаміка доходів митної служби перш за все залежить від макроекономічних показників, то, відповідно, їх стан і впливає на доходи митної служби. На жаль, на даний момент у розпорядженні дослідників недостатньо наукових знань про кореляцію між підвищенням кваліфікації персоналу і збільшенням доходів митної служби, у зв'язку із чим такий зв'язок та ступінь його важливості можна тільки припустити. Слід, однак, зауважити, що провести зв'язок між покращенням інституційної спроможності митної служби шляхом освіти персоналу та функціональним результатом в частині доходів державного бюджету скоріше неможливо. Належним було

б співставлення, наприклад, рівня підвищення кваліфікації працівників митної служби та кількості їх рішень, визнаних судами незаконними та скасованими, або скасованими в результаті адміністративного оскарження (тобто порівняння якісної характеристики з іншою якісною).

У зв'язку із цим вважаємо за слушне констатувати ненауковість та непрактичність порівняння якісних інституційних характеристик із кількісними функціональними, оскільки такий підхід спотворює інформацію про реальний стан митної служби і слугує підставою для прийняття невірних управлінських рішень.

Іншим дослідженням, вартою уваги у цьому контексті є праця В. Суворова, присвячена оцінці ефективності фіскальної функції митних органів. Автор у ній вказує, що під час проведення ефективності діяльності митних органів у сфері справляння податків і зборів доцільно виходити з компетенції митних органів у цій сфері. Під час здійснення митного контролю та митного оформлення товарів із застосуванням вантажної митної декларації посадовими особами митних органів здійснюється перевірка правильності нарахування податків і зборів, тобто фактично перевіряється повнота обліку бази оподаткування, правильність застосування ставок податків, курс валют, а також можливість застосування пільг. У переважній більшості випадків митна вартість товарів є базою оподаткування або використовується для її обліку. Таким чином, контроль правильності визначення митної вартості товарів, в умовах, коли головною метою діяльності митних органів є наповнення державного бюджету, може стати ключовим елементом для аналізу ефективності діяльності митних органів у сфері справляння податків і зборів [317, с. 63].

Слід також взяти до уваги те, що далі вчений пропонує перелік показників, які можуть характеризувати ефективність діяльності митних органів у сфері справляння податків і зборів, до яких пропонує віднести:

- 1) відношення сукупної вартості податків і зборів, справляння яких забезпечується митними органами, до загальної кількості посадових осіб митної служби;

- 2) відношення сукупної вартості додатково стягнених податків і зборів митними органами внаслідок контролю правильності: класифікації, надання пільг, визначення митної вартості товарів, їх країни походження до загальної кількості посадових осіб відділів, якими забезпечується зазначений контроль;
- 3) відношення додаткових надходжень внаслідок здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг до загальної кількості посадових осіб відділів, якими такий контроль здійснювався;
- 4) питома вага додаткових надходжень, зазначених у пунктах 2 та 3, у загальному обсязі митних платежів за відповідний період;
- 5) відношення сукупної вартості стягнених податків і зборів до витрат держави на утримання митної служби;
- 6) відношення показників, зазначених у пунктах 2 та 3, до витрат держави на утримання посадових осіб відповідних відділів;
- 7) розгляд зазначених показників у розрізі окремого митного органу;
- 8) розгляд зазначених показників протягом визначеного періоду, скоригованих відповідно до інфляції;
- 9) розгляд зазначених показників, перерахованих у відповідну валюту [317, с. 63].

Вважаємо за необхідне погодитись із тим, що розгляд зазначених показників у їх сукупності, із визначенням питомої ваги кожного з них, дозволить належним чином оцінити ефективність реалізації фіскальної функції митним органом. Разом із тим, оскільки пропонується визначення показників стосовно кількості працівників, на жаль, подібна система не дозволить виокремити функціональну ефективність від інституційної спроможності, у зв'язку із чим результати можуть зазнати викривлення внаслідок, наприклад, відсутності на певній митній службі певного обладнання.

У зв'язку із цим, як і вище, вважаємо за необхідне розділити власне функціональні показники (4–5, 8–9) від інституціональних (1–3, 6–7).

Окремо слід урахувати обмеженість підходу, який було запропоновано вище і який автор вважає за необхідне підтримати стосовно

митної служби в цілому, в аспекті оцінювання діяльності окремих службовців.

Із цього приводу І.Ю. Тимрієнко вказала на те, що нині найбільш поширеним є підхід, за якого на рівні органів державної влади використовуються інтегральні показники ефективності, що відображають основні політичні та економічні параметри його діяльності. Проте одна з найбільших труднощів під час побудови комплексних систем показників ефективності полягає в такому. Орієнтація на кінцеві результати, які виражаються в соціальному й економічному ефекті, призводить до складності визначення кінцевого вкладу окремо взятого співробітника митного органу в досягнутий результат, а для об'єктивного оцінювання його діяльності необхідно сформувати якомога більш чіткі показники [386, с. 382].

Переш за все, обміркувавши ідейний доробок вченої, слід погодитись із нею у тому, що комплексна, інтегрована система оцінювання ефективності митної служби, побудована на складній математичній моделі та системі КРІ, може бути застосована під час вирішення питання про оцінку діяльності вищого керівництва митної служби та окремих територіальних органів, але не може бути застосована до кожного окремого митника.

Крім того, вчена слушно наголошує на тому, що показники ефективності багато в чому залежать від зовнішніх ефектів, на які державний службовець не може здійснювати значного впливу, у зв'язку із чим необхідно сформулювати та вибрати такі показники ефективності, які б максимально відображали б ступінь причетності та внеску конкретного співробітника щодо певного фактору [386, с. 382].

Таким чином, система оцінки діяльності окремих співробітників має ґрунтуватись на загальній системі оцінки ефективності діяльності митних органів, проте має все ж складати окрему систему із іншими критеріями, спрощену і адаптовану до рівня конкретного працівника або підрозділу.

Як підсумок, І.Ю. Тимрієнко пропонує застосовувати таку систему показників ефективності:

- 1) показники вхідних ресурсів, які характеризують витрати на здійснення діяльності митних органів і набір вимог до професійних навичок співробітників;
- 2) показники процесів, які характеризують строки й нормативи виконання певного виду діяльності;
- 3) показники результатів, які характеризують обсяг виконаної роботи;
- 4) показники кінцевого ефекту, які характеризують ступінь досягнення цілей і завдань митних органів;
- 5) показники впливу, що характеризують ефекти впливу конкретного співробітника митних органів на керовану систему або певну цільову групу [386, с. 383].

Вважаємо, що ці показники потребують адаптації та конкретизації залежно від статусу конкретного співробітника (керівника відділу, аналітика, службовця митного посту тощо), однак у цілому вони можуть бути використані як основа для оцінювання діяльності індивідуальних співробітників.

Слід також звернутись до матеріалів наукового дослідження А.М. Олійника, присвяченого основним принципам оцінювання результатів службової діяльності державних службовців органів доходів і зборів України, який вказав, що оцінювання результатів діяльності службовців має відбуватися на основі принципів управління з орієнтацією на досягнення очікуваних результатів проходження державної служби. Вимоги результативності, гласності, об'єктивності, прозорості, справедливості, професіоналізму є визначальними для проведення оцінювання, зокрема, службовців доходів і зборів. Тому одним із важливих питань оцінювання державних службовців є принципи оцінювання, які визначають як сутність самої процедури, так і її завдання та функції [387, с. 74].

Із зазначеним твердженням неможливо не погодитись. Більш того, відсутність принципів оцінювання призводить до свавілля керівників, яким надано право здійснювати таке оцінювання, і, відповідно, ускладнює оспорування їх владних управлінських рішень у судах України. Також, відсутність конкретних та зрозумілих

критеріїв оцінювання порушує вимогу правової визначеності, яка є складовою частиною верховенства права, а отже, має бути дотримана на всіх рівнях правового регулювання, в тому числі і на рівні підзаконних актів, які регулюють оцінювання ефективності діяльності окремих державних службовців.

У цьому зв'язку слід звернути увагу на те, що в Україні на рівні нормативно-правових актів визначені вимоги, які мають бути дотримані під час встановлення КРІ для державних службовців.

Так, у додатку 4 до Методичних рекомендацій щодо визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б» і «В», визначені SMART-критерії, яким має відповідати показник КРІ:

- 1) S (specific) означає, що показник має бути конкретним. Формулювання показника має розумітися однозначно та мінімізувати можливість суб'єктивного широкого тлумачення;
- 2) M (measurable) означає, що показник має піддаватися вимірюванню. Вимір здійснюється в кількісному та/або якісному вираженні. При цьому зазначається бажане (очікуване) значення показника. Під час використання кількісного виміру зазначається одиниця виміру;
- 3) A (attainable) означає, що показник має бути реалістичним та досяжним із точки зору наявності необхідних компетенцій та ресурсів, які наявні в розпорядженні структурного підрозділу;
- 4) R (relevant) означає, що показник має бути релевантним, тобто відповідати повноваженням (компетенції) державного службовця. Досягнення такого показника має призводити до виконання завдання в цілому;
- 5) T (time frame) означає необхідність встановлення граничної дати досягнення показника [388].

Слід зазначити, що порушення будь-якої із зазначених рекомендацій під час визначення КРІ фактично унеможлиблює досягнення однозначного висновку про виконання чи неналежне виконання будь-яким публічним службовцем покладених на нього завдань, що означає порушення вимог правової визначеності

у випадку притягнення його до відповідальності за неналежне виконання завдань.

Щодо практичних проблем, які виникають під час застосування вказаної вище системи, то вони широко окреслюються в міркуваннях А. Беляєва. Так, автор зазначає, що практичний досвід, який уже набули державні органи з організації підготовки завдань, ключових показників на етапі визначення ключових показників окремих професійних груп, свідчить про певні складнощі в підборі індикаторів прогресу. Насамперед йдеться про працівників, відповідальних за апаратну роботу державного органу. Так, це посадові особи, діяльність яких спрямована на забезпечення організаційного розвитку державного органу, тобто підтримку його «життєспроможності». Серед них: служба управління персоналом, фінансова, діловодна, юридична служба, інші підрозділи або посадові особи, що переважно зорієнтовані на внутрішні потреби функціонування державного органу (планування роботи, організація особистого прийому громадян, режимно-секретна робота, контроль за станом виконавської дисципліни тощо) [389].

Зазначене фактично підтверджує практичну необхідність у теоретично обґрунтованому нами поділі критеріїв вимірювання ефективності на функціональні та інституційні.

Так, службовці сфер управління персоналом, режимного відділу, юридичної служби тощо фактично відповідають за інституційні аспекти діяльності органу, вони забезпечують керування і спроможність органу приймати рішення, проте не впливають безпосередньо на результати його діяльності.

Далі автор наводить причини, у зв'язку з якими завдання, сформульовані для таких службовців, не можуть, на його думку, відповідати зазначеним у методиці вимогам до КРІ. Серед них автор, насамперед, наводить такі:

1) службова діяльність передбачає постійну активну комунікацію як із працівниками відповідного держоргану, так і з іншими установами, організаціями, громадянами, тому виміряти її

ефективність (прогрес) об'єктивними методами неможливо – складно дотриматися критерію «Конкретність»;

- 2) результати діяльності не мають безпосереднього відношення до виробничих галузей чи сфери послуг, що підлягають нормуванню, тобто кінцеві результати неможливо спроектувати у практичну площину виміру або взагалі немає кінцевого продукту як такого – не відповідає критерію «Вимірюваність»;
- 3) в основі посадових обов'язків закладено постійну і недискретну діяльність, тобто такі державні службовці покликані забезпечувати певну функцію державного органу, що складно пов'язується із критерієм «Обмеженість часу» [389].

На наш погляд, та за підсумками осмислення теоретичних положень та висновків А. Беляєва, представлених вище, автор правильно окреслив проблему, проте дійшов невірної висновку про неможливість виконання SMART критеріїв під час формування завдань для категорії службовців, що викликано невірним розумінням цих критеріїв.

Так, критерій конкретності означає зрозумілість завдання, а не його обов'язковий кількісний вираз. Критерій вимірюваності при цьому може бути застосований, зокрема, в частині вимірювання кількості скасованих рішень, або часу на надання погодження/відмови погодження, строку відповіді на запит тощо. Фактично в даному випадку йдеться про те, що сформовані КРІ не будуть мати відношення до вимірюваних результатів ефективності діяльності органу в функціональному аспекті, однак, як ми зазначали вище, зазначене не має значення в оцінці ефективності «апаратної» діяльності.

Щодо критерію «обмеженість часу», за умови правильного формулювання КРІ, то перевірити діяльність на дотримання цього критерію видається нескладним. Так, КРІ до юридичного відділу «забезпечити розгляд наданих документів і надання обґрунтованої відповіді щодо погодження чи непогодження документів у строк не більше 3 робочих днів» зі строком виконання «півроку» фактично відповідатиме всім SMART критеріям, хоча і відноситься до апаратної, повторюваної діяльності.

Разом з тим слід погодитись із автором у частині розділення ключових показників ефективності на групи залежно від належності службовців, від співвідношення функціональних та інституційних задач у їхній діяльності. Автор пропонує такі групи:

- 1) мають кінцевий ефект діяльності державного органу;
- 2) мають безпосередній результат від виконання управлінських рішень;
- 3) є індикаторами процесів забезпечення виконання таких рішень [389].

Тобто остання група ключових показників власне характеризує якісні і кількісні параметри організаційного, кадрового, юридично-правового, діловодного та іншого забезпечення державного органу [389].

Подібний поділ спрямований на визначення тих показників ефективності, досягнення яких залежить від діяльності службовця, а не показників ефективності органу в цілому.

Водночас слід зазначити, що ефективність діяльності вищого керівництва та керівництва територіальних підрозділів може бути оцінена за інтегрованим показником, оскільки їх завданням є не виконання певних конкретних задач, а забезпечення ефективності організації.

В аспекті оцінювання діяльності окремих службовців слід звернути увагу на працю С.Е. Зелінського, який, досліджуючи теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців, зазначає, що під оцінкою персоналу з позиції комплексного підходу пропонується розуміти узагальнюючу оцінку, під час формування якої різнорідні оцінки об'єднуються в один інтегральний показник. Її основна перевага в тому, що оцінки за певними компонентами мають свої обмеження, а узагальнення їх у комплексному підході робить її більш повною. Під час комплексування об'єднуються позитивні аспекти одних оцінок (методів) і згладжуються недоліки інших. Важливо зауважити, що потрібно отримати інтегровані оцінки за певними її компонентами (елементами), що досить складно, а ще важче об'єднати різноякісні характеристики. Якщо сформувавши інтегрований показник оцінки шляхом

порівняння різноякісних показників, то він може виявитися абсолютно умовним, і судити на його основі про державного службовця буде досить складно. Тому комплексний підхід до оцінки державних службовців реально можна представити як набір показників і певну методику у вигляді алгоритму обробки [390, с. 76].

У зв'язку із цим слід вказати, що, на наше переконання, діяльність окремих службовців не є настільки ж багатовекторною та різноманітною, як функціонал органу державної влади в цілому. Крім того, одним із критеріїв, які управлінська і, більш важливо, юридична наука і практика висувають до системи оцінювання ефективності діяльності службовця, є зрозумілість системи оцінки.

Інтегральний показник, обрахований на підставі складної математичної моделі, який потребує розуміння алгоритму оцінки, не відповідатиме зазначеному критерію, оскільки досягти його зрозумілості для всіх службовців практично неможливо. Більш того, такий метод оцінки призведе до дезорієнтації службовців у частині пріоритетів їхньої діяльності, що є неприпустимим.

Разом із тим вчений звертає увагу на один із найбільш важливих аспектів впровадження будь-якої системи оцінювання ефективності державних службовців – юридичний. І якщо в часті оцінювання діяльності службовців вищого рангу, які призначаються та звільняються Кабінетом Міністрів України або головою митної служби, таке питання не стоїть надзвичайно гостро (оскільки вони можуть бути звільнені у зв'язку з недосягненням функціональних показників відповідного органу), то стосовно інших службовців митної служби мають бути дотримані загальні вимоги щодо державної служби, просування по ній, заохочення та застосування дисциплінарних стягнень.

Частково зазначені проблеми знайшли своє відображення і вирішення в Законі України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи», який вступив в силу 13 лютого 2020 р. та запровадив можливість створення центральним органом виконавчої влади відокремлених підрозділів без статусу

юридичної особи, що забезпечує можливість здійснення діяльності органом державної влади як єдиною юридичною особою [391].

Зазначений закон створив юридичну можливість для керівництва митної служби проводити ефективне оцінювання ефективності діяльності службовців окремих територіальних підрозділів і забезпечив інституційну можливість застосування певних санкцій та заохочень.

Підбиваючи підсумки дослідження питань визначення ефективності діяльності органів, що забезпечують реалізацію державної митної політики, маємо підстави констатувати те, що ефективність діяльності митних органів є ступенем виконання митними органами завдань, покладених на них митним законодавством (функціональна ефективність), а також показником стану інституційної спроможності митних органів (інституційна ефективність). Наприклад, інституційний критерій ефективності діяльності митної служби поділяється на напрями відповідно до внутрішніх аспектів організації реалізації митної справи: розвиток персоналу; розвиток інфраструктури та забезпечення наявності необхідного обладнання; вдосконалення внутрішніх процедур та правил; оптимізація організаційної структури і забезпечення її керованості тощо.

Водночас недостатньо конкретне та зрозуміле визначення в положеннях законодавства та підзаконних нормативно-правових актах чи політичних документах цілей та показників діяльності митних органів унеможливує оцінювання її ефективності, особливо з урахуванням того, що діяльність митної служби характеризується багатовекторністю та мультипринципальністю. Зважаючи на це, система оцінки ефективності діяльності митних органів має бути всеохоплюючою та, поруч із тим, належно структурованою і збалансованою. Слід мати на увазі те, що функціональна та інституційна спроможність підсилюють одна одну, а тому досягнення кращих показників за одним із двох напрямів за рахунок послаблення іншого не може вважатись ефективним управлінням митною службою. Україй важливою є розробка інтегрального показника або системи показників, які б були здатні відобразити різноманіття

завдань, виконання яких очікується від митних органів, оскільки застосування спрощених підходів до оцінки діяльності складної системи, яку являє собою митна служба, тягне за собою прийняття неправильних управлінських рішень. Неприпустимим є формування критеріїв, дотримання яких не залежить безпосередньо від діяльності митних органів (показники збирання митних платежів без урахування економічних реалій тощо). Неправильним є порівняння якісних інституційних характеристик із кількісними функціональними, оскільки такий підхід спотворює інформацію про реальний стан митного адміністрування. При цьому, з огляду на природу діяльності окремих службовців митної служби, на відміну від органу в цілому, система оцінки ефективності їх (службовців) діяльності має бути побудована перш за все на підставі дотримання вимог юридичної визначеності та простоти [392, с. 294].

РОЗДІЛ 4

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ: ВЕКТОРИ ОПТИМІЗАЦІЇ Й ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

4.1 ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ, В УМОВАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

Зарубіжний досвід завжди слугує багатим та невичерпним джерелом нормативно-правових та організаційних рішень для системного вдосконалення митного законодавства, зокрема у його частині, що стосується організації, принципів та порядку діяльності митних органів, здійснення ними заходів митного контролю та митного оформлення, адміністрування митних платежів шляхом видання митних консультацій, попередніх рішень, перевірки правильності визначення митної вартості товарів тощо. Пошук оптимальних способів організації та забезпечення діяльності національних митниць є безперервним, оскільки ані міжнародне співтовариство, ані та чи інша національна митна адміністрація

не запропонували універсальну модель побудови та забезпечення належного функціонування митних правил та процедур. Через це пошук прогресивного митного інструментарію, перевіреного його багаторічним та успішним практичним застосуванням, а також визначення можливостей для запровадження цього інструментарію на національному рівні з урахуванням макроекономічних та інших особливостей митної надбудови економіки завжди залишатиметься вкрай важливим науковим завданням.

Розпочинаючи дослідження зарубіжного досвіду організації, принципів та порядку діяльності митних органів за основними напрямками митного адміністрування, оглянемо деякі положення, висновки та рекомендації міжнародних аналітичних джерел щодо організаційних моделей митної служби та її призначення, а також відповідний зарубіжний досвід.

Так, висловлюючись щодо пріоритетних цілей митного контролю, Європейська Комісія вказала на те, що раніше митний контроль зосереджувався скоріше на фіскальних аспектах митного адміністрування, але нещодавно зросло значення забезпечення за допомогою заходів митного контролю національної безпеки, безпечності продукції та захисту навколишнього природного середовища. Це включає контроль:

- сплати митних платежів, правильності опису товарів, визначення їх походження та вартості;
- недопущення безконтрольного переміщення через митний кордон небезпечних товарів (контрабанда, наркотики, сигарети, зброя, підроблена продукція, боротьба з тероризмом);
- дотримання екологічного законодавства;
- виконання вимог безпечності харчових продуктів, ветеринарних, фітосанітарних та інших нормативів якості [393].

Поруч із тим Європейська Комісія наголошує на тому, що вкрай важливими є швидкість, ефективність митного контролю, а також його побудова на сучасних методах управління ризиками, щоб не порушувати торгові потоки в економіці, що швидко розвивається. Ефективний контроль, уникнення зайвих затримок або витрат для

економічних операторів досягається завдяки, насамперед, тісному партнерству з бізнесом, особливо коли йдеться про обмін інформацією; використанню сучасних ІТ-технологій та засобів (вузько-спеціалізоване обладнання для обстеження тощо), а також завдяки ефективним методам управління ризиками [393].

Подібно до вищевикладеного, Директорат митної служби та акцизів Франції (Directorate general of customs and excise) визначає призначення митного законодавства та митних органів, зазначаючи, що за сучасних умов митна служба – це, перш за все, державна адміністрація, яка працює безпосередньо з логістичними системами підприємств та переміщенням товарів, спираючись на повністю комп'ютеризовані потоки інформації, що подаються заздалегідь та узгоджуються в реальному часі. Місією митної служби є сприяння зовнішньоекономічній торгівлі та її безпечності. Для цього французька митна служба вважає пріоритетними виконання нею таких завдань: 1) сприяння міжнародній торгівлі за допомогою спрощених процедур та індивідуальних порад для бізнесу; 2) сприяння розміщенню та функціонуванню у Франції допоміжних засобів, таких як логістика, з метою стимулювання економічного зростання та зайнятості; 3) складання статистики міжнародної торгівлі, яка корисна як для уряду, так і для бізнесу; 4) забезпечення в межах повноважень дотримання європейських правил торгівлі; 5) захист економіки від несправедливих практик, таких як демпінг, підробка та контрабанда. Як підсумок, зважаючи на те, що зростання світової торгівлі вимагає швидшого та дешевшого розмитнення товарів, збору податків на товари та вирішення нових загроз шляхом адаптації регуляторних можливостей, французька митна служба пропонує підприємствам митні процедури, які більш повно інтегровані з їх логістичними обмеженнями, спираючись на комплексний підхід до відвантаження товарів, який охоплює митні, податкові та безпекові норми. Поруч із тим украй важливим у діяльності митної служби визнається забезпечення загальної безпеки суспільства шляхом участі в боротьбі з незаконним переміщенням товарів (особливо зі спеціальним режимом обігу, таких як наркотичні речовини, зброя,

охоронювані державою тварини та рослини тощо), відмиванням грошей, а також шляхом перешкоджання потраплянню у Францію небезпечних товарів [394, с. 3–6].

Особливий наголос на безпекових функціях простежується у пріоретизації функцій митної служби США. Так, Митна та прикордонна служба США утворена як державний орган, призначенням якого є вичерпне обслуговування процесів, пов'язаних із перетином та переміщенням через державний кордон, із акцентом на забезпеченні безпеки суспільства та економіки. За змістом публікацій на офіційній вебсторінці Митної та прикордонної служби США до її утворення безпека, дотримання митних та торговельних правил та сприяння міжнародним подорожам та торгівлі проводились багатьма організаціями. Консолідація цих ролей та обов'язків дозволила американській митно-прикордонній службі розробити суцільні процедури безпеки, одночасно забезпечуючи дотримання національних законів та норм про імміграцію, охорону здоров'я та міжнародну торгівлю [395].

Нерозривно із призначенням митного адміністрування, як видається, має розглядатись організаційна модель митної служби.

За підсумками опрацювання наукових джерел із цього питання, зазначимо, що відповідно до матеріалів наукового дослідження І.М. Квеліашвілі ефективність ведення митної справи, створення сприятливих умов для ведення бізнесу у країнах створює інституційне середовище, в якому створюються та здійснюються функції митні органи відповідно до обраної у країні структурно-організаційної моделі та підпорядкування. Диференціація організаційних структур митних органів країн ЄС визначає чотири категорії структур:

- незалежні митні адміністрації із прямим підпорядкуванням національним урядам;
- митні адміністрації як самостійні органи, але організаційно входять до складу Міністерства фінансів країни; митні адміністрації, які функціонують як інтегроване фіскальне відомство;
- об'єднані податково-митні адміністрації, що входять до складу національних фінансових відомств країн [311, с. 13].

Доповнимо вищевикладений перелік декількома організаційними моделями митної служби, які також використовуються під час розбудови системи митного адміністрування. Так, за змістом аналітичного видання ВМО світова практика показує, що національна митна служба може також діяти як: 1) частина інтегрованого прикордонного відомства з підпорядкуванням міністерству внутрішніх справ; 2) структурний підрозділ міністерства фінансів на правах департаменту; 3) самостійний державний орган, загальне управління яким здійснює міністерство економіки [396, с. 78].

Для більш наочного огляду інституційного оформлення митного адміністрування зазначимо, що, як встановили фахівці Організації економічного співробітництва та розвитку, податкові адміністрації відповідають за управління митними та прикордонними службами у Бразилії, Франції, Мексиці та Іспанії. На відміну від цього, митні адміністрації підпорядковуються міністерствам фінансів Німеччини, Індії, Індонезії, Японії та Російської Федерації. Більше того, митні та прикордонні служби делегуються відомствам, які тою чи іншою мірою є віддаленими від прямого оперативного управління з боку уряду в Аргентині, Канаді, Італії, Кореї, Південній Африці та США. Однак ці відомства підпорядковуються різним міністрам або відомствам, включаючи Федеральне управління державних доходів, та можуть підпадати під загальний юридичний контроль міністерства фінансів (Аргентина), департаменту громадської безпеки (Канада) та департаменту національної безпеки (США), персонально міністрів фінансів (Італія та Південна Африка). Примітним також визнається те, що митне відомство Кореї не звітує перед виконавчою владою, а митне відомство Китаю очолює міністр митної служби. Також специфічним є те, що функції митної служби виконує Міністерство імміграції та захисту кордонів в Австралії, а також Міністерство митної служби та торгівлі Туреччини [397, с. 15].

Для більш широкого охоплення організаційних особливостей видається за доцільне більш глибоко ознайомитись із незвичайними інституційними моделями митної служби. Оскільки

Митній та прикордонній службі США вже була приділена належна увага, слід одержати достатньо цілісне уявлення про те, яке місце в системі органів виконавчої влади має митна служба Сполученого Королівства.

Так, Митна та податкова служба Сполученого Королівства є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Казначейством Сполученого Королівства. Митна та податкова служба Сполученого Королівства підзвітна канцлеру казначейства. Канцлер делегував повноваження наглядати за Митною та податковою службою Сполученого Королівства фінансовому секретарю Казначейства, який вважається міністром Казначейства у митних і податкових справах [398, с. 73]. Основними завданнями Митної та податкової служби Сполученого Королівства є: 1) забезпечення надходження коштів до бюджету; 2) сприяння законній міжнародної торгівлі, захист фіскальної, економічної, соціальної та фізичної безпеки Сполученого Королівства; 3) адміністрування податкової системи в найбільш простий, орієнтований на клієнта й ефективний спосіб [309, с. 7].

Поруч із вищевикладеним для більш широкого охоплення досвіду зарубіжних країн із найбільш видатними макроекономічними досягненнями та визнаним авторитетними міжнародними організаціями високим рівнем регуляторного та інституційного забезпечення виконання митних формальностей слід розглянути основні положення законодавства про організацію і забезпечення діяльності митних органів, їх інформаційні технології та інформаційні ресурси в Республіці Сінгапур. За оцінками, викладеними у щорічному дослідженні Світового банку «The Logistics Performance Index and Its Indicators 2016», митна служба Сінгапуру за підсумками 2016 р. стала найбільш прогресивною та результативною у світі, насамперед завдяки якості митного оформлення та частки фізичного огляду товарів [399].

Ознайомившись із деякими відображеними в законодавстві Сінгапуру аспектами організації та порядку діяльності митних органів цієї країни, насамперед, зазначимо, що Митницю Сінгапуру

очолює Генеральний директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Міністра фінансів. Діяльність Митної служби Сінгапуру спрямовується та контролюється Міністерством фінансів. Кількість заступників та помічників Генерального директора визначає Міністр фінансів на свій розсуд з урахуванням пропозицій Генерального директора. Міністр фінансів може призначити стільки інших старших посадових осіб митних органів, скільки він вважатиме за необхідне для належного виконання нормативно-правових актів з питань митної справи (ст. 4 Акту Сінгапуру про митницю). Генеральний директор Митної служби Сінгапуру може наділити будь-якого зі старших посадових осіб митних органів усіма чи певним обсягом повноважень, що покладаються законодавством на Генерального директора, встановлюючи обмеження щодо їх здійснення на свій розсуд. Генеральний директор може призначити стільки посадових осіб митних органів, скільки він вважатиме за необхідне для належного виконання нормативно-правових актів з питань митної справи (ст. 5 Акту Сінгапуру про митницю) [400].

Підсумовуючи вищевикладене щодо організаційних моделей митної служби та її призначення, маємо підстави констатувати те, що в зарубіжних нормативно-правових та стратегічних документах основним призначенням митних органів визначається забезпечення безпеки суспільства, реалізація митних інтересів держави, в тому числі шляхом досягнення цільових показників сплати митних платежів, а також створення сприятливих умов для зовнішньоекономічних торговельних операцій. Очевидним є те, що належне виконання національною митною службою її призначення, незважаючи на складність поєднання його складових частин, у зарубіжних країнах досягається комплексними прогресивними нововведеннями. З-поміж них окремо варто відзначити заходи спрощення, пришвидшення, здешевлення митного оформлення та митного контролю з одночасним підвищенням їх ефективності з точки зору забезпечення безпеки суспільства та виконання фіскальних показників. Також особливе значення та високий рівень розвитку в зарубіжних країнах має логістичне супроводження зовнішньоекономічних

торговельних операцій митними органами шляхом, серед іншого, впровадження та модернізації зручних програмних рішень для користувачів послуг митних органів, зокрема платформи управління комерційною інформацією для логістики та торгівлі, державно-приватного співробітництва тощо. Водночас зарубіжний досвід неспростовно підтверджує те, що організаційна модель митної служби не має вирішального значення для того, чи виконує національна митна служба її призначення. Адже незалежно від того, чи митна служба є самостійним державним органом, чи об'єднується вона із податковою чи прикордонною службою, підпорядковується міністерству фінансів, економічного розвитку і торгівлі, національній безпеці, а також незалежно від багатьох інших організаційних чинників макрорівня, вона досягає позитивних результатів у виконанні покладених на неї завдань, насамперед залежно від формулювання її призначення та ступеню досконалості регуляторних та інституційних механізмів, які використовуються під час митного оформлення, митного контролю та для сприяння законним зовнішньоекономічним торговельним операціям [401, с. 466].

Наступним напрямом наукового пошуку шляхів збагачення українського митного законодавства найкращими зарубіжними практиками митного адміністрування є дослідження правового регулювання у зарубіжних країнах підстав та процедури ухвалення митними органами попередніх рішень.

Насамперед, маємо підстави констатувати те, що найширший перелік питань для ухвалення попередніх рішень містить законодавство США з урахуванням положень південно-американських торговельних угод. Так, предметом попереднього рішення американських митних органів може бути питання про, зокрема:

- необхідність зміни тарифної класифікації матеріалів, що ввозяться не зі США, Канади чи Мексики та були використані для виробництва товару, внаслідок виробництва, що повністю відбувається в США, Канаді або Мексиці;
- відповідність товару регіональним вимогам за вартістю транзакції або методам собівартості;

- застосовний метод для визначення вартості товару експортером або виробником у Канаді або Мексиці для вирахування того, якою є договірна вартість товару або матеріалів, використаних у виробництві товару;
- належну базу та метод визначення витрат ресурсів на товар для розрахунку чистої вартості товару або вартості проміжного матеріалу;
- країну походження товару;
- можливість ремонту чи модифікації товару, який повторно потрапляє до Сполучених Штатів після експорту із Сполучених Штатів до Канади чи Мексики, для поміщення його у безмитний режим;
- відповідність запропонованого або наявного маркування товару вимогам щодо маркування країни походження (п. 6 «b» ст. 181.92 Кодексу федерального законодавства США) [402].

Отже, американське митне законодавство в контексті положень південно-американських торговельних угод допускає попереднє вирішення багатьох питань, пов'язаних із митною вартістю та країною походження товарів.

Продовжуючи огляд зарубіжного правового регулювання питань митних попередніх рішень та звернувшись до канадських нормативно-правових джерел, вдалось з'ясувати, що за їх положеннями посадова особа митного органу може видавати попередній висновок із питань класифікації товарів, визначення країни походження товарів та застосування пільгового тарифного регулювання до товарів відповідно до угод про вільну торгівлю (п. 43.1 ст. 43 Митного кодексу Канади) [403]. Ознайомившись із деякими процедурними деталями, зазначимо, що за приписами підзаконних актів заява про ухвалення попереднього рішення має бути подана не пізніше, ніж за 120 днів до дня ввезення товарів на митну територію Канади. При цьому, отримавши матеріали заяви, посадова особа митного органу може звернутись до підприємства із запитом про надання додаткових документів та відомостей, необхідних для ухвалення додаткового рішення. Це має особливе значення, адже

від укладача тексту попереднього рішення вимагається викласти в ньому вичерпне обґрунтування позиції, на якій воно ґрунтується. Попереднє рішення буде чинним, якщо немає змін в обставинах, яких воно стосується; якщо дотримані всі умови, з якими пов'язана можливість його застосування; якщо воно не було відкликано [404].

Разом із тим канадськими митними правилами передбачається можливість відтермінувати видання попереднього рішення, якщо щодо товарів, яких воно стосуватиметься, відбувається адміністративне, арбітражне (в Канадському міжнародному торговельному трибуналі) або судове оскарження з питань їх класифікації або походження, що може вплинути на зміст попереднього рішення. Також примітним є те, що посадова особа митного органу може за власною ініціативою або за заявою відповідного підприємства змінити або відкликати попереднє рішення, якщо під час його ухвалення, зокрема: 1) мала місце помилка, пов'язана з фактичними обставинами експортно-імпоротної операції; 2) змінились фактичні обставини експортно-імпоротної операції [404].

Далі для порівняння з канадською моделлю використання митних попередніх рішень звернемось до відповідного досвіду Японії. Так, у цій країні допускається ухвалення попередніх рішень з питань класифікації товарів, визначення їх митної вартості та походження. У японських роз'яснювальних документах підкреслюється, що таким чином підприємство може заручитись допомогою митної служби у визначенні дійсних класифікації, митної вартості та походження товарів. При цьому особливістю правил ухвалення попередніх рішень є їх обов'язкове оприлюднення (зі знеособленням підприємства-заявника та прихованням інших ідентифікаційних даних) для того, щоб правозастосування митної служби було більш прозорим, а підприємства мали додаткове джерело інформації для планування зовнішньоекономічної діяльності. Водночас чинним попереднє рішення не вважатиметься, якщо, серед іншого, зазнало змін застосовне митне законодавство або під час ухвалення попереднього рішення була допущена помилка щодо питань фактів або права [405].

Подібним до того, який передбачений японським законодавством, є порядок ухвалення попередніх рішень Митною службою Сінгапуру. Йдеться, насамперед, про те, що за положеннями цього законодавчого акта сінгапурська митна служба може ухвалювати попередні рішення з питань класифікації товарів, визначення їх митної вартості та походження (ч. 1 ст. 29 Додатку про попередні рішення Митного кодексу Сінгапуру).

Водночас законом встановлюються деякі особливості підстав ухвалення, змістовного наповнення та правових наслідків зміни попередніх рішень. Так, перш за все, привертає увагу те, що за видання попереднього рішення з питання визначення митної вартості товарів стягується адміністративний збір у сумі 165 SGD (122 USD) [406]. Також вельми специфічним є те, що якщо Генеральний директор Митного кодексу Сінгапуру (єдина посадова особа митних органів, уповноважена ухвалювати попередні рішення) вважає, що правильність рішення буде залежати від висловлених припущень щодо будь-якої майбутньої події чи іншого питання, то він може зробити припущення, які він вважає найбільш доцільними (ст. 5 Додатку про попередні рішення Митного кодексу Сінгапуру) [400].

Крім того, митне законодавство Сінгапуру зі значним ступенем деталізації регулює питання правових наслідків зміни та відкликання попередніх рішень. Дотримуючись найбільш поширеного підходу, закон визначає, що попереднє рішення може бути змінене чи відкликано, зокрема, якщо воно ґрунтується на помилкових результатах вивчення матеріалів заяви, якщо мала місце зміна критичних обставин після ухвалення попереднього рішення (змінилась класифікація товарів, з'явилися підстави підозрювати вчинення правопорушення з відповідними товарами тощо). При цьому Генеральний директор не має відкликати та повторно виносити попереднє рішення, щоб виправити будь-яку друкарську або незначну помилку, якщо виправлення не змінює змісту постанови. Більше того, якщо Генеральний директор відкликає попереднє рішення, воно не застосовується лише стосовно тих товарів,

які імпортуються підприємствами або виготовляються місцевими підприємствами на дату або після дати відкликання, якщо при цьому ці підприємства добросовісно поклалися на зміст відповідного попереднього рішення (ст. 6–9 Додатку про попередні рішення Митного кодексу Сінгапуру) [400].

Таким чином, найкращими зарубіжними практиками, які не мають відповідників за митним законодавством України, та можуть слугувати основою для його вдосконалення, є можливість митних органів відтермінувати видання попереднього рішення, якщо щодо товарів, яких воно стосуватиметься, відбувається адміністративне чи судове оскарження; зміна попереднього рішення, якщо обставини, з якими вона пов'язана, не зумовлюють необхідність відкликання або скасування попереднього рішення; обов'язкове оприлюднення попередніх рішень; допустимість висловлення припущень щодо будь-якої майбутньої події чи іншого питання, що стосується предмета попереднього рішення; можливість ухвалення додаткового рішення, яким визначалась б митна вартість товарів.

Наступним основним напрямом діяльності митних органів, зарубіжна законодавча основа якого має бути досліджена для визначення перспектив вдосконалення українського митного законодавства, є визначення митної вартості. Оглянувши те, яким чином у зарубіжних країнах упорядкована ця митна процедура, дістаємо підстави стверджувати про те, що український процедурний інструментарій визначення митної вартості характеризується незначними відмінностями від того, який закріплений митним законодавством зарубіжних країн.

Наприклад, як передбачено канадським актом про визначення митної вартості товарів для обрахування митних платежів, не погоджуючись із визначеною підприємством митною вартістю, посадова особа митного органу має повідомити підприємство про це та направити письмовий або електронний запит про надання додаткових документів та відомостей про товари на підтвердження їх вартості за договором протягом 30 днів. Одержавши на запит ці документи та відомості, посадова особа митного органу має їх

розглянути та погоджує визначену підприємством митну вартість товарів або має підстави припускати неправильність чи недостовірність документів та відомостей (п. 4.1 Акту Канади про визначення митної вартості товарів для обрахування митних платежів) [407]. Так само, за законодавством Сполученого Королівства, якщо посадова особа митного органу має сумнів щодо того, що заявлена договірна вартість товарів відповідає загальній сумі, що сплачується або підлягає сплаті, вона звертається до підприємства із запитом про додаткову інформацію. Якщо ці сумніви не усуваються під час консультацій між митною службою та підприємством, посадова особа митного органу має повідомити підприємство про підґрунтя цих сумнівів, перш ніж приймати остаточне рішення про самостійне визначення митної вартості. Підприємство матиме розумну можливість відповісти, після чого посадова особа митного органу ухвалює остаточне рішення про митну вартість товарів та повідомляє про це підприємство. При цьому підприємство може заздалегідь попросити митні органи Сполученого Королівства погодитись на спрощену процедуру отримання відповідної суми, яку потрібно додати або виключити під час вступу. Це може передбачати використання середніх значень або додавання або відрахування у відсотках і підлягати періодичним переглядам [408].

Разом із тим для конкретизації та уніфікації застосування українських митних правил корисним може бути імплементація положень митного нормативно-правового акту ЄС, у яких встановлюються критерії визначення того, чи є продавець та покупець товарів пов'язаними особами. За змістом цих положень пов'язаність продавця та покупця товарів, митна вартість яких визначається, має констатуватись, якщо ці особи є директорами або посадовими особами бізнесу іншої особи, юридично визнаними партнерами в бізнесі, роботодавцем і працівником, а також якщо третя сторона прямо чи опосередковано володіє або контролює або володіє 5% або більше акцій з виборчим фондом або їхніх акцій; одна з них прямо чи опосередковано контролює іншу; обидва вони прямо чи опосередковано контролюються третьою особою; разом вони прямо чи

опосередковано контролюють третю особу; вони є членами однієї родини (ч. 1 ст. 127 Імплементаційного регламенту Європейської Комісії 2015/2447 від 24 листопада 2015 року) [409].

На доповнення до того, значний науково-практичний інтерес представляє передбачений митним законодавством Сінгапуру порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності, пов'язаних із визначенням митної вартості товарів. Так, якщо особа не погоджується з рішенням, вважає незаконними дії або бездіяльність митних органів, їхніх посадових осіб та інших працівників, він може їх оскаржити до Генерального директора Митної служби Сінгапуру, виклавши підстави оскарження та вказати рішення, дії або бездіяльність митних органів, їхніх посадових осіб та інших працівників, які мають мати місце для усунення порушення прав особи. Скарга має бути подана протягом 14 днів із дня, коли відбулось порушення прав, свобод чи інтересів особи або протягом більшого строку за рішенням Генерального директора (частини перша-друга ст. 22В Акту Сінгапуру про митницю). Якщо особа незадоволена рішенням Генерального директора за підсумками розгляду скарги на рішення, дії або бездіяльність митних органів, їхніх посадових осіб та інших працівників, вона може подати судовий позов проти такого рішення Генерального директора. Позов має бути поданий протягом 28 днів після отримання письмового рішення Генерального директора або протягом більшого строку за окремим рішенням суду. За підсумками судового оскарження суд може залишити чинним, змінити або скасувати рішення Генерального директора та вирішити питання по суті для безпосереднього врегулювання питання, як суд вважатиме за необхідне (частини п'ята-сьома ст. 22В Акту Сінгапуру про митницю) [400]. Таким чином, для оптимізації правового регулювання суспільних відносин, що складаються під час визначення митної вартості, так само, як і тих, що пов'язані з іншими питаннями митного оформлення та митного контролю, позитивним кроком за сінгапурським зразком може бути наділення адміністративних судів повною юрисдикцією з відповідних питань (незалежно від дискреційних повноважень митних органів).

Продовжуючи науковий пошук положень митного законодавства, що можуть слугувати концептуальним підґрунтям для оптимізації українських митних правил та процедур, маємо підстави констатувати те, що міжнародні та зарубіжні нормативно-правові джерела мають чимало орієнтирів для вдосконалення правового регулювання митного контролю за законодавством України.

Першочерговим кроком для висвітлення цих орієнтирів вважаємо викладення основних засад митного контролю, які знайшли своє відображення у Митному кодексі ЄС. Насамперед, у його положеннях йдеться про те, що митні органи можуть здійснювати будь-який митний контроль, який вони вважають необхідним, що може включати, зокрема, огляд товарів, відбір зразків, перевіряння правильності і повноти наданої в декларації чи повідомленні інформації та існування, справжності, достовірності і дійсності документів, перевіряння записів в обліку економічних операторів та іншої документації, інспектування транспортних засобів, інспектування багажу й інших товарів, переміщуваних особами чи на особах, а також проведення офіційних розслідувань та інших подібних дій. Також основоположним є правило про те, що, окрім вибірко-вих перевірок, повинен ґрунтуватись передусім на аналізі ризиків із використанням засобів електронного опрацювання даних задля виявлення та оцінювання ризиків і розроблення необхідних заходів протидії (ч. 1–2 ст. 46 Митного кодексу ЄС) [410]. Поруч із тим від митних органів очікується неухильне та повсюдне дотримання права підприємства бути почутим, що передбачає, серед іншого, включати в текст рішення митних органів:

- посилання на документи та інформацію, якими митний орган має намір обґрунтувати своє рішення;
- визначення строку, протягом якого підприємство може висловити свою точку зору з дня, коли вона отримала повідомлення про рішення або вважається, що отримала його;
- посилання на право підприємства на доступ до документів та інформації, якими митний орган має намір обґрунтувати своє рішення або які вже покладені у його основу; а також

- належним чином документувати, чи скористалось підприємство правом висловити позицію щодо рішення не на його користь (ст. 8–10 Імплементативного регламенту Європейської Комісії 2015/2447 від 24 листопада 2015 року) [409].

Зокрема, європейським законодавством встановлено, що строк для висловлення точки зору заявника щодо рішення не на його користь або того, яке тим чи іншим чином негативно позначається на його правах та інтересах, становить 30 днів. Водночас якщо рішення стосується результатів контролю товарів, щодо яких не подано сумарної декларації, декларації тимчасового зберігання, декларації реекспорту чи митної декларації, митні органи можуть вимагати від відповідного підприємства висловити свою точку зору протягом 24 годин (ст. 8 Імплементативного регламенту Європейської Комісії 2015/2447 від 24 листопада 2015 року) [2447].

Поруч із тим досягненню більш високого рівня організації комунікації між підприємствами та митними органами присвячена значна частина урядових стратегічних документів США, у яких висвітлюються передові практики митного адміністрування. Необхідність продуктивного діалогу між основними учасниками митних відносин підкреслюється рекомендацією приєднання усіх підприємств, які займаються експортно-імпор-тними операціями, до Системи сповіщення про рух вантажів Митної та прикордонної служби США (U.S. Customs and Border Protection's Cargo Systems Messaging Service), у якій підприємства повідомлятимуться про, зокрема, технічні проблеми, які можуть викликати затримки митного оформлення, а також одержуватимуть інструкції для більш швидкого проходження товарами митного оформлення та митного контролю. Для сповіщення про ситуації місцевого значення на митній службі митні адміністрації також упроваджують комунікаційні майданчики із підприємствами [411, с. 11].

На доповнення до державно-приватних комунікацій із митних питань особлива увага в міжнародних документах та в усіх зарубіжних країнах акцентується на реалізації концепції «уряд як єдине

ціле», що передбачає якомога більш інтенсивний інформаційний обмін між державними структурами.

Зокрема, значними здобутками в інституційному розвитку Митна та податкова служба Сполученого Королівства визнає те, що протягом 2018–2019 років вони створили службу обміну даними, щоб допомогти митним органам управляти та задовольняти зростаючі вимоги до міжвідомчого обміну даними найбільш ефективним способом. Митна служба Сполученого Королівства також зазначає, що вона продовжувала підтримувати запровадження нових положень щодо обміну інформацією в законі про цифрову економіку, щоб ми могли ефективніше використовувати дані, які вона зберігає, і продовжувати максимізувати цінність обміну даними – як для митної служби, так і для підтримки ширшої державної політики [398, с. 143].

Так само міжнародне співтовариство вказує на те, що необхідно налагоджувати/зміцнювати співробітництво між органами ринкового регулювання (уповноваженими органами на здійснення заходів офіційного контролю) та митними органами у сфері управління ризиками невідповідності продукції технічним стандартам та регламентам шляхом здійснення процесів, завдяки яким: 1) митні органи будуть надавати органам ринкового регулювання дані, необхідні для визначення правил відповідності або застосування алгоритмів прогнозування з метою профілювання товарів; 2) митні органи будуть проводити оцінку ризику невідповідності товарів, які прибувають вантажних партіях і здійснювати після прибуття партії пов'язані із цим ризиком процедури оформлення вантажу; 3) органи технічного регулювання на основі наданих митними органами даних із використанням своєї власної інфраструктури ІТ, або органи технічного регулювання на основі наданих митними органами даних із використанням інфраструктури ІТ митного органу, або митні органи відповідно до правил або алгоритмів відповідності, розроблених органами ринкового регулювання [412].

Поруч із прогресивними комунікаційними механізмами за підсумками дослідження зарубіжного досвіду митного контролю

видається слушним звернути увагу на прагнення зарубіжних компетентних державних органів забезпечити єдність та правильність застосування положень митного законодавства під час митного контролю.

Так, у відомчих документах Митної та прикордонної служби США закріплено її прагнення розробити регламенти виконання її посадовими особами усіх митних формальностей (Standard Operating Procedures). Відповідно до більш широкого розуміння оптимального управління національною митною справою митне законодавство має забезпечувати уніфікацію настільки, наскільки це є можливим для передбачуваності застосування митних правил та процедур, а також для спрощення виконання посадовими особами митних органів їх обов'язків. Водночас вимагається залишення певного рівня гнучкості для адаптації до факторів ризику, особливостей інфраструктури митних підрозділів, якщо це виявиться необхідним. Підприємства також можуть потребувати гнучкості від митних органів для реалізації їх різноманітних бізнес-моделей, пристосування до змін у торгівельному середовищі [411, с. 2].

Отже, загальними заходами вдосконалення митного контролю можуть бути забезпечення права підприємства бути почутим (надавати доступ до документів та інформації, якими митний орган має намір обґрунтувати своє рішення або які вже покладені у його основу тощо); створення комунікаційних майданчиків для повідомлення підприємств про затримки митного оформлення та інші подібні події, а також одержування інструкції загального характеру; розробка регламентів митного оформлення та митного контролю для посадових осіб митних органів.

Далі слід зосередитись на деяких заходах митного контролю, найбільш перспективним та потенційно системоутворювальним серед яких є пост-митний аудит, значний потенціал якого залишається нереалізованим через невідповідність підходів до використання цього інструмента митного контролю найкращим світовим практикам. Його важливість підкреслюється, зокрема, тим, що контроль після випуску товарів у вільний обіг як особливий

контрольно-перевірочний захід передбачений Митним кодексом ЄС. У ст. 48 цього документа йдеться про те, що для цілей митного контролю митні органи можуть перевіряти правильність і повноту інформації, наданої в митній декларації, декларації тимчасового зберігання, загальній декларації прибуття, загальній декларації вибуття, декларації зворотного вивозу або повідомленні про зворотний вивіз, а також існування, справжність, правильність і дійсність будь-якого підтвердного документа, і можуть перевіряти записи в обліку декларанта й іншу документацію щодо операцій стосовно відповідних товарів або щодо попередніх або наступних комерційних операцій з такими товарами після їх випуску. Ці органи також можуть перевіряти такі товари та/або відбирати зразки, якщо вони все ще мають таку можливість. Уточнюється також те, що контроль після випуску може здійснюватись у приміщеннях володільця товарів або представника володільця, будь-якої іншої особи, що прямо чи опосередковано бере участь у таких операціях у діловій якості, або будь-якої іншої особи, що володіє такими документами і даними для ділових цілей [410]. Підставами для контролю після випуску товарів у вільний обіг можуть бути як сумніви у справжності, правильності і дійсності будь-якого конкретного документа, так й вказівка системи управління ризиками за підсумками їх оцінки або випадкового відбору (ч. 1 ст. 292 Імплементативного регламенту Європейської Комісії 2015/2447 від 24 листопада 2015 року) [409].

Переконливим свідченням на користь того, що митний контроль після випуску товарів може бути вирішальним чинником досягнення митними органами безпекових та фіскальних цілей, є те, що в багатьох європейських та інших зарубіжних країнах митний контроль після випуску товарів складає близько 90 % від усього митного контролю. Так, перевіряється дотримання митного законодавства після випуску товарів у вільний обіг у Новій Зеландії, Південній Кореї та Сінгапурі щодо 88% від усього обсягу підконтрольних товарів. Більше того, за відомостями, викладеними у наукових напрацюваннях Д.Л. Тукеєва, Л.Д. Салакової, митною адміністрацією Фінляндії контроль після випуску товарів цілком

зведений до пост-митного аудиту. При цьому досвід Японії підтверджує свою ефективність двократним збільшенням збору митних платежів при одночасному зниженні навантаження на бізнес. Також завдяки перенесенню контрольних заходів із прикордонних митних постів зарубіжні митні органи одностайно відзначили одержання більш повного та об'єктивного уявлення про фінансового-господарську діяльність підприємств та можливість більш ефективно управляти ризиками, пов'язаними з автоматизованим випуском товарів [413, с. 42].

Ознайомившись більш докладно з політико-управлінською основою, досвідом організації та проведення заходів контролю після випуску товарів у деяких зарубіжних країнах, зазначимо, що податкова та митна служба Сполученого Королівства (HM Revenue & Customs) та японська митна служба (Customs and Tariff Bureau (Japan Customs)) їх національним прикладом для наслідування визначають перевірки напрямів кінцевого споживання товарів для встановлення, чи відповідає воно умовам привілеїв, якими скористались під час ввезення цих товарів. Це дозволяє митній службі виявити підприємства, що зловживають послабленням митного тарифу шляхом передання товарів особам або використанням товарів із порушенням умов цих послаблень [397, с. 38]. У рамках цього заходу митного контролю подаються запити про надання документів, проводяться камеральні та фактичні перевірки, вивчаються системи управління господарською діяльністю підприємств тощо. Основним призначенням контролю після випуску товарів визнається знеохочення недобросовісних підприємницьких практик у митних відносинах, що, насамперед, зміцнює справедливість на внутрішніх товарних ринках [397, с. 39]. Як свідчить статистика, в 69% підприємств Японії за результатами здійсненого аудиту після випуску товарів виявлено порушення в декларуванні товарів [414, с. 218].

Звернувшись до джерел, присвячених контролю після випуску товарів у Канаді, маємо можливість констатувати те, що підставою для цього за положеннями законодавства Канади можуть бути

випадковий відбір, результати оцінки ризику підприємства та/або його зовнішньоторговельних операцій, зокрема їх зв'язок із високоризиковими товарами або тими, що тимчасово представляють особливий інтерес для Канадської прикордонної служби (Canada Border Services Agency) [415]. Основною перевагою контролю після випуску товарів визнається прискорення митного оформлення та зменшення часового проміжку між ввезенням товарів на митну територію та одержанням можливостей користуватись та розпоряджатись ними відповідно до їх походження, вартості та призначення, заявлених митним органам. Для митної служби цей контрольно-аналітичний захід слугує інструментом підвищення ефективності митної служби за рахунок більших часових та організаційних ресурсів, а також є системоутворювальним елементом митної надбудови над економікою. Згідно з міркуваннями фахівців Канадської прикордонної служби підприємства або товари в певних секторах з часом аналізуються, забезпечується підтримка в актуальному стані системи аналізу та управління ризиками шляхом наповнення її новими індикаторами ризику, актуалізації діючих профілів ризику, вдосконалення автоматизованих алгоритмів аналізу та оцінки ризиків. Канадська митна служба підкреслює, що дотримання торговельної політики, встановлене завдяки стійкому режиму перевірки після випуску, дозволяє імпортерам розробляти обґрунтовані бізнес-плани та підтримувати ключові бізнес-рішення на основі достовірних даних, що виявляються в результаті цієї діяльності. Більше того, вказується на те, що протягом процесу перевірки співробітник Канадської прикордонної служби може також надавати допомогу підприємствам та настанови щодо складних питань, пов'язаних із митною вартістю, митним тарифом та походженням товарів, для того щоб сприяти імпортеру в усуненні помилок у митних деклараціях у майбутньому. Остаточний звіт перевірки включає рекомендації, які в кінцевому підсумку дозволять імпортеру полегшити свої процедури митного декларування та підтримувати високий рівень дотримання митного законодавства [416]. Разом із тим у системі митного пост-аудиту

Канади право здійснювати переміщення товарів із використанням системи митного пост-аудиту надається не всім імпортерам, а лише їх окремим категоріям, які відповідають встановленим вимогам. Підприємства-імпортери для включення їх до системи митного контролю після випуску товарів мають відповідати таким вимогам: 1) не бути пов'язаними з іншими міжнародними перевізниками; 2) мати ліцензію відповідного державного органу на здійснення міжнародних вантажних перевезень; 3) підтвердження статусу перевізника за умови обліку на митній службі не менше 1 року; 4) подання звітів до митної служби по всіх вантажах, що імпортувалися до Канади; 5) вільний доступ митних аудиторів до всіх документів, що стосуються переміщення вантажів; 6) з метою детальнішого аудиту надання митної служби документів про переміщення товарів за попередній рік; 7) ізоляція (відокремлення) вантажів, що імпортуються до Канади, від інших вантажів, що переміщуються компанією тощо [414, с. 218–219].

Крім вищевикладеного, вкрай корисним джерелом оптимізаційних рішень для українського митного контролю після випуску товарів є модель, яка використовується південнокорейською митною службою. Так, як зазначив А.П. Андрушко, основними видами митного аудиту в Південній Кореї є: 1) вибіркового аудиту (Case-by-Case Audit): протягом 90 днів після митного оформлення митна служба перевіряє підстави та правильність сплачених платежів і податків за окремими деклараціями, які відбираються електронною системою управління ризиками; 2) плановий аудит (Planned Audit) полягає в перевірці митними органами окремих угод суб'єктів ЗЕД, які містять високий ризик ухилення від сплати податків – може проводитись як у формі роботи з митною документацією, так і у формі виїзду на підприємство та вивчення бухгалтерських записів і фактичної наявності товарів [414, с. 217]. Видається за доречне додати у цьому контексті, що у Сполучених Штатах Америки так само широко практикується вибіркового оперативний аудит, який спрямовується на заповнення прогалин в оцінці дотримання підприємством митних правил та зосереджується на вузькому колі питань,

пов'язаних, як правило, із товарами, що імпортуються або експортуються за умовами однієї або групи пов'язаних між собою зовнішньоекономічних операцій [417, с. 32].

Разом із тим перспектива залучення приватних аудиторських фірм до здійснення заходів митного контролю після випуску товарів у вільний обіг у рамках державно-приватного партнерства на митній службі негативно оцінюється науковим співтовариством, зокрема, Г.В. Баландіною, Ю.Ю. Пономарьовим та С.Г. Синельниковим-Мурильовим. На переконання вчених, російський експеримент із передачі митного аудиту на аутсорсинг («становлення і розвиток незалежного професійного митного аудиту як інструменту митно-податкового адміністрування») запроваджує в митне законодавство псевдозасіб митно-податкового адміністрування, який може мати наслідками припинення розвитку інституту організації контролю після випуску товарів, а також є проявом нав'язування бізнесу платних послуг, які не спрямовані на підвищення ефективності їх фінансово-господарської діяльності. Як зауважує зазначена група вчених, корисність зовнішнього аудиту з боку приватних організацій повинна оцінювати сама компанія в рамках внутрішніх програм ризик-менеджменту. Митній службі необхідно вжити заходів щодо створення власної, державної служби професійного аудиту з компетентними кадрами для підвищення надійності митного контролю та перенесення фіскального контролю на етап після випуску товарів [418, с. 35].

Таким чином, зарубіжний досвід використання інструментарію митного контролю після випуску товарів у вільний обіг свідчить про те, що цей захід митного контролю має потенціал бути системоутворювальним елементом системи митного контролю за умови детального опрацювання його підстав та процедури з урахуванням моделей, ефективність яких обґрунтовується в наукових працях та підтверджується позитивною практикою митного адміністрування в зарубіжних країнах. Наприклад, запозиченим може бути передбачене канадським митним законодавством правило про відповідність підприємств-імпортерів деяким вимогам для включення їх до системи митного контролю після випуску товарів.

Також перспективною із точки зору запровадження у вітчизняне митне законодавство для розширення його диспозитивних засад у частині закріплення за підприємствами більш різноманітного та гнучкого інструментарію для управління їх зовнішньоекономічною діяльністю та співробітництва із митною адміністрацією є практика добровільного розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил з умовою пом'якшення їх відповідальності за це або відмови від застосування до них будь-яких санкцій.

За змістом ст. 40 Митного кодексу Сінгапуру протягом 30 діб після прибуття транспортного засобу комерційного призначення до територіального підрозділу митної служби підприємство може заявити про допущення ним у митній декларації помилок, які не призвели до неправомірного звільнення від сплати митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та/або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Самостійне виправлення цих помилок підприємством без накладення на нього фінансових санкцій дозволяється, якщо митна служба до надходження заяви про помилки не повідомила підприємство про розслідування правопорушення, пов'язаного з допущенням цих самих помилок [400].

Для порівняння, в Японії, якщо імпортером виявлені факти недоплати мита та інших обов'язкових податків самостійно, він зобов'язаний самостійно доплатити суму заборгованості та штрафні санкції в розмірі 10% від суми недоплати. Якщо ж імпортер самостійно не подав виправлену декларацію, то він може стати суб'єктом карального мита в розмірі 35% від донарахованої суми [349, с. 16].

Ознайомившись із правовим регулюванням звільнення на пільгових умовах від відповідальності за порушення митних правил відповідно до законодавства Канади зазначимо, що підприємства у цій країні заохочуються до добровільного розкриття ними фактів попереднього неповідомлення тих чи інших відомостей митним органам, так само як і до самостійного виправлення або доповнення відомостей, які призвели до неправомірного звільнення від сплати

митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та/або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Звільнення від відповідальності може бути повним (взагалі не застосовуються штрафи, пені, відсоткові стягнення або інші фінансові санкції), якщо предметом імпоротно-експортних операцій є товари комерційного призначення, а також частковим (штрафи не застосовуються, але сплачується стандартний відсоток за безпідставне користування коштами). При цьому для звільнення від відповідальності за відповідні правопорушення має дотримуватись низка умов, серед яких:

- підприємство не має заборгованості зі сплати митних платежів, крім фінансових санкцій;
- добровільне розкриття має відбутись не пізніше, ніж після спливу 90 днів із дня, коли виникли підстави припускати допущення підприємством правопорушення;
- добровільне розкриття охоплює одразу всі випадки подібних порушень митних правил за 6 років;
- добровільне розкриття не стосується об'єктів, обіг яких заборонений або обмежений, та переслідується відповідно до кримінального законодавства або галузевого законодавства, яке не адмініструється канадською прикордонною службою;
- добровільність розкриття правопорушення, що передбачає ініціювання процедури зняття відповідальності самим підприємством без спонукання до цього будь-якими діями митних органів або інших уповноважених посадових осіб держави (повідомлення підприємства про митний або податковий аудит тощо);
- розкриття поруч із конкретним правопорушенням недоліків системи бухгалтерського обліку підприємства або інших комерційних систем, які застосовуються підприємством під час здійснення ним зовнішньоекономічних операцій, із наведенням заходи, спрямованих на мінімізацію ризику допущення підприємством подібних порушень за згодою на перевірку реального запровадження цих заходів за

правилами загального аудиту комерційних систем підприємств (п. 10–16 Меморандуму Прикордонної служби Канади D11–6-4 від 25 листопада 2015 року) [419].

Більше того, в законодавстві Канади передбачена правова основа для анонімного повідомлення митних органів про допущення митних правопорушень для з'ясування наявності підстав для задоволення заяви про звільнення від відповідальності за них. Матеріали листування з митними органами не мають жодних юридичних наслідків, як для підприємства, та можуть використовуватись з інформаційною метою для зважування ризиків добровільного розкриття та ухилення від цього. Водночас для митних органів їх відповідь на це анонімне звернення вважається митною консультацією, яка є для них обов'язковою, а також може бути змінена, відкликана та скасована за загальними правилами для митних консультацій (п. 26–27 Меморандуму Прикордонної служби Канади D11–6-4 від 25 листопада 2015 року) [419].

Отже, визначаючи напрями вдосконалення українського митного законодавства, необхідно вирішити питання про доцільність реалізації у його положеннях процедури добровільного розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил з умовою пом'якшення їх відповідальності за це або відмови від застосування до них будь-яких санкцій.

Крім вищевикладеного, зарубіжний досвід правового регулювання виконання митними органами їх основних завдань представляє інтерес також у частині критеріїв ефективності досягнення митними органами цілей митного законодавства.

Перш за все, вважаємо за доцільне навести основні загальнови-значні вимоги до правового регулювання та публічного адміністрування, які є застосовними до митних органів та митного законодавства з урахуванням їх галузевих особливостей.

За підсумками розробки концепції якісного нормативно-правового акту, фахівці ОЕСР дійшли висновку про те, що він має:

- слугувати чітко визначеним цілям та бути ефективним у їх досягненні;

- мати належне юридичне та емпіричне підґрунтя;
- призводити до одержання позитивних ефектів, які виправдовують витрати на управління, беручи до уваги поширення цих ефектів у суспільстві, а також враховуючи економічні, природні та соціальні фактори;
- мінімізувати витрати на забезпечення управління та пов'язані з ним викривлення ринкових відносин;
- заохочувати інновації через ринкові стимули та підходи, орієнтовані на результат;
- бути зрозумілим, простим та практичним для користувачів;
- узгоджуватись із іншими нормативно-правовими актами та основами державної політики у відповідній сфері;
- відповідати, наскільки це можливо, принципам конкуренції, стимулювання торгівельної та інвестиційної діяльності на державному та міжнародному рівнях [420].

Так само, відповідно до фундаментальних положень практики Європейського суду із прав людини, яка знайшла своє відображення у його рішенні у справі «Гробельний проти Польщі», принцип належного врядування, коли метою є досягнення суспільного інтересу, покладає на органи державної влади та місцевого самоврядування обов'язок діяти своєчасно, належним чином та з якнайбільшою послідовністю, особливо у справах, які мають особливе значення для фізичних осіб, таких як соціальне забезпечення та право власності. Зокрема, помилки компетентних владних структур не мають виправлятися за рахунок заінтересованих приватних осіб (Гробельний проти Польщі, заява № 60477/12, п. 61–68) [421].

При цьому вкрай важливим елементом публічного адміністрування, який забезпечує оцінювання його відповідності вищевикладеним вимогам та основу для прийняття компетентними органами стратегічних та оперативних рішень для подальшого наближення до цих вимог, є вимірювання ефективності діяльності за об'єктивними, чіткими та показовими критеріями із виведенням інтегрального показника, який характеризує її з урахуванням різновекторності та інших

особливостей публічного адміністрування. Дійшовши цього висновку за підсумками дослідження теоретичних питань ефективності діяльності органів, що реалізують державну митну політику, вважаємо невід'ємною складовою частиною наукового завдання цієї дисертації огляд критеріїв ефективності виконання зарубіжними митними органами покладених на них функцій.

Перш за все, зауважимо, що значного зрушення в бік розробки комплексного та детально опрацьованого механізму оцінювання діяльності митних органів досягли митна служба Російської Федерації. Йдеться про те, що Наказом Федеральної митної служби Російської Федерації (ФМС Росії) «Про затвердження показників результативності та ефективності діяльності ФМС Росії, територіальних митних органів та центрального апарату ФМС Росії» від 30 жовтня 2017 р. № 1720 визначено:

- а) показники результативності та ефективності (індикативні показники) контрольно-наглядової діяльності митної служби, з-поміж яких:
 - обсяг збитків, відвернутих за рахунок донарахування митних платежів на підставі рішень митних органів про класифікацію товарів, країну походження, митну вартість, надання (відновлення) тарифних преференцій;
 - обсяг шкоди, яка була відвернена митними органами та могла бути заподіяна введенням у цивільний обіг на території країни товарів, що порушують права інтелектуальної власності;
 - задовільна оцінка учасників зовнішньоекономічної діяльності різновекторної митних органів із забезпечення дотримання обов'язкових вимог із загальної кількості опитаних;
 - кількість посадових осіб, у посадові обов'язки яких входить виконання контрольно-наглядових функцій, які пройшли навчання протягом останніх 3 років за програмами додаткової професійної освіти;
 - доля рішень митних органів за митною вартістю, не скасованих судовими органами, в загальній кількості коригувань митної вартості;

- скорочення часу здійснення митних операцій під час випуску товарів, поміщених у митний процедуру імпорту чи експорту;
- б) показники результативності діяльності, показники ефективності діяльності (включаючи встановлені значення) та індикативні показники територіальних митних органів, з-поміж яких:
 - 1) результативності – зокрема,
 - виконання контрольного завдання, встановленого митним органам з метою забезпечення виконання федерального бюджету (не менше 100%);
 - час здійснення митними органами формальностей, пов'язаних із здійсненням державного контролю в автомобільних пунктах пропуску;
 - скорочення часу здійснення митних формальностей під час випуску товарів;
 - підвищення результативності та правомірності рішень, прийнятих щодо митної вартості товарів;
 - митний контроль митної вартості окремих товарів у рамках саме системи управління ризиками;
 - 2) ефективності, зокрема:
 - частка сплачених (стягнутих) митних платежів у загальній сумі митних платежів, додатково обчислених за результатами митного контролю;
 - ефективність митних оглядів (не менше 27%);
 - частка порушень, виявлених із застосуванням системи управління ризиками, в загальній кількості порушень, виявлених за результатами проведення митного контролю (не менше 85%);
 - 3) індикативні, зокрема:
 - частка економічно ефективних митних перевірок після випуску товарів;
 - кількість виявлених контрафактних товарів;
 - судова практика щодо рішень про класифікацію товарів, країну походження, митну вартість, надання (відновлення) тарифних преференцій;

- ефективність використання єдиної бібліотеки рішень про класифікацію товарів;
- частка позовів (заяв) до митних органів, за якими судами прийняті рішення не на користь митних органів, в загальній кількості позовів (заяв) до митних органів, розглянутих судами;
- підвищення результативності, ефективності та правомірності рішень, прийнятих щодо митної вартості товарів;
- в) показники результативності та ефективності діяльності (індикативні показники) центрального апарату митної служби, з-поміж яких:
 - частка посадових осіб, які пройшли навчання протягом останніх 3 років за програмами додаткової професійної освіти;
 - кількість проектів законодавчих та нормативних правових актів, спрямованих в міністерство фінансів (з них кількість прийнятих / виданих);
 - кількість державних програм, дорожніх карт, міжвідомчих та відомчих планів, національних проектів (програм), федеральних проектів, відомчих проектів на виконанні [422].

Також привертає увагу те, що вищенаведеним нормативно-правовим актом запроваджена диференціація показників результативності та ефективності діяльності митних органів залежно від технологічних особливостей митного адміністрування на цих митних службах та інших особливих обставин, що впливають на використання загальних критеріїв для оцінювання діяльності конкретних митниць. Передбачається як можливість непокладення дотримання загальних показників на певні митні служби або встановлення різних показників до різних територіальних митних підрозділів, залежно від певних економічних чинників. Більше того, зразком для наслідування може бути реалізоване в положеннях вищезгаданого нормативно-правового акта прагнення до якомога більш точного та об'єктивного вираження та вимірювання показників ефективності та результативності

діяльності митної служби, для чого широко використовуються підрахункові формули з конкретними змінними.

Не меншим розвинутими є критерії ефективності митної служби та порядок їх використання, що реалізовані в положеннях французького митного законодавства та практиці управління митною службою. За висновками авторитетних аналітичних досліджень, французька митна служба досягла відносно стабільного інструментарію оцінювання діяльності митної служби з консолідованим та послідовним комплексом показників, а також детально опрацьованими механізмами їх використання.

Так, загальні завдання Директорату митної служби та акцизів Франції митне законодавство поділяє на: 1) соціально-економічні, які відповідають очікуванням громадян; 2) якості обслуговування, які відповідають очікуванням підприємств, які хочуть, щоб митні формальності та послуги надавались із меншими втратами для підприємств та лише з позитивним впливом на їх фінансові результати; 3) ефективності управління, які відповідають очікуванням платників податків, які хочуть, щоб на утримання митної служби витрачалось якомога менше коштів, а бюджет яконайбільше поповнювався від митних зборів. Зважаючи на це, французька митна служба прагне, зокрема, підвищити ефективність у боротьбі з шахрайством та масштабною торгівлею людьми, збільшити швидкість митного оформлення, збільшити ефективність виконання на місцях, ефективніше націлювати митні інспекції, контролювати витрати на утримання митної служби. Ґрунтуючись на вищезазначених напрямках діяльності митної служби, для її оцінювання визначено близько 32 показників, деякі ключові з яких відображаються в щорічній підсумковій доповіді [423, с. 61–62, 65]

Приклади цих показників висвітлені в нижчевикладеній таблиці з переліком показників оцінювання ефективності діяльності митних органів Франції в розрізі цілей [424].

Таблиця 1

Перелік показників оцінювання ефективності діяльності митних органів Франції в розрізі цілей

№ з/п	Основне завдання	Ціль	Показники ефективності
1	Соціально-економічна ефективність (із точки зору суспільства)	Підвищити ефективність боротьби з контрабандою	1. Кількість спірних вимог щодо високої вартості 2. Кількість випадків вилучення тютюну та тютюнових виробів 3. Кількість випадків вилучення наркотичних засобів 4. Кількість розслідувань щодо незаконного перевезення тютюнових виробів 5. Кількість вилучених контрафактних товарів
2	Якість митних послуг (із точки зору користувачів)	Підвищити швидкість здійснення митного оформлення	6. Час проходження товарів у митної служби 7. Загальний індекс безпаперового документообігу
3	Ефективність управління (з точки зору платників податків)	Збільшити присутність співробітників на робочих місцях	8. Коефіцієнт використання груп митного оформлення та контролю
		Спрямувати заходи митного контролю на основі оцінювання ризику більш ефективно	9. Обсяг самостійно визначених митним органом зобов'язань зі сплати митних платежів 10. Кількість значних неузгоджених зобов'язань на 10 000 перевірених декларацій
		Контроль митних витрат на управління	11. Співвідношення вартості заходів митного оформлення та контролю до доходів від сплати митних платежів

Поруч із категоризацією критеріїв оцінювання ефективності діяльності французьких митних органів за їх основними напрямками діяльності особливе значення для того, щоб вони були якомога більш показовими та мали якомога більший вплив на митне адміністрування, мають принципи розробки та використання цих критеріїв.

Йдеться про те, що, як зазначає колектив авторів монографії «Концептуалізація оцінювання митних процедур в умовах активізації зовнішньоекономічної діяльності» за загальною редакцією І.Г. Бережнюка, кожен із пропонованих показників повинен відповідати таким критеріям: він повинен бути відповідним, тобто давати можливість оцінювати певний ефект або ж тенденцію; він має бути корисним і значимим – досягнутий результат повинен мати пояснення і бути доступним; він повинен бути стійким – граничні значення повинні бути чітко визначеними, а складові елементи мають бути об'єктивними і вимірюваними; він повинен бути надійним та достовірним – математичні розрахунки, що використовуються для отримання результатів, повинні бути зрозумілими та незмінними. Також слід взяти до уваги те, що розробка показників оцінювання ефективності функціонування митних органів у Франції передбачає те, що показник повинен бути спрямований на отримання об'єктивного результату і може бути автоматизований та використовуватись як елемент інформаційної системи. Розрахунок показників ефективності діяльності митних органів здійснюється автоматично в єдиній інформаційній мережі [425, с. 51].

Крім закріплення в нормативно-правових актах допустимості використання лише показових, вимірюваних, зрозумілих та об'єктивних критеріїв, а також автоматизації реєстрації змінних, пов'язаних із діяльністю митних органів, для визначення показників їх ефективності, французький досвід оцінювання діяльності митних органів примітним є ще й тим, що використовуються ці показники досить виважено та стримано.

Відповідно до загальноприйнятих управлінських практик, пов'язаних з оцінюванням ефективності діяльності французьких

митних органів, показники визнаються корисними інструментами управління, але самі по собі не можуть вказувати на шляхи перетворень у структурі та порядку діяльності митних органів. Показники можуть мати мобілізуючий ефект через те, що посадові особи митних органів сприйматимуть той чи інший напрям діяльності чи результат як стратегічний. Показник дозволяє вимірювати прогрес, але не визначає, яких заходів необхідно вжити для досягнення прогресу. Інакше кажучи, метою показників є забезпечення керівництва митних органів об'єктивними відомостями про результати діяльності служби, але вони є лише одним із джерел відомостей для прийняття рішень. Політичні, соціальні, економічні та природоохоронні міркування також беруться до уваги [423, с. 81].

Також значна увага приділяється збалансованості показників таким чином, щоб прагнення досягти поставлених цілей відповідало завданням митної служби без пріоритетизації одного над іншим. Наприклад, французька митна служба закликає її функціональні підрозділи зменшувати кількість митних формальностей та забезпечити те, щоб все більша частина здійснених формальностей тягла за собою нарахування зобов'язань зі сплати митних платежів, які мають значний розмір або особливу важливість, або переслідування порушників (у зв'язку з незаконним ввезенням наркотичних речовин, зброї, контрабанди та контрафактних товарів тощо), що в подальшому не визнаватиметься неправомірним під час адміністративного або судового оскарження [423, с. 71].

Таким чином, вищенаведений досвід Франції показує важливість збалансованості системи критеріїв для оцінювання діяльності митної служби, а також їх виваженого та стриманого використання, що вимагає обов'язкового урахування макроекономічного середовища та інших обставин, що мають значення та доповнюють показники ефективності діяльності митних органів як основу для організаційних перетворень та управління митним адмініструванням.

Переходячи до огляду наукових та нормативно-правових джерел, присвячених оцінюванню митного адміністрування компетентних митних органів США, зазначимо, що стандартною практикою

використання критеріїв ефективності їх діяльності та цільових показників для зіставлення з фактичними та урахування їх під час ухвалення стратегічних та управлінських рішень. Так, Митна та прикордонна служба США щорічно доповідає про стан дотримання показників діяльності служби за найбільш актуальними напрямками. Як зазначає колектив дослідників, з-поміж яких Г.В. Баландіна, Ю.Ю. Пономарьов, С.Г. Синельников-Мурильов та А.В. Точін, усього цих показників 9, з яких особливий інтерес представляють рівень збирання імпорتنих митних платежів та частка товарів, які ввозяться у США учасниками торговельних партнерських програм, що реалізуються Митною та прикордонною службою США [418, с. 42].

Рівень збирання імпорتنих митних платежів – оцінка на основі статистичного визначення розриву між сумами митних платежів, які потенційно мали бути зібрані відповідно до митного законодавства та фактично зібраними сумами митних платежів. При цьому, тоді як у 2016 році зазначений показник становив 100%, Митна та прикордонна служба зафіксувала результат виконання в розмірі 99,06%, пояснивши недосягнення встановленого показника тим, що для ефективного управління ввезенням на митну територію обсягом \$ 2,4 трлн. Митна та прикордонна служба застосовує багатоцільовий підхід до спрощення процедур торгівлі та забезпечення дотримання митного законодавства, включаючи профілактику порушень. Незважаючи на зусилля служби, єдиний спосіб успішно зібрати 100% усіх зібраних доходів – переглянути всі 160 млн комерційних товарів, що надійшли на митну територію [418, с. 42].

Інший показник, виділений вищезгаданими вченими – частка товарів, що імпортуються в США учасниками торговельних партнерських програм – є величиною, яка визначає відсоток товарів, які імпортуються особами, включеними в торговельні партнерські програми, що реалізуються Митною та прикордонною службою США, в порівнянні із загальною вартістю всього імпорту. Відомо, що умовою включення в добровільну програму співробітництва

з митною службою є вжиття суворих заходів забезпечення безпеки уздовж усього міжнародного ланцюжку постачання. У партнерські програми включаються імпортери, перевізники, брокери, консолідатори, постачальники логістичних послуг, морські портові адміністрації та термінальні оператори, а також іноземні виробники. При цьому статистика показує, що у 2016 році в США 53% імпорту було здійснено учасниками торговельних партнерських програм [418, с. 42–43].

Взявши до уваги вищевикладене, доходимо висновку про те, що зарубіжний досвід оцінювання діяльності митних органів може бути використаний для побудови близького до досконалого комплексу показників ефективності управління митними органами та виконання ними покладених на них завдань. Аналіз теорії та практики оцінювання діяльності митних органів дозволяє констатувати, що воно може бути дієвим за умови дотримання низки вимог, серед яких: 1) диференціація показників результативності та ефективності діяльності митних органів залежно від технологічних особливостей митного адміністрування на цих митних службах та інших особливих обставин, що впливають на використання загальних критеріїв для оцінювання діяльності конкретних митних підрозділів; 2) використання лише показових, вимірюваних, зрозумілих та об'єктивних критеріїв та якомога більш точне їх вираження та вимірювання, зокрема за допомогою підрахункових формул із конкретними змінними; 3) збалансованість системи критеріїв для оцінювання діяльності митної служби, що передбачає визначати ними ступінь досягнення митною службою її усіх цілей; 4) виважене та стримане використання показників, що вимагає обов'язкового урахування макроекономічного середовища та інших обставин, що мають значення та доповнюють показники ефективності діяльності митних органів як основу для організаційних перетворень та управління митним адмініструванням; 5) автоматизація реєстрації змінних, що слугують підставою для оцінки діяльності митних органів [426, с. 284].

4.2 КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ

Дослідження теоретико-правових та практичних питань адміністративно-правового регулювання митного адміністрування та побудови оптимальних інституційних моделей для митного контролю, митного оформлення та виконання митними органами інших функцій дозволяє стверджувати про те, що має місце значний простір для системного та докорінного вдосконалення організації та порядку діяльності митних органів за основними напрямками. Науковим співтовариством наводиться переконлива аргументація на користь законодавчих рішень про запровадження концептуальних заходів загального характеру для покращення засад митного адміністрування, реорганізації митного контролю зі збільшенням значення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг, створення інформаційних систем для спостереження за обігом ввезених на митну територію товарів, розширення кола питань для ухвалення попередніх рішень та деталізації порядку їх ухвалення, внесення техніко-юридичних правок у митне законодавство. Джерелом передових регуляторних та інституційних моделей, перевірених їх ефективним застосуванням протягом значних проміжків часу, якими може бути збагачене митне законодавство та практика його застосування, може слугувати зарубіжний досвід митного адміністрування.

Розпочинаючи формулювання висновків та рекомендацій щодо концептуальних напрямів вдосконалення митних правил, оптимальним першочерговим кроком видається окреслення стандартів, яким мають відповідати запропоновані нововведення для того, щоб вони дійсно наближали і митні органи до якнайбільш високих показників діяльності в напрямках забезпечення безпеки суспільства, реалізації митних інтересів держави та створення сприятливих умов для зовнішньоекономічних торговельних операцій.

Огляд міжнародних рекомендацій та наукових джерел дає підстави констатувати, що основними сучасними стандартами митного адміністрування вважаються, зокрема:

- стандартизація та вдосконалення митного законодавства, розробка нових норм, правил, технологій з урахуванням міжнародних стандартів;
- прозорість та передбачуваність – митне законодавство, правила і процедури в галузі митної діяльності застосовуються послідовно, є уніфікованими, загальнодоступними та належним чином доводяться до відома всіх заінтересованих осіб; дискреційними повноваженнями митні органи наділяються лише в об'єктивно виправданих випадках із належним контролем за їх реалізацією; створюються та підкріплюються організаційними системами та процедурами регламенти обслуговування підприємств та фізичних осіб;
- мінімальне втручання – митні органи максимально дотримуються принципів вибіркової та достатності митного контролю, повсюдно застосовують систему управління ризиками;
- співробітництво і партнерство – розвиток співробітництва з усіма учасниками зовнішньоторговельного процесу (з державними органами, підприємствами та їх об'єднаннями, митними адміністраціями інших держав), у тому числі за напрямками посилення обміну інформацією, подолання інформаційних асиметрій, консультування з питань митного застосування законодавства, консультацій під час ухвалення митними органами рішень із тих чи інших питань, зовнішнього оцінювання;
- збалансованість у частині співвідношення між митним контролем у сфері забезпечення безпеки і заходами, що сприяють розвитку торгівлі [427, с. 399–401].

Також слід зауважити, що за підсумками опитування фахівцями ОЕСР усіх учасників митних відносин з'ясовано, що одностайно підтримується думка про те, що держава, суспільство та приватний сектор є зацікавленими в розробці та ефективній реалізації заходів

забезпечення добропорядності фізичних осіб, підприємств та посадових осіб митних органів, так само як і заходів сприяння торгівлі, що дозволить усунути значну частку торгівельних перешкод без шкоди для стримувань та протидії шахрайству та корупції. Метою, яка на даний момент поставлена перед митною службою, є пошук оптимального балансу між пом'якшенням адміністративного тиску на підприємства та забезпеченням безпеки суспільства та митних інтересів держави. Генеральною лінією вдосконалення митного адміністрування залишається пошук проявів високого ризику правопорушень та першочергове наділення репресивних механізмів на правопорушення з найбільшими наслідками для суспільства та економіки, а також зменшення можливостей для їх вчинення [397, с. 13]. Зусилля в бік реформування та модернізації митного адміністрування, навіть будучи комплексними, зазвичай спрямовуються на спрощення та гармонізацію митних правил, систем та процедур, оскільки надмірно обтяжливі та непрозорі процедури створюють додаткові можливості для пошуку незаконних переваг під час взаємодії з митною службою та додаткові спонукання до корупції [397, с. 23].

Досягнення позитивних результатів у вдосконаленні митної служби та митного адміністрування миттєво та конкретно відображається на фінансово-господарській діяльності підприємств та економічному добробуті суспільства. За спостереженнями міжнародних експертів повне впровадження заходів сприяння зовнішньоторговельній діяльності, що випливають із рекомендацій ВМО, може зменшити торгівельні витрати у країнах з доходом нижче середнього на 16,5%, країнах із середнім доходом – на 17,4%, країнах із доходом вище середнього – на 14,6%, країнах-членах ОЕСР – на 11,8%. Використання належних урядових інституційних структур, механізмів звітності та інструментів забезпечення добропорядності керівництва та посадових осіб митних органів, що мінімізують можливості зловживання регуляторними повноваженнями, вимагання хабарів, ухилення від митних платежів, має потенціал зменшити витрати на торгівлю на 0,5–1,1%. Принагідно зауважується,

що за широкими опитуваннями корупцію бізнес вважає однією з основних перешкод для міжнародної торгівлі [397, с. 8].

Зважаючи на гарантоване зростання економіки внаслідок запровадження прогресивних нововведень митного адміністрування та у світлі вищевикладених основних векторів його подальшого розвитку міжнародним науковим та експертним співтовариством, а також національними урядами активно розробляються комплексні заходи вдосконалення процедур виконання митних формальностей та відповідних організаційних структур. Так, за підсумками ознайомлення із Планом заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 569-р, маємо підстави констатувати, що цей програмний документ відображає усі найбільш перспективні та фундаментальні перетворення, які узгоджуються з обґрунтованими в передових наукових дослідженнях концептуальними напрямками вдосконалення митного адміністрування, а також відповідають позитивним зарубіжним практикам нормативно-правового регулювання та організації діяльності митних органів. Інституціонального оновлення та розвитку функціональної спроможності виконання митними органами покладених на них завдань планується досягти шляхом, насамперед:

- 1) за напрямом управління інформаційними системами та технологіями:
 - забезпечення підвищення рівня аналітичної спроможності Держмитслужби шляхом налагодження ефективного та своєчасного обміну інформацією, розширення використання інформаційних рішень, методів аналізу та обробки масивів даних, системи аналізу та управління ризиками у процесі виконання своїх функцій;
 - забезпечення доступу Держмитслужби до баз даних інших органів виконавчої влади (МВС, Держстату, органів державної виконавчої служби тощо) для більш оперативного та ефективного виконання своїх функцій;

- мінімізація впливу людського фактору та автоматизація процесів під час виконання стандартизованих оперативних завдань, концентрація ресурсів на інтелектуальних методах контролю і запобігання порушенням у сфері митного законодавства;
- 2) за напрямом оцінки ефективності та результативності діяльності митних органів:
- розроблення ключових показників ефективності для всіх посад Держмитслужби та її територіальних органів;
 - розроблення ключових показників ефективності Держмитслужби та методики їх розрахунку, оперативний моніторинг за здійсненням заходів із реалізації реформи Держмитслужби;
 - запровадження уніфікованої системи вимірювання та оцінки задоволеності бізнесу рівнем обслуговування митних органів;
- 3) за напрямом сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур:
- перегляд та оптимізація застосування систематичних, комплексних, гнучких та послідовних процедур митного контролю на основі аналізу ризиків (створення моніторингового центру, таргетингових груп Держмитслужби для аналізу зовнішньоекономічних операцій суб'єктів господарювання тощо);
 - розширення сфери застосування автоматизованої системи управління ризиками на всі митні формальності, від обробки попередньої інформації до обробки результатів митного пост-аудиту;
 - удосконалення автоматизованої системи митного оформлення товарів, зокрема впровадження модулів прийняття автоматизованих рішень про виконання митних формальностей; подальша автоматизація митних формальностей;
- 4) за напрямом сприяння ефективному справлянню митних платежів:
- розроблення методики та запровадження моніторингу результативності та ефективності контролю митної вартості,

- класифікації товарів, визначення країни походження, правомірності використання пільг та преференцій зі сплати митних платежів, у тому числі за результатами пост-митного аудиту та судової практики;
- розроблення стандартних алгоритмів дій працівників митної служби під час виконання вищевказаних митних формальностей;
- створення зручних для користування бізнесом та митною службою онлайн-сервісів для перегляду реєстру попередніх рішень про класифікацію товару, знеособленої інформації про класифікацію товару з оформлених митних декларацій тощо;
- створення умов для здійснення контролю за обігом товарів на митній території України на кожному етапі їх постачання та реалізації – забезпечення доступу посадових осіб Держмитслужби, які виконують функції пост-митного аудиту та протидії митним правопорушенням, до інформації, що міститься в податкових накладних, акцизних накладних для цілей контролю за переміщенням товарів та податкової звітності, яка містить інформацію про складові частини митної вартості товарів;
- запровадження пост-митного контролю та підвищення ефективності здійснення митного аудиту, зокрема, шляхом створення інформаційно-аналітичної системи для підрозділів митного аудиту та митного оформлення з метою використання ризик-орієнтованого (переважно автоматизованого) підходу під час планування та проведення документальних перевірок, а також використання результатів митного аудиту для визначення переліку форм митного контролю на етапі митного оформлення товарів [428].

Осмисливши вищевикладене, очевидним видається те, що більшість із цих заходів досліджувалась у даній дисертації під час опрацювання теоретико-правових джерел, оцінки митного законодавства та вивчення зарубіжного досвіду митного адміністрування,

що дозволяє висловити власні міркування щодо деяких деталей нормативно-правових положень та організаційних моделей, за допомогою яких мають реалізуватись ці загальні нововведення.

Перш за все, викладемо пропозиції щодо загальних заходів вдосконалення митних процедур. Як показав аналіз європейських стандартів та зарубіжних правових джерел, основними засадничими заходами, покликаними оптимізувати діяльність митних органів та їх взаємодію з підприємствами, є імплементація положення Імплементативного регламенту Європейської Комісії 2015/2447 від 24 листопада 2015 року про право підприємства на доступ до документів та інформації, якими митний орган має намір обґрунтувати своє рішення або які вже покладені у його основу, а також запровадження стандартизованих алгоритмів виконання посадовими особами митних органів усіх митних формальностей.

Також слід зауважити, що наближенням до найкращих світових практик митного адміністрування є визначення українським урядом одним із пріоритетних напрямів розвитку митної служби розроблення стандартних алгоритмів дій працівників митної служби під час контролю митної вартості, класифікації товарів, визначення країни походження, правомірності використання пільг та преференцій зі сплати митних платежів та виконання інших митних формальностей. Так, аналіз зарубіжних джерел із цього питання дозволив констатувати, що у відомчих документах Митної та прикордонної служби США закріплено її прагнення розробити регламенти виконання її посадовими особами митних формальностей (Standard Operating Procedures). Відповідно до більш широкого розуміння оптимального управління національною митною справою митне законодавство має забезпечувати уніфікацію настільки, наскільки це є можливим для передбачуваності застосування митних правил та процедур, а також для спрощення виконання посадовими особами митних органів їх обов'язків.

Нагальність вирішення питання про видання детальних інструкцій виконання компетентними органами держави контрольно-наглядових заходів підкреслюється також у наукових працях.

Зокрема, як зауважила С.А. Агамагомедова, за підсумками дослідження адміністративно-правового регулювання митного контролю та з посиланням на напрацювання О.Ф. Ноздрачова, в ході адміністративної реформи велика увага має приділятися чіткому і вичерпному процедурно-процесуальному правовому регулюванню порядку реалізації контрольних функцій і повноважень державних органів. Регламентативність порядку контрольної діяльності має в основному відомчий характер та має знаходити відображення в адміністративних регламентах органів виконавчої влади. І хоча очевидна доцільність підготовки самостійних регламентів виконання функцій державного контролю, подібні випадки були одиничними. Упровадження адміністративних регламентів, на думку вченого, дозволило б певною мірою упорядкувати безліч процедур, з яких складається контрольна діяльність, раціоналізувати зміст документів і матеріалів, пов'язаних із результатами і термінами виконання державними органами контрольної функції [11, с. 136].

Таким чином, одними із заходів загального характеру, спрямованих на підвищення ефективності митного адміністрування та запобігання недотримання прав підприємств під час взаємодії з митними органами, є неухильне та повсюдне дотримання права підприємства бути почутим, що передбачає, серед іншого, включати в текст рішення митних органів посилання на право підприємства на доступ до документів та інформації, якими митний орган обґрунтовує своє рішення, а також запровадження митними органами стандартних алгоритмів дій працівників митної служби під час виконання митних формальностей [429, с. 103].

Не менш важливими шляхами підвищення ефективності митного контролю, яким також має приділятися належна увага, є створення правового підґрунтя для максимізації меж судового контролю за правомірністю рішень, дій та бездіяльності в рамках митного оформлення та митного контролю за допомогою законодавчого наділення адміністративних судів повною юрисдикцією незалежно від дискреційних повноважень митних органів. Використовуючи відповідну сінгапурську нормативно-правову модель як приклад

для наслідування, з наведеною метою слід доповнити митне законодавство положенням про те, що за підсумками судового оскарження суд може залишити чинним, змінити або скасувати рішення митних органів та вирішити питання по суті для безпосереднього врегулювання питання, як суд вважатиме за необхідне.

На доповнення до того значний науково-практичний інтерес представляють інформаційні технології та інформаційні ресурси митної служби Сінгапуру. Прагнучи спростити рух грошових коштів суб'єктів господарювання, зменшити адміністративне навантаження, диференціювати та індивідуалізувати митні платежі та формальності, збільшити гнучкість у бізнес-процесах, пов'язаних із митною службою, Митна служба Сінгапуру, насамперед, забезпечує функціонування та розвиток електронно-комунікаційних систем TradeNet та Networked Trade Platform.

TradeNet є сінгапурським національним механізмом «єдиного вікна» для торговельних декларацій, призначеним зменшити кількість та обсяг паперових операцій митних дозвільних процедур для торговельних та логістичних суб'єктів господарювання, дозволити сплачувати митні платежі та податки в електронних платіжних системах. Завдячуючи сінгапурській версії «єдиного вікна» кількість копій документів, що надавались митній службі, з 35 зменшилась до 1 [430, с. 298]. TradeNet опрацьовує 99% дозвільних заяв не більше, ніж за 10 хвилин із незначною платою за видання відповідних документів [431].

Більше того, суб'єкти, які мають намір здійснювати зовнішньоекономічну діяльність на території Сінгапуру, можуть направляти усю інформацію та документи до TradeNet з гарантією того, що вона буде належним чином розповсюджена серед також ветеринарних і санітарних органів, податкових контролюючих органів та банківських регуляторів та інших державних органів, що доводить показник поширення електронного декларування до 100% [432].

Networked Trade Platform є сінгапурською національною платформою управління торговельною інформацією, яка є основою для цифрових перетворень для побудови електронного середовища

для логістики та торгівлі, що пов'язує суб'єктів господарювання, муніципалітети та державу. На сайті сінгапурської митної служби наводиться перелік митних електронних послуг, сформованих за 12 сегментами (наприклад, реєстраційні форми, форми для дозволів і ліцензій, форми для визначення країни походження тощо). Одним із них є сегмент електронних митних послуг на платформі NTP, який включає 7 електронних послуг: 1) дозвіл на ввезення вантажного агента (The Cargo Agent's Import Authorisation); 2) реєстрація судна (Vessel Registration); 3) ліцензія Кімберлійського процесу (Kimberley process licence); 4) сертифікат про повернення вантажу (Certificate of Non-Manipulation); 5) сертифікат вільного продажу (Certificate of Free Sales); 6) сертифікат імпорту і перевірка доставки (Import Certificate and Delivery Verification); 7) свідоцтво про вивантаження (Landing Certificate). Також митні органи Сінгапуру беруть участь у блокчейн-платформі для відслідковування вантажів, яка дозволяє перевізникам і власникам вантажів не лише обмінюватися в реальному часі інформацією про правочини, але і пересилати один одному фінансові документи, наприклад такі, як рахунок-фактура, що має пришвидшити процес доставки [431].

Крім того, вкрай корисним технологічним надбанням для збагачення електронного виміру митної служби є мобільний додаток Customs@SG, який є зручним інструментом для подорожуючих осіб декларувати товари, сплачувати митні платежі та податок на товари і послуги під час їх зарубіжних подорожей у будь-який час та в будь-якому місці до того, як особа прибуде до Сінгапуру. Туристи з понаднормовим обсягом або кількістю товарів для звільнення від оподаткування митними платежами та податком на товари і послуги можуть використати додаток для попереднього декларування та сплати ввізного мита та податку на товари і послуги без необхідності відвідувати митний орган Сінгапуру, в зоні діяльності якого розташований пункт пропуску через державний кордон України, та подавати письмову митну декларацію. Щойно платіж проведений, додаток автоматично створить електронну квитанцію у пристрої мобільного зв'язку. Особи з електронною квитанцією

у пристрої мобільного зв'язку можуть обирати зелений коридор для проходження митного контролю та мають під час перевірки показувати електронну квитанцію як підтвердження платежу за переміщення через митний кордон України товарів в обсягах, що підлягають оподаткуванню митними платежами. Іншими властивостями додатку Customs@SG є можливість надсилання через нього запитів щодо практичного застосування окремих норм законодавства з питань митної справи, повідомлень про порушення митних правил або положень про організацію і забезпечення діяльності митних органів, а також відгуків про якість роботи митних органів та професійний рівень їх працівників [433].

Таким чином, для оптимізації суспільних відносин, що складаються під час митного контролю та митного оформлення, позитивним рішенням є запровадження найкращих сингапурських практик, пов'язаних із механізмом «єдиного вікна», платформою управління комерційною інформацією для логістики та торгівлі, та зручних програмних рішень для користувачів послуг митних органів (блокчейн-платформи для відслідковування вантажів та документообігу, мобільний додаток для митного декларування та сплати митних платежів тощо).

Як наступний крок запропонуємо шляхи досягнення більшого ступеня реалізації потенціалу попередніх рішень митних органів як інструментів спрощення імпортно-експортних операцій та оптимізації митного контролю та митного оформлення.

Насамперед, не викликає сумнівів те, що на часі розширення кола питань, з яких має допускатись ухвалення попередніх рішень. Спираючись на досвід Сінгапуру, Японії та інших зарубіжних країн, законодавство яких втілює широкий підхід до визначення сфери використання попередніх рішень, видається позитивним кроком доповнити перелік питань, з яких можуть ухвалюватись попередні рішення, питаннями про: 1) митну вартість товарів; 2) застосування тарифних пільг (тарифних преференцій) та дотримання тарифних квот. Як зазначає у цьому контексті А.В. Макаренко, зафіксований у МК України вичерпний перелік питань, із яких можуть прийматись

попередні рішення, має вагомими перспективи розширення, зокрема щодо митної вартості товарів, можливості застосування митних пільг та преференцій щодо товарів. Обстоюється позиція про те, що саме розширення переліку питань, із яких можуть прийматись попередні рішення, є передумовою ефективного застосування та дії, спрощення процедур торгівлі, а також досягнення правової визначеності в митному оформленні та контролі [363, с. 117].

Крім того, порядок ухвалення митними органами попередніх рішень може бути змінений шляхом закріплення за компетентними посадовими особами митних органів за зразком сингапурського митного законодавства дискреційного повноваження формулювати припущення поза предметом звернення підприємства за попереднім рішенням, які можуть стосуватись характеристик товарів чи інших обставин та їх правових наслідків із точки зору митного оформлення. Негативних проявів та можливостей зловживання цими дискреційними повноваженнями бути не може, але компетентне їх використання може відвернути необхідність повторного звернення підприємства за попереднім рішенням.

Іншим прогресивним нововведенням видається перейняття з канадських митних правил положення про те, що митний орган може відтермінувати видання попереднього рішення, якщо щодо товарів, яких воно стосуватиметься, відбувається адміністративне або судове оскарження з питань їх класифікації або походження, що може вплинути на зміст попереднього рішення. При цьому негативна відповідь на звернення про ухвалення попереднього рішення має супроводжуватись наданням доступу до матеріалів, якими обґрунтовується позиція митних органів у відповідних провадженнях.

Також корисним законодавчим рішенням може бути запровадження положень про можливість зміни попереднього рішення без його відкликання, як це передбачено канадським та сингапурським митним законодавством. Так, підставами для зміни попереднього рішення мають бути допущення друкарських або інших технічних помилок, формальних відхилень від процедури ухвалення

попереднього рішення та інші обставини, за яких у зміст попереднього рішення можуть вноситись виправлення, які не змінюють його по суті.

Більше того, слід встановити можливість припинення дії попереднього рішення шляхом його відкликання та шляхом визнання його недійсним та скасування. Так, прийняття попереднього рішення на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації, та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної у нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення (п. 1 ч. 7 ст. 23 МК України), має тягнути за собою скасування попереднього рішення з повною відповідальністю заявника за негативні наслідки застосування попереднього рішення з моменту його прийняття.

На противагу до того, якщо попереднє рішення ухвалене вступило в суперечність зі зміненням після його ухвалення митним законодавством або було прийняте з порушенням вимог митного законодавства (змінилась класифікація товарів, з'явилися підстави підозрювати вчинення правопорушення з відповідними товарами помилкові результати вивчення матеріалів заяви, якщо мала місце зміна критичних обставин після ухвалення попереднього рішення тощо), то таке попереднє рішення має відкликатись (п. 2–3 ч. 7 ст. 23 МК України). Поруч із цим законодавство має передбачити, що якщо митний орган відкликає попереднє рішення, воно не застосовується лише стосовно тих товарів, які імпортуються підприємствами або виготовляються місцевими підприємствами на дату або після дати відкликання, якщо при цьому ці підприємства добросовісно поклалися на зміст відповідного попереднього рішення. Датою відкликання попереднього рішення має вважатись не день прийняття рішення про його відкликання із негайним письмовим повідомленням заявника про це (ч. 10 ст. 23 МК України), а день публікації відповідного повідомлення на офіційному вебсайті митної служби.

Надоповнення до того для запобігання зловживанням та непорозумінням під час ухвалення та подальшого визначення долі попередніх

рішень доцільним вважаємо внести у абз. 1 ч. 7 ст. 23 МК України деякі техніко-юридичні правки. Йдеться про те, що положення, яке встановлює, що «митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати» може бути джерелом деструктивного правозастосування через те, що воно створює правову невизначеність, не містячи чітких та конкретних підстав для цього, на відміну від правила, закріпленого наступним реченням, про обставини, за яких попереднє рішення підлягає відкликанню. Таким чином, слід виключити положення першого речення абз. 1 ч. 7 ст. 23 МК України про те, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати.

Беручи до уваги вищевикладене, підсумуємо, що порядок використання попередніх рішень щодо застосування окремих положень митного законодавства може бути вдосконалений шляхом: 1) доповнення переліку питань, з яких можуть ухвалюватись попередні рішення, питаннями про застосування методу та критеріїв визначення митної вартості товарів, а також про застосування тарифних пільг (тарифних преференцій) та дотримання тарифних квот; 2) закріплення за компетентними посадовими особами митних органів дискреційного формулювати припущення поза предметом звернення підприємства за попереднім рішенням, які можуть стосуватись характеристик товарів чи інших обставин та їх правових наслідків із точки зору митного оформлення; 3) зобов'язання митних органів відтермінувати видання попереднього рішення, якщо щодо товарів, яких воно стосуватиметься, відбувається адміністративне або судове оскарження з тих чи інших питань, що може вплинути на зміст попереднього рішення, з наведенням позиції митних органів щодо відповідного питання; 4) запровадження положень про можливість зміни попереднього рішення без його відкликання, якщо мають місце технічні помилки, формальні відхилення від процедури ухвалення попереднього рішення та інші обставини, за яких у зміст попереднього рішення можуть вноситись виправлення, не змінюючи його суті; 5) розмежування відкликання

та скасування попередніх рішень за підставами застосування та правовими наслідками; 6) визначення, що якщо митний орган відкликає попереднє рішення, воно не застосовується лише стосовно тих товарів, які імпортуються підприємствами або виготовляються місцевими підприємствами на дату або після дати відкликання (день публікації відповідного повідомлення на офіційному вебсайті митної служби), якщо при цьому ці підприємства добросовісно поклалися на зміст відповідного попереднього рішення; 7) виключення положення першого речення абз. 1 ч. 7 ст. 23 МК України про те, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати [434, с. 187].

Продовжуючи науковий пошук напрямів вдосконалення українського митного адміністрування, слід визначити перспективи оновлення порядку контролю за правильністю визначення митної вартості, зокрема оцінивши з цієї точки зору доцільність прийняття деяких законопроектів, реалізації пропозицій наукового співтовариства та запровадження в митне законодавство України найкращих зарубіжних законодавчих рішень.

Висловлюючи міркування щодо нововведень, передбачених нещодавно ухваленим законодавством та проектами законів, що на даний момент перебувають на розгляді, по-перше, як зауважувалось вище, позитивного відгуку заслуговує основна ідея підтриманого урядом проекту Закону України про внесення змін Митного кодексу України (щодо порядку контролю правильності визначення митної вартості товарів) від 29 травня 2020 р. (реєстраційний номер 3562), який запроваджує можливість отримання українськими підприємствами попередніх рішень про застосування методу та критеріїв визначення митної вартості, а також надасть іншим суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності можливість завчасно отримувати такі рішення до моменту ввезення товарів на митну територію України [435].

По-друге, значне зрушення у бік посилення відкритості, прозорості й запровадження сучасних підходів у діяльності митних органів має забезпечити створення інформаційної бази щодо митної

вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, на основі знеособленої інформації щодо експортно-імпортних операцій, а також регулярне оприлюднення Держмитслужбою України інформації, що стосується митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України [436].

Цей крок є вкрай важливим та актуальним, зважаючи на те, що, за влучним спостереженням С.Г. Войтова, основною проблемою в частині застосування цінової бази митних органів виступає те, що, прикриваючись конфіденційністю цінової інформації в процесі митного оформлення, митні органи фактично приховують вказану інформацію від підприємств, тобто того, кого вона стосується безпосередньо. У рамках застосування цінової бази митної служби як елементу порівняння не менш актуальним постає також аспект нормативної неврегульованості вказаного питання. Затримка нормативної регламентації застосування цінових баз митної служби, на переконання вченого, була пов'язана з тим, що упорядкування використання цінових баз даних, по-перше, обмежить можливості використання цінової інформації задля виконання плану митних надходжень, по-друге – позбавить тіньового заробітку «нечистих на руку» посадовців митних органів [327, с. 45].

Крім того, на даний момент є значний суспільний запит та неспростовно підтверджена ефективність із точки зору забезпечення дотримання митного законодавства надання митними органами усіх відомостей зі значенням для митного оформлення про усі товари, за винятком передбачених законом обмежень, пов'язаних із державною та комерційною таємницею. Як слушно зауважила Я.Б. Мерило, вся інформація, яка не є комерційною чи державною таємницею або персональними даними, повинна бути відкрита для всіх, зокрема: інформація щодо товарів, які імпортуються в розрізі митного оформлення товарних підкатегорій по УКТ ЗЕД та торгових марок з оприлюдненням країни походження товару, країни відправлення товару, митної вартості та іншої інформації. Громадськість і ділові конкуренти – найкращі контролери сумлінності перевізників та їхніх декларацій [437].

На доповнення до вищевикладеного, значною підтримкою користується думка про те, що контроль за митною вартістю може бути посилений шляхом створення механізмів здійснення відповідних контрольних заходів після випуску товарів у вільний обіг. Наприклад, за визначених законодавством умов, зокрема за низького рівня ризику допущення порушень положень законодавства про митну вартість, може допускатись випуск товарів у вільний обіг на митній території за заявленою підприємством митною вартістю, якщо воно добровільно погодиться на перевірку правильності її визначення у рамках контролю після випуску товарів у вільний обіг. Видається очевидним те, що якщо митна вартість не узгоджується митним органом шляхом ухвалення ним попереднього рішення із цього питання, перенесення контролю за митною вартістю товарів на етап після їх випуску у вільний обіг дозволить скоротити час митного оформлення товарів, тоді як митні органи матимуть більше можливостей для прийняття більш обґрунтованого рішення за підсумками більш докладного вивчення факторів формування числового значення митної вартості та дослідження документів, поданих на її підтвердження [438, с. 174].

Переходячи до розмірковування щодо найбільш перспективних концептуальних напрямів вдосконалення митного контролю, насамперед, зауважено, що більшість їх знайшли своє відображення в урядових планах розвитку митної служби. Передусім, йдеться про створення умов для здійснення контролю за обігом товарів на митній території України на кожному етапі їх постачання та реалізації, а також про запровадження пост-митного контролю та підвищення ефективності митного аудиту. Іншими словами, згідно з державними програмними документами, так само як і відповідно до рекомендацій міжнародних організацій та пропозицій наукового співтовариства, частка заходів митного контролю, які здійснюються в зонах митного контролю, має зменшитись на користь заходів митного контролю після випуску товарів у вільний обіг, що може бути досягнуто, зокрема, шляхом використання даних бухгалтерського обліку для відстеження долі товарів, ввезених на

митну територію, та запровадження механізмів, спрямованих на перенесення частини заходів митного контролю на часовий проміжок після випуску товарів у вільний обіг.

Насамперед, нагадаємо, що склався консенсус у вищенаведених джерелах щодо того, що митний контроль після випуску товарів у вільний обіг має значний потенціал зменшувати адміністративне навантаження на підприємства під час проходження митного оформлення та заходів у зонах митного контролю, а також посилювати контроль за дотриманням положень законодавства, що стосуються безпеки суспільства та митних інтересів держави, оскільки в зонах митного контролю митні формальності мають виконуватись якомога оперативніше та з використанням обмежених обсягів даних, тоді як після випуску товарів у вільний обіг часу та інших ресурсів для контрольних-аналітичних заходів у митних органах значно більше. Іншими джерелами цінності митного контролю після випуску товарів у вільний обіг є можливість сприяння більш повному та точному розумінню особливостей функціонування секторів економіки, характеру та історії діяльності окремих підприємств із актуалізації даних системи управління ризиками.

Більше того, домінуюче значення митного аудиту в системі митного контролю створюватиме додаткові можливості для підприємств для вивчення митного законодавства та напрацювання способів забезпечення його дотримання, що відповідає сучасним міжнародним стандартам, за змістом яких під час перевірки дотримання підприємствами митних правил митна служба повинна проводити оцінку комерційних систем підприємств та їх впливу на митні операції для забезпечення відповідності вимогам митного законодавства.

Водночас перенесення заходів митного контролю на час після випуску товарів у вільний обіг у деяких випадках може бути недопустимим кроком із безпекових та фіскальних міркувань, адже, наприклад, підприємства можуть займатись неформальною торгівлею, здійснювати операції з особливо небезпечними товарами, не мати системи обліку, яка відповідає національним стандартам, або постійного офісного приміщення, що свідчить про неприйнятно

високий ризик цих підприємств для цілей визначення можливості здійснення щодо їх експортно-імпортних операцій заходів митного контролю після випуску товарів у вільний обіг [439, с. 309].

Крім того, очевидним є те, що проведення посадовими особами митних органів перевірок дотримання підприємствами приписів митного законодавства без інформаційно-аналітичної системи для використання ризик-орієнтованого та якомога більш автоматизованого підходу під час планування та проведення митного аудиту може перетворити його на контрпродуктивний та корупціогенний елемент. Так, як зазначається укладачами системного звіту Ради бізнес-омбудсмена про актуальні проблеми бізнесу в митній сфері, одним із найбільш поширених аргументів, який використовується критиками запровадження митного контролю після випуску товарів у вільний обіг, є ризик неможливості стягнути належні платежі до бюджету в разі коли після завершення митного оформлення юридична особа імпортера припиняє своє існування. Забезпечення невідворотності покарання за шахрайство та/або можливості стягнення з імпортерів відповідних коштів (коли відбулося нарахування зобов'язань за результатами перевірок) у разі фактичного припинення діяльності таких юридичних осіб навряд чи повністю знаходиться у сфері здійснюваної реформи митної служби [440, с. 50].

Урахувавши переваги та обмеженість можливостей митного контролю після випуску товарів у вільний обіг та запроваджуючи відповідний інструментарій, слід дотримуватись рекомендацій наукового та експертного співтовариств щодо того, що, посилюючи контрольно-перевірочний тиск на підприємства після випуску товарів у вільний обіг, держава має відповідним чином спростити виконання митних формальностей на попередніх етапах митного контролю. Йдеться про те, що на даний момент немає вираженого зв'язку між спрощенням випуску товарів та митним аудитом – за чинним митним законодавством митний аудит не виконує свого призначення бути інструментом прискорення та спрощення митного оформлення шляхом скорочення процесу взаємодії з митними органами в пунктах пропуску через кордон та в пунктах

призначення. Інакше кажучи, з посиланням на рекомендації Ради бізнес-омбудсмена для успішного запровадження пост-аудиту можливість випуску товарів у вільний обіг не має залежати від того, чи відбулося остаточне визначення розміру мит, податків, зборів і платежів [440, с. 50].

Таким чином, основним концептуальним напрямом системного вдосконалення митного контролю та митного оформлення є визначення частки митних формальностей, які за підсумками аналізу та оцінки ризиків допущення підприємством порушення вимог митного законодавства можуть за добровільною згодою підприємства або мають виконуватись під час проведення щодо відповідного підприємства митного аудиту. Як передбачено міжнародними стандартами, митний пост-аудит може працювати двома способами: 1) випуск товарів за високоризиковою операцією у вільний обіг з одночасним направленням із митного посту запиту до спеціалізованого підрозділу митної служби про перевірку декларанта за його погодженням; 2) спеціальна команда з використанням автоматизованої системи управління ризиками ретельно вивчає окремі митні декларації після виконання базових митних формальностей і відбирає ті, за якими виникають сумніви щодо їх повноти та точності, що слугує підставою для перевірки.

Видається за необхідне повторно наголосити, що коло можливих рішень залежно від історії та характеру діяльності підприємства відповідно до даних системи управління ризиками допускає як здійснення усіх митних формальностей у зонах митного контролю, так й їх перенесення в максимальній кількості та обсязі на час проведення щодо підприємства перевірки, за винятком тих заходів митного контролю та митного оформлення, які доцільно здійснювати в пунктах пропуску через кордон та в пунктах призначення.

Наприклад, у цьому контексті може бути запозичена модель правового регулювання, згідно з якою здійснювати переміщення товарів із використанням системи митного пост-аудиту надається не всім імпортерам, а лише їх окремим категоріям, які відповідають встановленим вимогам, таким як: необмежений доступ посадових

осіб митних органів до документів про зовнішньоекономічні операції підприємства; ізоляція (відокремлення) вантажів, що імпортуються до країни, від інших вантажів, що переміщуються компанією тощо; облік на митної служби як міжнародного перевізника не менше 1 року тощо.

Також у дусі сучасних адміністративно-правових перетворень слід закріпити за підприємствами за деяких обставин можливість обирати між виконанням митних формальностей у пунктах пропуску через кордон чи в пунктах призначення або під час митного аудиту, щоб посилити спроможність підприємств незалежно планувати їх фінансово-господарську діяльність. Цих самих міркувань дотримуються фахівці Ради бізнес-омбудсмена, вказуючи на те, що доцільним у окремих ситуаціях виглядає надання декларанту можливості вибору щодо проведення контролю «на кордоні» або ж із наступним пост-аудитом. Для забезпечення можливості такого вибору митний орган має в обов'язковому порядку інформувати декларанта про виникнення в нього сумнівів щодо заявленої інформації під час митного оформлення та про наявність права вибору декларанта. Оцінювати ефективність перенесення контролю на пост-аудит слід з урахуванням часових та економічних втрат на окремі митні процедури, в тому числі на оскарження можливих спірних ситуацій [440, с. 50].

Простором для додаткового посилення механізмів митного контролю після випуску товарів у вільний обіг є створення умов для контролю за обігом товарів на митній території на кожному етапі їх постачання та реалізації, насамперед, шляхом використання даних бухгалтерського обліку підприємств, що містить інформацію про складові частини митної вартості товарів та інші обставини, що можуть мати значення для митного контролю та митного оформлення.

Так, як зазначили Г.В. Баландіна, Ю.Ю. Пономарьов, С.Г. Синельников-Мурильов та А.В. Точін, основним напрямком удосконалення митного адміністрування має стати встановлення наскрізного контролю руху товарів і здійснення операцій

із ними з моменту ввезення до кінцевого споживання або реалізації в роздріб на основі аналізу інформації про товари, правочинів з ними та осіб, задіяних у міжнародних ланцюжках постачання. Для досягнення цієї амбітної мети важливо змінити бізнес-процеси, послідовність адміністративних процедур і перерозподілити функції між митними та податковими органами в частині фіскального контролю, а також між митними та іншими контрольно-наглядовими органами у частині нефіскального контролю. Щоб залучити до системи митного адміністрування дані бухгалтерського обліку як сполучної ланки, яка забезпечить точність інформації, яка досліджується митними органами, слід встановити мінімальні вимоги до бухгалтерського обліку для його використання під час митного адміністрування та простеження інформації про товари від моменту їх ввезення до реалізації (споживання). Наділення митних органів правом вимагати сплати митних платежів у максимальному розмірі для відповідної товарної групи, якщо дані бухгалтерського обліку суперечать інформації та документам про товари, які були подані в митні органи, дозволить відмовитися від контролю усіх зовнішньоекономічних операцій. Зважаючи на це, завершувати митне оформлення автори пропонують після прийняття товарів до бухгалтерського обліку та врегулювання зобов'язань зі сплаті митних платежів у внутрішньому митному органі. Такий підхід дозволить налагодити контроль імпорту після випуску товарів у контексті всієї сукупності господарської діяльності імпортера [418, с. 54, 56]. Так само видається слушним нагадати та приєднатись до думки М.О. Харкавого щодо того, що аудит митної і бухгалтерської документації – це основа контрольно-перевірочних заходів, метою яких є встановлення невідповідності класифікації товарів, фактів заниження митної вартості, неправомірності застосування митних пільг та преференцій, а також порушення режиму перебування товарів на митній території [350, с. 252].

На доповнення до розширення основи для прийняття рішень митними органами матеріалами бухгалтерського обліку для їх зіставлення із документами та відомостями, поданими під час

проходження митного оформлення, переміщення елементів митного оформлення та митного контролю на час після випуску товарів у вільний обіг може супроводжуватись запровадженням процедури добровільного розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил з умовою пом'якшення їх відповідальності за це або відмови від застосування до них будь-яких репресивних заходів.

Зумовлюється необхідність цього нововведення тим, що, як справедливо стверджують Л.М. Івашова та Т.О. Скоромцова, застосування такої системи буде стимулювати самостійне розкриття випадків заниження митних платежів та забезпечить ефективне, співрозмірне та упереджувальне стягнення, а також стимулюватиме сплату виявлених за результатами контролю сум митних платежів, що полягає у зменшені або звільненні від сплати штрафів у разі ненавмисних помилок або досудового врегулювання та погашення сум занижених митних зобов'язань. Це, за слушним зауваженням учених, цілком узгоджується з найкращим зарубіжним досвідом, адже національні законодавства окремих країн практикують стимулюючі моделі санкцій за фактами порушення митного законодавства, що дозволяють їх зменшення або незастосування в разі виконання порушником певних вимог: у визначений строк надати пояснення, розкрити інформацію, звернутися за зниженням («пом'якшенням») сум або ж запропонувати компроміс для вирішення такої вимоги [441, с. 144]. Більше того, встановлення стимулів для підприємств добровільно визнавати допущення митних правопорушень узгоджуються з магістральним напрямом розвитку публічного адміністрування, пов'язаним із розширенням меж диспозитивного адміністративно-правового регулювання та застосування стимулів і заохочень. За слушним зауваженням І.П. Яковлева, важливим фактором розвитку методів публічного адміністрування, державної митної справи є процес лібералізації таких методів, зумовлений міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Зокрема, це стосується розширення застосування методу заохочення, поряд із переконанням та примусом. У рамках державної

митної справи заохочення є самостійним методом публічного адміністрування, виокремлення якого зумовлюється безумовним виходом за межі лише внутрішньо-організаційної функції, інституціалізацією окремих проявів позитивного стимулювання [442, с. 19].

Як зазначається вищезгаданими вченими, позитивний вплив механізму добровільного розкриття митних правопорушень переконливо підтверджується досвідом найбільш розвинених країн. Зокрема, йдеться про те, що сингапурське митне законодавство дозволяє підприємствам самостійно виправляти помилки в митних деклараціях за умови, що вони не призвели до неправомірного звільнення від сплати митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та/або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, а до надходження заяви про помилки митна служба не повідомила підприємство про розслідування правопорушення, пов'язаного з допущенням цих самих помилок. Так само, самостійне виявлення та розкриття фактів недотримання митних правил у Японії дозволяє підприємству розраховувати на зменшення розміру штрафу з 35% до 10% суми донарахування. При цьому в деяких країнах механізм зменшення або звільнення від відповідальності за порушення митних правил є значно більш детально опрацьованим із формуванням більш вибагливих вимог та диференціацією ступеня послаблення фінансових санкцій. Нагадаємо, що за канадським законодавством звільнення від відповідальності може бути повним (взагалі не застосовуються штрафи, пені, відсоткові стягнення або інші фінансові санкції), якщо предметом імпортно-експортних операцій є товари комерційного призначення, а також частковим (штрафи не застосовуються, але сплачується стандартний відсоток за безпідставне користування коштами), а умови пом'якшення негативних наслідків для підприємства є такими: 1) відсутність заборгованості підприємства зі сплати митних платежів, крім фінансових санкцій; 2) добровільне розкриття має відбутись не пізніше, ніж після спливу 90 днів із дня, коли виникли підстави припускати допущення підприємством правопорушення; 3) добровільне розкриття

охоплює одразу всі випадки подібних порушень митних правил за 6 років; 4) добровільне розкриття не стосується об'єктів, обіг яких заборонений або обмежений та переслідується відповідно до кримінального законодавства або галузевого законодавства; 5) розкриття є добровільним, що передбачає ініціювання процедури зняття відповідальності самим підприємством без спонукання до цього будь-якими діями митних органів або інших уповноважених посадових осіб держави (повідомлення підприємства про митний або податковий аудит тощо); 6) розкриття поруч із конкретним правопорушенням недоліків системи бухгалтерського обліку підприємства або інших комерційних систем, які застосовуються підприємством під час здійснення ним зовнішньоекономічних операцій, із наведенням заходів, спрямованих на мінімізацію ризику допущення підприємством подібних порушень за згодою на перевірку реального запровадження цих заходів за правилами загального аудиту комерційних систем підприємств.

Осмысливши вищевикладене, видається оптимальним кроком запровадити в митне законодавство України механізм добровільного розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил із повним або частковим звільненням від відповідальності за зразком того, що діє за митним законодавством Канади, з визначенням окремих деталей (числових значень, що відображають ступінь зменшення фінансових санкцій, у взаємозв'язку з конкретними митними правопорушеннями) за підсумками наукових та експертно-аналітичних досліджень [443, с. 159].

Підбиваючи підсумки дослідження, спрямованого на визначення концептуальних напрямів вдосконалення організації та порядку діяльності митних органів, зазначимо, що системне, докорінне та науково обґрунтоване оновлення адміністративно-правового регулювання митного адміністрування може бути досягнуто шляхом запровадження нововведень у нижчевикладених напрямках.

Загальними заходами оптимізації процедур митного оформлення та митного контролю є: 1) доповнення митного законодавства положеннями на забезпечення дотримання права підприємства

«бути почутим», зокрема про право підприємства на доступ до документів та інформації, якими митний орган обґрунтовує своє рішення; 2) затвердження митними органами стандартних алгоритмів дій працівників митної служби під час виконання митних формальностей; 3) максимізація меж судового контролю за правомірністю рішень, дій та бездіяльності в рамках митного оформлення та митного контролю за допомогою законодавчого наділення адміністративних судів повною юрисдикцією незалежно від дискреційних повноважень митних органів; 4) запровадження найкращих практик, пов'язаних із механізмом «єдиного вікна», платформою управління комерційною інформацією для логістики та торгівлі та зручних програмних рішень для користувачів послуг митних органів (блокчейн-платформи для відслідковування вантажів та документообігу, мобільний додаток для митного декларування та сплати митних платежів тощо).

Порядок використання попередніх рішень щодо застосування окремих положень митного законодавства може бути вдосконалий шляхом: 1) доповнення переліку питань, з яких можуть ухвалюватись попередні рішення, питаннями про застосування методу та критеріїв визначення митної вартості товарів, а також про застосування тарифних пільг (тарифних преференцій) та дотримання тарифних квот; 2) закріплення за компетентними посадовими особами митних органів дискреційного формулювати припущення поза предметом звернення підприємства за попереднім рішенням, які можуть стосуватись характеристик товарів чи інших обставин та їх правових наслідків із точки зору митного оформлення; 3) зобов'язання митних органів відтермінувати видання попереднього рішення, якщо щодо товарів, яких воно стосуватиметься, відбувається адміністративне або судове оскарження з тих чи інших питань, що може вплинути на зміст попереднього рішення, з наведенням позиції митних органів щодо відповідного питання; 4) запровадження положень про можливість зміни попереднього рішення без його відкликання, якщо мають місце технічні помилки, формальні відхилення від процедури ухвалення попереднього

рішення та інші обставини, за яких у зміст попереднього рішення можуть вноситись виправлення, не змінюючи його суті; 5) розмежування відкликання та скасування попередніх рішень за підставами застосування та правовими наслідками; 6) визначення, що якщо митний орган відкликає попереднє рішення, воно не застосовується лише стосовно тих товарів, які імпортуються підприємствами або виготовляються місцевими підприємствами на дату або після дати відкликання (день публікації відповідного повідомлення на офіційному вебсайті митної служби), якщо при цьому ці підприємства добросовісно поклалися на зміст відповідного попереднього рішення; 7) виключення положення першого речення абз. 1 ч. 7 ст. 23 МК України про те, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати.

Фундаментальним кроком, необхідним для осучаснення митного законодавства України відповідно до найкращих міжнародних стандартів, а також для еволюційного розвитку митного контролю та митного оформлення, є визначення частки митних формальностей, які за підсумками аналізу та оцінки ризиків допущення підприємством порушення вимог митного законодавства можуть за добровільною згодою підприємства або мають за імперативними законодавчими приписами виконуватись під час проведення щодо відповідного підприємства митного аудиту після випуску товарів у вільний обіг. Зокрема, контроль за митною вартістю може бути посилений шляхом створення механізмів здійснення відповідних контрольних заходів після випуску товарів у вільний обіг. Наприклад, за визначених законодавством умов, зокрема за низького рівня ризику допущення порушень положень законодавства про митну вартість, може дозволятись випуск товарів у вільний обіг за заявленою підприємством митною вартістю, якщо воно добровільно погодиться на перевірку правильності її визначення в рамках контролю після випуску товарів у вільний обіг. Може бути запозичена модель правового регулювання, згідно з якою здійснювати переміщення товарів із використанням системи митного постаудиту надається не всім імпортерам, а лише їх окремим категоріям,

які відповідають встановленим вимогам, таким як: необмежений доступ посадових осіб митних органів до документів про зовнішньоекономічні операції підприємства; ізоляція (відокремлення) вантажів, що імпортуються до країни, від інших вантажів, що переміщуються компанією тощо; облік на митної служби як міжнародного перевізника не менше 1 року тощо [444, с. 55].

Простором для додаткового посилення механізмів митного контролю після випуску товарів у вільний обіг є створення умов для контролю за обігом товарів на митній території на кожному етапі їх постачання та реалізації, насамперед шляхом використання даних бухгалтерського обліку підприємств, що містить інформацію про складові частини митної вартості товарів та інші обставини, що можуть мати значення для митного контролю та митного оформлення [445, с. 29].

На доповнення до розширення основи для прийняття рішень митними органами матеріалами бухгалтерського обліку для їх зіставлення із документами та відомостями, поданими під час проходження митного оформлення, переміщення елементів митного оформлення та митного контролю на час після випуску товарів у вільний обіг може супроводжуватись запровадженням процедури добровільного розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил з умовою пом'якшення їх відповідальності за це або відмови від застосування до них будь-яких репресивних заходів.

Також обґрунтовується потенційний позитивний вплив запровадження в митне законодавство України механізму добровільного розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил із повним або частковим звільненням від відповідальності за зразком того, що діє за митним законодавством Канади, відповідно до якого звільнення від відповідальності може бути повним (взагалі не застосовуються штрафи, пені, відсоткові стягнення або інші фінансові санкції), якщо предметом імпортно-експортних операцій є товари комерційного призначення, а також частковим (штрафи не застосовуються, але сплачується

стандартний відсоток за безпідставне користування коштами), а умови пом'якшення негативних наслідків для підприємства є такими: 1) відсутність заборгованості підприємства зі сплати митних платежів, крім фінансових санкцій; 2) добровільне розкриття має відбутись не пізніше, ніж після спливу 90 днів із дня, коли виникли підстави припускати допущення підприємством правопорушення; 3) добровільне розкриття охоплює одразу всі випадки подібних порушень митних правил за 6 років; 4) добровільне розкриття не стосується об'єктів, обіг яких заборонений або обмежений та переслідується відповідно до кримінального законодавства або галузевого законодавства; 5) розкриття є добровільним, що передбачає ініціювання процедури зняття відповідальності самим підприємством без спонукання до цього будь-якими діями митних органів або інших уповноважених посадових осіб держави (повідомлення підприємства про митний або податковий аудит тощо); 6) розкриття поруч із конкретним правопорушенням недоліків системи бухгалтерського обліку підприємства або інших комерційних систем, які застосовуються підприємством під час здійснення ним зовнішньоекономічних операцій, із наведенням заходів, спрямованих на мінімізацію ризику допущення підприємством подібних порушень за згодою на перевірку реального запровадження цих заходів за правилами загального аудиту комерційних систем підприємств.

Осмысливши вищевикладене, видається оптимальним кроком запровадити в митне законодавство України механізм добровільного розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил із повним або частковим звільненням від відповідальності за зразком того, що діє за митним законодавством Канади, із визначенням окремих деталей (числових значень, що відображають ступінь зменшення фінансових санкцій, у взаємозв'язку з конкретними митними правопорушеннями) за підсумками наукових та експертно-аналітичних досліджень.

ВИСНОВКИ

Обґрунтовано, що об'єктивація буття органів митної політики відбувається за посередництва методів загальнотеоретичного, загальнонаукового й спеціально-юридичного змісту в різноманітних поєднаннях у межах ключових для цієї наукової роботи методологічних підходів: системного, синергетичного, антропологічного, герменевтичного.

Акцентовано увагу на тому, що метафізичні міркування в межах цього дослідження спираються на застосований у Конституції України аксіологічний підхід у формі імперативного принципу про визнання людини домінуючою цінністю в суспільстві, який, за умови належної соціалізації людей, стає невід'ємним атрибутом антропоцентричної політики держави, зокрема й у сфері митних відносин. Із позицій людиноцентризму природного (лібертарного) праворозуміння походження й подальший розвиток митного права являє собою процес розкладання відносин, що передбачають нерівність людей та відірваність держави від усього населення, на формування нових суспільних засад, заснованих на принципі формальної рівності, зумовленості діяльності держави виключно інтересами свого населення під час забезпечення паритету зовнішньоекономічних відносин з іншими державами. Відповідно, питання реформування органів митної політики, являючи собою частину трансформації усїєї держави, антропогенні й атропоцентричні.

Окреслено передумови виникнення та розвитку ідей людиноцентризму в адміністративному праві, до яких, зокрема, віднесено:

- запит на оновлення в підходах до розуміння природних прав людини і його місця в системі цінностей всього суспільства і держави;
- еволюційний розвиток інститутів громадянського суспільства як соціального підґрунтя людиноцентризму і впровадження його ідей у всі сфери суспільного життя;

- адаптацію українського законодавства та практик його застосування до європейських стандартів;
- тенденції закономірної інтеграції українського адміністративного права в так званій європейській адміністративній простір і імплементацію його принципів;
- неефективність публічного адміністрування із причин збереження окремих рудиментів і пережитків командно-адміністративної моделі управління державою і суспільством тощо.

Доведено, що публічна адміністрація як система – це побудована на стійких внутрішніх і зовнішніх зв'язках вертикального та горизонтального характеру об'єктивно зумовлена сукупність її суб'єктів, метою якої є досягнення такого збалансованого стану її компонентів та їх стабільної взаємодії між собою, який має забезпечити належне гарантування суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію приватними особами свого адміністративно-правового статусу. У свою чергу, публічне адміністрування – це функціональна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на досягнення її мети.

Аргументовано, що публічну адміністрацію, як систему органів державної влади і місцевого самоврядування, слід чітко відокремлювати від інших суб'єктів публічного адміністрування, яким делегуються повноваження перших. Обґрунтовано тезу про нетотожність категорій «суб'єкт публічної адміністрації» та «суб'єкт публічного адміністрування», які співвідносяться між собою як частина і ціле, часткове і загальне.

Обґрунтовано, що принципові засади та характер діяльності митних органів, пов'язані з митним контролем та митним оформленням, непоправно викривляються всупереч призначенню митних органів, якщо вони спрямовуються на першочергове виконання фіскальних показників або пріоритетне досягнення цілей сервісного обслуговування перед, наприклад, запобіганням та протидією порушенням митних правил. Наголошено на тому, що однією з найважливіших передумов гармонійного розвитку

та ефективності митної служби є спрямування її діяльності на досягнення максимальних результатів за усіма напрямками, що є цілком можливим за належного адміністративно-правового регулювання та побудови оптимальних інституційних моделей та їх реалізації на практиці.

Констатовано, що правове регулювання питань консультацій та попередніх рішень митних органів, контролю за митною вартістю, митного оформлення та митного пост-аудиту значною мірою відповідає стандартам верховенства права та вимогам збалансовано забезпечувати безпеку суспільства, реалізацію національних митних інтересів та сприяння законним зовнішньоторговельним операціям. Разом із тим обґрунтовується висновок про те, що має місце значна кількість недоліків та обсяг невикористаних можливостей для вдосконалення інструментарію митного адміністрування, що включає, зокрема, перенесення частки митних формальностей, пов'язаних із митною вартістю, на час після випуску товарів у вільний обіг; пошук більш досконалих організаційних моделей та інформаційних систем, що можуть використовуватись у ході митного оформлення; виправлення ситуації, у якій митний аудит не виконує свого призначення бути інструментом прискорення та спрощення митного оформлення шляхом скорочення процесу взаємодії з митними органами в пунктах пропуску через кордон та в пунктах призначення; запровадження механізму системного митного аудиту та системи простеження руху товарів від ввезення на митну територію до їх кінцевого споживання.

На підставі результатів дослідження критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів, що реалізують державну митну політику, зауважено, що діяльність митної служби характеризується багатовекторністю та мультипринципальністю, через що система оцінки ефективності діяльності митних органів має бути всеохоплюючою та, поруч із тим, належно структурованою і збалансованою. Наголошено на тому, що недостатньо конкретне та зрозуміле визначення в положеннях законодавства та підзаконних нормативно-правових актах чи політичних документах цілей

та показників діяльності митних органів унеможливує оцінювання її ефективності.

Доведено, що вкрай важливою є розробка інтегрального показника або системи показників, які б були здатні відобразити різноманіття завдань, виконання яких очікується від митних органів, оскільки застосування спрощених підходів до оцінки діяльності складної системи, яку являє собою митна служба, тягне за собою прийняття неправильних управлінських рішень. Зокрема, неприпустимим визнано використання критеріїв, дотримання яких не залежить безпосередньо від діяльності митних органів (показники збирання митних платежів без урахування економічних реалій тощо). Запропонована система вимог до інструментів оцінювання ефективності оцінювання діяльності митних органів.

Аналіз зарубіжного досвіду діяльності органів, що реалізують державну митну політику в умовах забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, дозволив встановити, що для вдосконалення українського митного законодавства значний інтерес представляють зарубіжні практики митного адміністрування, з-поміж яких: 1) добровільне розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил з умовою пом'якшення їх відповідальності за це або відмова від застосування до них будь-яких санкцій (Канада, Сінгапур, Японія); 2) прискорення та спрощення митного оформлення шляхом скороченням процесу взаємодії з митними органами в пунктах пропуску через кордон та в пунктах призначення під умовою проведення щодо відповідного підприємства митного аудиту (Канада, Південна Корея, США); 3) забезпечення права підприємства бути почутим (надавати доступ до документів та інформації, якими митний орган має намір обґрунтувати своє рішення або які вже покладені у його основу тощо); створення комунікаційних майданчиків для повідомлення підприємств про затримки митного оформлення та інші подібні події, а також одержання інструкцій загального характеру; розробка регламентів митного оформлення та митного контролю для посадових осіб митних органів (Сполучене Королівство, США, Сінгапур); 4) можливість митних органів відтермінувати видання

попереднього рішення, якщо щодо товарів, яких воно стосуватиметься, відбувається адміністративне чи судове оскарження; зміна попереднього рішення, якщо обставини, з якими вона пов'язана, не зумовлюють необхідність відкликання або скасування попереднього рішення; обов'язкове оприлюднення попередніх рішень; допустимість висловлення припущень щодо будь-якої майбутньої події чи іншого питання, що стосується предмета попереднього рішення; можливість ухвалення додаткового рішення, яким визначалась б митна вартість товарів (Канада, Сінгапур, Японія).

Обґрунтовано, що концептуальними засадами реформування органів, що реалізують державну митну політику, мають бути, насамперед, визначення частки митних формальностей, які за підсумками аналізу та оцінки ризиків допущення підприємством порушення вимог митного законодавства можуть за добровільною згодою підприємства або мають за імперативними законодавчими приписами виконуватись під час проведення щодо відповідного підприємства митного аудиту після випуску товарів у вільний обіг. Зокрема, пропонується посилити контроль за митною вартістю шляхом створення механізмів здійснення відповідних контрольних заходів після випуску товарів у вільний обіг. Наприклад, аргументується, що за визначених законодавством умов, зокрема за низького рівня ризику допущення порушень положень законодавства про митну вартість, може дозволятися випуск товарів у вільний обіг за заявленою підприємством митною вартістю, якщо воно добровільно погодиться на перевірку правильності її визначення в рамках контролю після випуску товарів у вільний обіг.

Висловлено аргументи на користь того, що простором для додаткового посилення механізмів митного контролю після випуску товарів у вільний обіг є створення умов для контролю за обігом товарів на митній території на кожному етапі їх постачання та реалізації, насамперед, шляхом використання даних бухгалтерського обліку підприємств, що містить інформацію про складові частини митної вартості товарів та інші обставини, що можуть мати значення для митного контролю та митного оформлення. Також

позитивним нововведенням є запровадження процедури добровільного розкриття підприємством фактів допущення ними порушення митних правил з умовою пом'якшення їх відповідальності за це або відмови від застосування до них будь-яких репресивних заходів.

Порядок використання попередніх рішень щодо застосування окремих положень митного законодавства рекомендовано вдосконалити шляхом: 1) доповнення переліку питань, з яких можуть ухвалюватись попередні рішення, питаннями про застосування методу та критеріїв визначення митної вартості товарів, а також про застосування тарифних пільг (тарифних преференцій) та дотримання тарифних квот; 2) закріплення за компетентними посадовими особами митних органів дискреційного формулювати припущення поза предметом звернення підприємства за попереднім рішенням, які можуть стосуватись характеристик товарів чи інших обставин та їх правових наслідків із точки зору митного оформлення; 3) зобов'язання митних органів відтермінувати видання попереднього рішення, якщо щодо товарів, яких воно стосується, відбувається адміністративне або судове оскарження з тих чи інших питань, що може вплинути на зміст попереднього рішення, з наведенням позиції митних органів щодо відповідного питання; 4) запровадження положень про можливість зміни попереднього рішення без його відкликання, якщо мають місце технічні помилки, формальні відхилення від процедури ухвалення попереднього рішення та інші обставини, за яких у зміст попереднього рішення можуть вноситься виправлення, не змінюючи його суті; 5) розмежування відкликання та скасування попередніх рішень за підставами застосування та правовими наслідками; 6) визначення, що якщо митний орган відкликає попереднє рішення, воно не застосовується лише стосовно тих товарів, які імпортуються підприємствами або виготовляються місцевими підприємствами на дату або після дати відкликання (день публікації відповідного повідомлення на офіційному вебсайті митної служби), якщо при цьому ці підприємства добросовісно покладались на зміст відповідного попереднього рішення; 7) виключення положення першого речення абз. 1 ч. 7 ст. 23 МК України про те, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Інформація Міністерства фінансів України про виконання Державного бюджету України за 2019 рік. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/informaciya-ministerstva-finansiv-ukrayini-pro-vik/>
2. Макаренко О.Л. Проблема розбудови глобального відкритого суспільства в дусі попперіанства. *Зб. наук. праць за матеріалами щорічної Міжнар. наук.-практ. конф. «Запорізькі правові читання», 15–16 травня 2008 р.* Запоріжжя : ЗНУ, 2008. С. 54–57.
3. Фихте И.Г. Сочинения в двух томах. Т. II / сост. и примеч. В. Волжского. Санкт-Петербург : Мифрил, 1993. 798 с.
4. Кун Т. Структура научных революций. Москва : Прогресс, 1977. 300 с.
5. Комаха Л.Г. Логічний аналіз дискурсу аргументації у філософії : дис. ... док. філос. наук : 09.00.06. Київ, 2016. 425 с.
6. Волошенко О.В. Правова інтуїція як елемент професійної правосвідомості. *Право і Безпека*. 2015. № 1. С. 15–20.
7. Дмитриев Т.А. Проблема методического сомнения в философии Рене Декарта. Москва : ИФ РАН, 2007. 231 с.
8. Фролов Д.П., Инютина О.В. Базовые категории институционального анализа таможенного дела. *Современная экономика: Проблемы и решения*. 2010. № 9. С. 17–25.
9. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ : учеб. пособие. Киев : МАУП, 2003. 368 с.
10. Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права. Волгоград : НИ и РИО, 1974. 150 с.
11. Агамагомедова С.А. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Нижний Новгород, 2018. 262 с.

12. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. Москва : Аванта+, 2001. 560 с.
13. Поппер К. Логика научного исследования / пер. с англ., под общ. ред. В.Н. Садовского. Москва : Республика, 2004. 447 с.
14. Кант И. Критика чистого разума. Москва : Наука, 1999. 655 с.
15. Агацци Э. Моральное измерение науки и техники. Москва : МФФ, 1998. 343 с.
16. Семенов В.Е. Трансцендентальные основы понимания (И. Кант и неокантианство). Владимир : Изд-во Владим. гос. ун-та, 2008. 228 с.
17. Калініченко А.І. Систематизація митного законодавства: сутність та форми : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2015. 200 с.
18. Хайдеггер М. Что такое метафизика? / пер. с нем. В. В. Библихина. 2-е изд. Москва : Академический Проект, 2013. 288 с.
19. Maslova A.B. Methodological principles in law scientific knowledge of the state customs policy institutional structures = Методологічні принципи у науковому правопізнанні інституційних структур державної митної політики. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 3. Vol. 2. P. 20–28.
20. Милль Дж. С. Система логики силлогистической и индуктивной: Изложение принципов доказательства в связи с методами научного исследования. Изд. 5-е, испр. и доп. Предисл. и прил. В.К. Финна. Москва : ЛЕНАНД, 2011. 832 с.
21. Лапаева В.В. Типы правопонимания: правовая теория и практика : монография. Москва : Росс. академия правосудия, 2012. 580 с.
22. Лозовой В.О., Рум'янцев В.О., Анучина Л.В. та ін. Еволюція етосу юриста в Україні (історичний та соціально-психологічний нарис). Харків : Право, 2011. 264 с.
23. Микешина Л.А. Философия науки: Современная эпистемология. Научное знание в динамике культуры. Методология

- научного исследования : учеб. пособие. Москва : Прогресс-Традиция : МПСИ : Флинта, 2005. 464 с.
24. Бережнюк І.Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва : автореф. дис. ... докт. екон. наук : 08.00.02. Київ, 2010. 32 с.
25. Русев И.Т. Антропогенная трансформация природных очагов чумы в Северо-Западном Причерноморье. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия: Биология, химия*. Т. 24(63). 2011. № 4. С. 224–243.
26. Поляков А.В. Антрополого-коммуникативное обоснование прав человека. Право и общество: от конфликта к консенсусу. Санкт-Петербург : СПбУ МВД России, 2004. С. 316–320
27. Зайцев В.Є. Митна політика України в контексті євроінтеграційних відносин. *Вісник економічної науки України*. 2017. № 2. С. 43–47.
28. Делюкаров К.Х. Системная парадигма современной науки и синергетика. *Общественные науки и современность*. 2000. № 6. С. 110–118.
29. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / пер. с франц., составл., вступ. ст. и примеч. А. Гофмана. Москва : Канон, 1995.
30. Пушкарева Г.В. Homo politicus: Политическая реальность и политический дискурс. *Общественные науки и современность*. 2013. № 5. С. 90–100.
31. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну легкових автомобілів незалежно від країни походження та експорту : рішення Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі від 14.03.2013 № 48. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e1a20ce7-18bb-4ad7-8b68-07940d918565&title=Tablitsia>
32. Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну : Закон України від 22.12.1998 № 332-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-14#Text>

33. Макаренков О.Л. Умови змістовного наповнення добросовісних конфігурацій правосвідомості парламентарів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2020. № 2. С. 9–13.
34. Павлова Ю.В. Правовая энтропия : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Владимир, 2004. 173 с.
35. Кривцова І.С. Методологічна роль синергетики у порівняльно-правовому пізнанні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 233 с.
36. Антисери Д., Реале Дж. Западная философия от истоков до наших дней. Античность и Средневековье (1-2) / пер. и ред. С. А. Мальцевой. Санкт-Петербург : Пневма, 2003. 688 с.
37. Крупеня Е.М. Статусное публичное право как комплексный институт в правовой системе : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Курск, 2019. 488 с.
38. Философия науки : учебник для вузов / под. ред. С.А. Лебедева. Москва : Академический проект, 2006. 777 с.
39. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
40. Близько 3,2 мільйона українців працює за кордоном на постійній основі. 01.08.2019. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-diaspora/2752271-ponad-3-mln-ukrainciv-pracue-za-kordonom-na-postijnij-osnovi-minsopolitiki.html>
41. Приймаченко Д.В. Правове забезпечення діяльності митних органів. *Митна справа*. 2006. № 2. С. 8–15.
42. Клян Ф.Г. Проблемні питання адаптації митного законодавства України до європейських норм і стандартів. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2009. Вип. 43. С. 597–602.
43. Стан корупції в Україні: порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень : 2007, 2008, 2011 та 2015. Київ : Київський міжнародний інститут соціології. 68 с.
44. Олійник Д.О. Запобігання корупційним злочинам, що вчиняються при здійсненні митних процедур : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2018. 230 с.
45. Федотов О.П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 38 с.
46. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання); Окрема думка від 02.11.2004 № 15-рп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04#Text>
47. Податок на виведений капітал. 24.04.2020. URL: <http://kmp.ua/uk/analytics/infoletters/exit-capital-tax-ect-can-be-implemented-only-for-all-tax-payers/>
48. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо запровадження податку на виведений капітал на заміну податку на прибуток підприємств № 3665 від 16.06.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69156
49. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ : Парламентське вид-во, 1999. 248 с.
50. Денисенко А.В. Антропоморфизм как аксиологический компонент синкретической формы бытия духовности. *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В.И. Вернадского. Серия: Философия. Культурология. Политология. Социология*. Т. 26. 2013. № 4. С. 142–150.
51. Аристотель. Сочинения в 4-х т. (Философское наследие). Т. 1. Метафизика. О душе. Москва : Мысль, 1975. 550 с.
52. Титова Т.А. Антропоморфизм и антропоцентризм как возможность сохранения человеческого в ситуации постчеловечества. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2012/01/6416>
53. Сухина И.Г. Ценностное содержание смысложизненного самоопределения человеческого бытия: философско-антропологический и культурологический аспекты. *Культура народов Причерноморья*. 2013. № 265. С. 205–211.

54. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
55. Михайлов С.В. Правовые ценности: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2011. 28 с.
56. Речицкий В.В. Символическая реальность и право. Львов : ВНТЛ-Класика, 2007. 732 с.
57. Федотов О.П. Административно-правовая концепция здійснення державної митної справи: теорія та практика : дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07. Одеса, 2016. 457 с.
58. Турен А. Возвращение человека действующего. Очерк социологии. Москва : Научный мир, 1998. 204 с.
59. Гафаров Х.С. Философская герменевтика Г.-Г. Гадамера: становление и развитие : дисс...д-ра филос. наук : 09.00.03. Санкт-Петербург, 2003. 345 с.
60. Потебня А.А. Полное собрание трудов. Мысль и язык. Москва : Лабиринт, 1999. 300 с.
61. Основні правила інтерпретації УКТ ЗЕД, Додаток до Закону України «Про Митний тариф України» від 4 червня 2020 року № 674-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674%D0%B0-20>
62. Heidegger M. *Unterwegs zur Sprache*. Frankfurt-am-Main: Vittorio Klostermann, 1985. S. 262.
63. Баранова Ю.О. Методологічні правила порівняльно-правових досліджень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2015. 193 с.
64. Маслова А.Б. Пізнання природи органів, що реалізують державну митну політику, інструментарієм системного та синергетичного методологічних підходів. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2020. Т. 31(70). № 4. С. 145–152.
65. Сущенко В.М. Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні (в контексті верховенства права). *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2012. Т. 129. С. 28–32.
66. Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.
67. Цвіркун Ю.І. Оскарження в адміністративному судочинстві рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації: проблеми теорії і практики. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 464 с.
68. Орел М.Г. Концепція адміністративної реформи та стратегія її реалізації: методологічні й практичні аспекти. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 376–381.
69. Рекомендації щодо законодавчого забезпечення конституційної, адміністративної та судової реформ. Центр політико-правових реформ. Програма сприяння Парламенту України. Київ, 2007. 52 с.
70. Шахов С.В. Норми адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 442 с.
71. Драч И.И. Человекоцентризм как мировоззренческая основа подготовки будущих преподавателей высшей школы. *Образование через всю жизнь: непрерывное образование в интересах устойчивости развития* : материалы IX Международной конференции, г. Санкт-Петербург, Россия, 2–4 июня 2011 г. Санкт-Петербург, 2011. С. 471–474.
72. Кремень В.Г. Філософія національної ідеї: Людина. Освіта. Соціум. Київ : Грамота, 2010. 576 с.
73. Кремень В. Філософія людиноцентризму як теоретична складова національної ідеї. *Дзеркало тижня*. 2005. № 31. С. 21.
74. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.
75. Генисаретский О. Культурно-антропологическая перспектива. *Иное: Хрестоматия российского самосознания*. Москва : Аргус, 1995. С. 5–40.

76. Кучеренко К.В. Теоретические основы формирования идеи человекообразного образования. *Молодой ученый*. 2015. № 2(82). С. 531–533.
77. Цигульов С.Ю. Філософія людиноцентризму – парадигмальний шлях розвитку суспільства. URL: <http://nauka.zinet.info/17/tsygulyov.php>
78. Мамардашвили М.К., Пятигорский А.М. Символ и сознание. Метафизические рассуждения о сознании, символике и языке. Москва : Школа «Языки русской культуры», 1997. 224 с.
79. Ситник О.І., Ковальчук І.А. Людиноцентризм в освітньому процесі: до постановки проблеми. *Інформаційно-освітні та виховні стратегії в сучасному суспільстві: національний та глобальний контекст : матеріали міжнародної наукової конференції, м. Мінськ, 12–13 листопада 2009 р.* Мінськ : Право і економіка. 762 с.
80. Кремень В.Г. Філософія людиноцентризму в стратегіях освітнього простору. Київ : Педагогічна думка, 2009. 520 с.
81. Проскуровская И.Д. К программе построения педагогики самоопределения. *Введение в педагогику самоопределения*. Томск, 2001. С. 7–13.
82. Юровська В.В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини: філософський аспект нової ідеології адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. № 41. Т. 3. С. 96–102.
83. Бачинін В.А., Журавський В.С., Панов М.І. Філософія права. Київ, 2003. 472 с.
84. Плавич В.П. Природа людини через пізнання сутності права, або людиноцентризм у праві. *Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади*. Випуск 8. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2017. С. 58–63.
85. Пархоменко Н.М. Людиноцентризм як сутність діяльності держави. *Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади*. Випуск 8. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2017. С. 31–35.
86. Львова О.Л. Від радянського тоталітарного державоцентризму до людиноцентристського реформування правової системи України. *Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади*. Випуск 8. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2017. С. 186–193.
87. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
88. Коробка В.Н. Правовое мировоззрение : в 2 ч. Донецк : Дон. юрид. ин-т Луган. гос. ун-та им. Э.А. Дидоренко, 2008. Ч. 1 : Становление и развитие. 152 с.
89. Тарахонич Т.І. Людиноцентризм у праві та правовому регулюванні: реалії сьогодення. *Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади*. Випуск 8. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2017. С. 281–284.
90. Білоус О.В. Людиноцентричні та аксіологічні аспекти тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства: монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 340 с.
91. Білоус О.В. Людиноцентризм як ціннісна основа тлумачення понять законодавства про адміністративне судочинство. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. № 41. Т. 4. С. 165–169.
92. Білоус О.В. Поняття та категорії адміністративного судочинства: людиноцентричні та аксіологічні аспекти тлумачення : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 395 с.
93. Шафиров В. Человекоцентристский подход к пониманию права. *Право України*. 2011. № 1. С. 101–106.
94. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики : монографія : 12.00.07. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.

95. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Издание 2-е. Москва, 1917. 294 с.
96. Карадже-Искров Н.П. Новейшая эволюция административного права. Иркутск : Изд. бюро Иркутск. государ. ун-та, 1927. 38 с.
97. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі : В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ : ВД «Дакор», 2016. 464 с.
98. Евтихийев А.Ф. Законная сила актов администрации. Люблин, 1911. 288 с.
99. Гладкая О.В. Передумови реалізації адміністративно-правової доктрини людиноцентризму. *LEX PORTUS*. № 1. 2017. С. 64–73.
100. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2010. Вип. 2. С. 87–92.
101. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12–18.
102. Андрійко О.Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомлень учасників наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 р.* Харків : Право, 2015. С. 10–13.
103. Коломоєць Т.О. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмету адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1. С. 27–35.
104. Коломоєць Т.О., Зозуль І.В. Феномен презумпцій в адміністративному праві України : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2013. 180 с.
105. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 568 с.
106. Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка ; відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Конус-Ю, 2008. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с.
107. Битяк Ю., Бойко І., Писаренко Н. Система адміністративного права. *Право України*. 2017. № 12. С. 173–183.
108. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. 252 с.
109. Рябченко О.П. Щодо новелізації предмета адміністративного права: питання наукової дискусії. *Альманах права. Людиноцентризм у праві: теоретико-прикладні засади*. Випуск 8. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2017. С. 77–80.
110. Правова доктрина України : у 5 т. / ред. Ю.П. Битяк. Харків : Право, 2013. Т. 2 : Публічно-правова доктрина України. 864 с.
111. Бойко І.В. Роль адміністративного права у формуванні правового статусу людини і громадянина. *Вісник Національної академії правових наук України*. № 2. 2013. С. 157–164.
112. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
113. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
114. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 544 с.
115. Юровська В.В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини як ідеологічна передумова перегляду змісту методів адміністративного права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6. С. 82–89.
116. Юровська В.В. Щодо змісту оновленої ідеології адміністративного права. *Одеські юридичні читання : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса,*

- 10–11 листопада 2017 р. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. С. 142–144.
117. Цвіркун Ю.І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 548 с.
118. Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. *Адміністративне право та процес*. 2013. № 2. С. 5–15
119. Мельник Р.С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *LEX PORTUS*. № 5. 2017. С. 5–16.
120. Мельник Р.С. Адміністративне право і процес: теорія та практика правозастосування : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 210 с.
121. Мельник Р. Концепція людиноцентризму у сучасній доктрині адміністративного права. *Право України*. 2015. № 10. С. 157–165.
122. Миколенко О.І. Захист прав людини у перехідний період еволюції адміністративного права України. URL: http://fs.onu.edu.ua/clients/client11/web11/pdf/admin_prawo2015.pdf
123. Про верифікацію та моніторинг державних виплат : Закон України від 03 грудня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324-20#n23>
124. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
125. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 05 жовтня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>
126. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05 жовтня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>
127. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
128. Про виконавче провадження : Закон України від 02 червня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19>

129. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
130. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
131. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
132. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
133. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>
134. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 червня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17>
135. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23 грудня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>
136. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
137. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року (з наступними змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
138. Маслова А.Б. Концепція людиноцентризму в адміністративному праві: передумови виникнення, зміст та нормативна основа. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2020. № 4. С. 118–128.
139. Системний аналіз. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Системний_аналіз
140. Тюхтин В.С. Отражение, системы, кибернетика. Теория отражения в свете кибернетики и системного подхода. Москва : Наука, 1972. 256 с.
141. Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. Москва : Наука, 1973. 271 с.
142. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. Москва, 1974. 280 с.

143. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ : учеб. пособие для вузов. Москва, 1989. 367 с.
144. Кондаков Н.И. Логический словарь. 2-е изд., испр. и доп. Москва, 1975. 720 с.
145. Лефевр В.О. Конфликтующие структуры. Москва : Советское радио, 1973. 158 с.
146. Некрасова Н.А., Некрасов С.И., Садикова О.Г. Тематический философский словарь. Учебное пособие. Москва : МИИТ, 2009. 164 с.
147. Філософські проблеми державного управління : навч.-метод. матеріали / авт. кол. : В.М. Князев, Ю.В. Бакаєв, Т.Е. Василевська та ін.; за заг. ред. В.М. Князева. Київ : НАДУ, 2012. 52 с.
148. Мельник В.В. Влада як основний засіб публічного адміністрування та механізм їх взаємодії. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: український і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 139–148.
149. Нікітенко В.О. Закони та принципи публічного адміністрування. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: український і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене ; Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 149–157.
150. Максименюк М.Ю. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2015. № 60. С. 206–223.
151. Чернов С.К. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: український і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене ; Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 19–23.

152. Венгер О.М. Цінності та «дерево цілей» публічного адміністрування. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: український і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене ; Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 158–162.
153. Крайнік О.М. Економічні засади публічного управління та адміністрування. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: український і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене ; Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 369–381.
154. Мороз О.С. Результативність та ефективність публічного управління та адміністрування. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: український і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 382–401.
155. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М., Фоміцька Н.В. та ін. Публічне адміністрування в Україні : навч. посібник / за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
156. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Т. 31(70). № 2. С. 33–37.
157. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук. ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президенті України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.

- ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 630 с.
158. Алейнікова О.В. Публічне адміністрування та влада. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: український і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене ; Запорізька державна інженерна академія. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. С. 260–266.
159. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
160. Цвіркун Ю.І. Розгляд та вирішення в адміністративному судочинстві справ щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 30 с.
161. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принципи верховенства права. Відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2010. 140 с.
162. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юридичних факультетів і факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 208 с.
163. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
164. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
165. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори-упорядники : І. Коліушко, В. Тимошук. Київ, 2006. 32 с.
166. Каменська Н.П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
167. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Юридичні науки)*. 2011. № 88. С. 90–93.
168. Кальниш Ю.Г., Лозинська Т.М., Тимцуник В.І. Публічне управління та адміністрування : навч. посіб. Полтава : РВВ ПДАА, 2015. 280 с.
169. Колпаков В.К. Людиноцентризм в доктрині адміністративного права. *Стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу* : матеріали II міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 жовтня 2015 р. Одеса : ОДУВС, 2015. С. 75–77.
170. Коломoeць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : навч. лекція. Київ : Ін Юре, 2014. 240 с.
171. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
172. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
173. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломoeць, В.К. Колпакова ; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізький національний університет». Київ, 2014. 520 с.
174. Мацелик Т.О. Публічна адміністрація: питання понятійно-категоріального апарату. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 135–138.
175. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 164–169.
176. Патерило І.В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 9-1. С. 83–85.

177. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
178. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Дніпро : Монолит, 2010. 400 с.
179. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 272 с.
180. Фомін Ю.В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 18 с.
181. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Видання третє. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
182. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 308 с.
183. Лютиков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права (до реформування українського адміністративного законодавства). *Право України*. 2014. № 11. С. 170–177.
184. Цвіркун Ю.І. Правова природа та призначення публічної адміністрації: узагальнений історіографічний аналіз доктринальних підходів та сучасне її розуміння. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. № 4(32). Ч. 1. С. 57–63.
185. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: Проект ЦППР. URL: http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf
186. Радишевська О.Р. Публічна адміністрація в умовах євроінтеграції України: презентаційні матеріали. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/public-administration-23march.pdf>
187. Світличний О.П. Щодо співвідношення понять «державне управління» і «публічна адміністрація». *Науковий вісник*

- Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право*. 2011. Вип. 165. Ч. 2. С. 189–195.
188. Делія Ю.В. Адміністративно-правові аспекти нормотворчості публічної адміністрації в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2014. 35 с.
189. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
190. Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Школик А.М. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстініан, 2007. 288 с.
191. Маслова А.Б. Визначення правової природи публічної адміністрації у працях учених-адміністративістів: узагальнений огляд підходів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. Вип. 87. С. 97–106.
192. Маслова А.Б. Алгоритм системного дослідження публічної адміністрації як наукової категорії. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 18–28.
193. Модель. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
194. Літературознавча енциклопедія : у 2 т. / авт.-уклад. Ю.І. Ковалів. Київ : ВЦ «Академія», 2007. Т. 2 : М – Я. 624 с.
195. Словник української мови: в 11 т. Київ : Видавництво «Наукова думка», 1973. Т. 9. 840 с.
196. Шахов С.В. Система адміністративного права : теоретико-правовий аналіз її мети, компонентів та зв'язків. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. Т. 4. С. 199–208.
197. Філософія : Часть вторая : основные проблемы философии : учеб. пособие для вузов / под ред. проф. В.И. Кириллова. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва : Юристъ, 1999. 304 с.
198. Лютиков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 454 с.

199. Ильичёв Л.Ф., Ковалёв С.М., Панов В.Г. Философский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3310/
200. Шахов С.В. Эффективность норм административного права: питання теорії та практики : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 348 с.
201. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы. Москва : Политиздат, 1985. 263 с.
202. Губанов В.А., Захаров В.В., Коваленко А.Н. Введение в системный анализ : учебное пособие. Ленинград, 1988. 232 с.
203. Кравченко Р.Г., Скрипка А.Г. Основы кибернетики : учебное пособие. Москва, 1974. 279 с.
204. Логика в правовом сознании. Перевод с чешского / А. Герлох, В. Кнапп ; под ред. и со вступ. ст. Венгерова А.Б. Москва, 1987. 312 с.
205. Могилевский В.Д. Методология систем: вербальный подход. Москва, 1999. 252 с.
206. Правовая информатика и кибернетика : учебник / Г.А. Атанесян, О.А. Гаврилов, П. Дери, А.Г. Каблуков и др. под ред. Н.С. Полевой. Москва, 1993. 528 с.
207. Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. Москва, 2000. 528 с.
208. Агошкова Е.Б. Ахлибининский Б.В. Эволюция понятия системы. *Вопросы философии*. 1998. № 7. С. 170–179.
209. Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. Москва, 2005. 608 с.
210. Вступ до теорії правових систем : монографія / за заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ, 2006. 432 с.
211. Егоров Ю.Л. Система, структура, функция. Научные доклады высшей школы. *Философские науки*. 1978. № 5. С. 38–47.
212. Калашин П.М. Файзиев А.А. О понятии «система». *Философские науки*. 1981. № 4. С. 132–134.
213. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. Москва, 1978. С. 38–41.
214. Мельник Р.С. Система административного права України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
215. Костылёв В.М. Проблемы системного и формально-логического анализа права : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Уфа, 2002. 195 с.
216. Система. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki>
217. Юровська В.В. Система методів адміністративного права: визначення мети, компонентів та структури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 5. С. 183–187.
218. Шергин А.П. Административная юрисдикция. Москва, 1979. 144 с.
219. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. Москва, 1976. 152 с.
220. Шахов С.В. Система адміністративного права: теретико-правовий аналіз її мети, компонентів та зв'язків. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. № 2. Т. 4. С. 199–208.
221. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>
222. Маслова А.Б. Публічна адміністрація як системне утворення: аналіз мети, компонентів та структури. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 2. С. 50–55.
223. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина, 2004. 584 с.
224. Свистович Р.С. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: *Юридическі науки*. № 3(3). 2017. С. 39–43.
225. Сукманова О.В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: *Юриспруденція*. 2018. Вип. 33. С. 64–67.

226. Сківрський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні : теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 417 с.
227. Маслова А.Б. Поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 1(26). Т. 2. С. 87–94.
228. Федоренко В. Національні комісії з регулювання природних монополій у системі центральних органів виконавчої влади : проблеми нормопроектного та управлінського забезпечення. *Вісник Національної академії державного управління*. 2010. № 3. С. 85–94.
229. Мельник Р.С., Петров Є.В. Фантом у системі органів державної влади, або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1(1). С. 214–219.
230. Ващенко Ю.В. Національні комісії з регулювання природних монополій в системі органів державної влади в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 137–139.
231. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#n167>
232. Соболев Є.Ю. Формування правової категорії «суб'єкт публічної адміністрації». *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Вип. 4(16). С. 86–93.
233. Цвіркун Ю.І. Колегіальні суб'єкти делегованих повноважень: різновиди та правова природа. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3. Vol. 1. P. 183–190.
234. Артеменко І.А. Місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 193–196.
235. Рожкова Л.П. Принципы и методы типологии государства и права. Саратов : Издательство Саратовского университета, 1984. 116 с.
236. Мацелик Т.О. Класифікація суб'єктів адміністративного права. *Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 53. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 249–253.
237. Лютиков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: пошук базового критерію розмежування та поділу їх на групи. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2012. № 4. Ч. 2. С. 159–165.
238. Vikhliayev M., Liutikov P. Conceptual fundamentals for reforming domestic legislation on legal entities. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 5. No 3 (2019). P. 104–107 (Index Copernicus Publishing, Inc., ESCI by Web of Science, Directory of Open Access Journals (DOAJ)). URL: <http://www.balticpublishing.lv/index.php/issue/article/view/680>. DOI: 10.30525/2256-0742/2019-5-3-104-107
239. Джавадов Х.А. Отдельные аспекты имплементации понятия «эффективность» в понятийно-категориальный аппарат гражданского процесса. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 133–137.
240. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь, 2001. 1440 с.
241. Андрющенко М.Н. Понятие эффективности и его философский смысл. *Ученые записки кафедр общественных наук вузов г. Ленинграда. Серия: Философия*. Ленинград, 1971. Вып. 12: Философские и социологические исследования. С. 42–53.
242. Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения. *Советское государство и право*. 1963. № 1. С. 22–31.
243. Пелевин С.М. Эффективность права и дальнейшее совершенствование законодательства о разводах. *Правоведение*. 1971. № 1. С. 95–104.
244. Лапаева В.В. Эффективность действия права / Проблемы общей теории права и государства : учебник / под. общ. ред. В.С. Нерсесянца. Москва, 2004. 612 с.

245. Пунченко С.И. Социальная эффективность права в современной России (теоретический аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Краснодар, 2016. 169 с.
246. Пунченко С.И. Социальная эффективность права в современной России (теоретический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. 28 с.
247. Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение : дисс.... докт. юридических наук : 12.00.01. Краснодар, 2009. 401 с.
248. Самощенко И.С., Никитинский В.И. Изучение эффективности действующего законодательства. *Советское государство и право*. 1969. № 8. С. 3–11.
249. Головченко В. Ефективність законодавства: проблеми оцінки та вимірювання. *Юридичний вісник України*. 2002. № 42(382). С. 9.
250. Пашков А.С. Эффективность действия правовых норм / редкол.: Пашков А.С. (отв. ред.) и др.; Ленингр. гос. ун-т им. А.А. Жданова, Науч.-исслед. ин-т комплексных социальных исследований. Ленинград, 1977. 143 с.
251. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм : монография. Москва, 1980. 280 с.
252. Самощенко И.С. Никитинский В.И. О понятии эффективности правовых норм. *Ученые записки ВНИИСЗ*. 1969. Вып. 18. С. 164–168.
253. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977. 117 с.
254. Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность правовой нормы : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 1982. 215 с.
255. Жинкин С.А. Некоторые аспекты понятия эффективности норм права. *Известия высших учебных заведений. Правоведение*. 2004. № 1. С. 191–196.
256. Самощенко И.С., Никитинский В.И., Венгеров А.Б. К методике изучения эффективности правовых норм. *Советское государство и право*. 1971. № 3. С. 70–71.
257. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ленинград, 1972. 26 с.
258. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография. Воронеж, 2011. 356 с.
259. Курагин Г.Г., Попов Л.Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций. *Правоведение*. 1974. № 4. С. 37–45.
260. Худяков Е.А. Эффективность применения норм с административной преюдицией : учебное пособие. Москва, 1981. 34 с.
261. Нікітін Ю.В., Рощина І.О. Ефективність норм кримінального права України у попередженні злочинів : монографія. Київ, 2014. 168 с.
262. Чечот Д.М. Выявление эффективности некоторых гражданско-процессуальных норм с помощью социологических методов. *Проблемы социологии права*. Вильнюс, 1970. Вып. 1. С. 82–84.
263. Илларионова Т.И. О категории эффективности гражданско-правовых норм. *Гражданское право, эффективность и качество: межвузовский сборник научных трудов* / под ред. О.А. Красавчикова. Свердловск, 1977. С. 70–78.
264. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления. *Советское государство и право*. 1965. № 8. С. 3–11.
265. Куракин О.М. Аналіз співвідношення категорії «ефективність правового регулювання» і суміжних понять. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2016. № 2. С. 7–10.
266. Байгутлин Р.И. К вопросу об эффективности правового регулирования (опыт аксиологического подхода к проблеме). *Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право*. 2008. № 31. С. 5–14
267. Рибалко Н., Балабан С. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: міждисциплінарний підхід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 147–159.

268. Абрамова А.А. Эффективность механизма правового регулирования : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Красноярск, 2006. 27 с.
269. Шахов С.В. Стимул як елемент структури адміністративно-правової норми. *Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 29–30 березня 2019 р. Дніпро, 2019. С. 101–104.
270. Юровська В.В. Критерії ефективності методів адміністративного права. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Херсон, 8–9 грудня 2017 р. Херсон, 2017. С. 80–83.
271. Юровська В.В. Ефективність методів адміністративного права: поняття та критерії оцінювання. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2017. № 6. С. 150–155.
272. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 216 с.
273. Гусарев С. Теоретичні проблеми методики визначення ефективності юридичної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 11. С. 60–63.
274. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. (Вопросы теории). Казань, 1975. 208 с.
275. Перепелюк А.М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2016. 224 с.
276. Рибікова Г.В., Колеснік М.В. Основні підходи до оцінки ефективності реалізації правових норм. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 8. С. 19–22.
277. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. Москва, 1984. 224 с.
278. Болокан І.В. Ефективність реалізації адміністративно-правових норм: поняття, сутність та значення. *Юридичний вісник*. 2017. № 2. С. 25–28.
279. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. та ін. Загальна теорія держави і права. Харків, 2011. 584 с.
280. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования). *Советское государство и право*. 1970. № 3. С. 40–48.
281. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ, 2015. 392 с.
282. Баранов В.М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Саратов, 1989. 400 с.
283. Козлов В.А. К вопросу о понятии эффективности права. *Вестник ЛГУ*. 1972. № 5. С. 108–114.
284. Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права : монография. Санкт-Петербург, 2009. 376 с.
285. Магденко А.Д. К вопросу об эффективности правовых средств в механизме правового регулирования. *Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 25-летию юбилею Челябинского государственного университета*, г. Челябинск, 24–26 мая 2016 г. Челябинск : Издательство ООО «Полиграф-мастер», 2016. С. 125–128.
286. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2012. 50 с.
287. Шахов С.В. Норми адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Дніпро, 2020. 30 с.
288. Система індикаторів результативності як механізм реалізації стратегії розвитку Міністерства доходів і зборів України : науково-аналітична доповідь / А.М. Вдовиченко, В.Л. Андрущенко, В.В. Козюк та ін. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2013. 60 с.
289. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2012. 260 с.

290. Цветков В.В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт. ; Київ : Оріяни, 1998. 364 с.
291. Васіна А.Ю., Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю. Державне управління : підручник. Київ : Знання, 2009. 582 с.
292. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
293. Таньчук О.А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2015. № 3. С. 63–71.
294. Сабадош Г.О., Харченко О.В. Проблеми адміністрування процесу вимірювання ефективності органів публічної влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 7. С. 18–32.
295. Ткачова О. Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2013. № 2. С. 30–37.
296. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід* : зб наук. пр. / за заг. ред. В.М. Князева. Київ : Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–11.
297. Мороз О.С. Ефективність публічного управління в виконавчих органах місцевого самоврядування. *Економіка і організація управління*. 2016. № 3(23). С. 243–251.
298. Маслова А.Б. Ефективність діяльності суб'єктів публічного адміністрування: адміністративно-правовий вимір. *Публічне право*. 2020. № 2(38). С. 45–54.
299. Рабінович П. Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 1(52). С. 13–21.
300. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 6-е вид. Харків, 2002. 160 с.

301. Оніщенко Н.М., Бобровник С.В. Соціальна та юридична ефективність законодавства. *Законодавство: проблеми ефективності*. Київ, 1995. С. 13–27.
302. Малько О.В. Эффективность правового регулирования. *Правоведение*. 1990. № 6. С. 61–67.
303. Овчинникова А.П. Феноменология правовой культуры: філософсько-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Одеса, 2016. 200 с.
304. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. та ін. Теорія держави і права : навч. посіб. / за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ, 2002. 368 с.
305. Цимбалюк М.М. Онтологічні основи теорії правосвідомості : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2009. 40 с.
306. Сорокин П. Социальная и культурная динамика: Исследования изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений / пер. с англ. В.В. Сапова. Санкт-Петербург, 2000. 1054 с.
307. Горобец К.В. Аксиосфера права: философский и юридический дискурс : монография. Одеса, 2013. 218 с.
308. Макаренко О.Л. Юридична деонтологія. Запоріжжя, 2018. 106 с.
309. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. 2017. URL: http://www.ier.com.ua/ua/publications/consultancy_work?pid=5713
310. Мельник О.Г., Тодощук А.В., Адамів М.Є. Проблеми та перспективи розвитку митної системи України в умовах європейської інтеграції. *Актуальні проблеми забезпечення національної безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі*: збірник тез II наук.-практ. інтернет-конференції, м. Ірпінь – м. Хмельницький, 18–30 травня 2018 р. Ірпінь ; Хмельницький, 2018. С. 44–47.
311. Квеляшвілі І.М. Реформування державного управління митною справою України в умовах європейської інтеграції : автореф. дис. ... докт. наук з держ. управління : 25.00.01. Дніпро, 2019. 39 с.

312. Кириченко Л. Чи потрібна бізнесу незалежна Митна служба. За і проти. *Економічна правда*. 2016. URL: <https://uteka.ua/publication/news-14-delovye-novosti-36-ekspertna-dumka-chi-potribna-biznesu-nezalezna-mitnitsya-za-i-proti>
313. Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459. Дата оновлення: 11 вересня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838-2019-%D0%BF>
314. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Дата оновлення: 24 жовтня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
315. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Дата оновлення: 6 грудня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
316. Літовченко В.Б. Фіскальна функція у сфері митної діяльності та її місце в процесі реалізації державної політики у сфері митної справи. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*, 2014. № 2(13). С. 171–175.
317. Суворов В. Оцінка ефективності фіскальної функції митних органів. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2011. № 3. С. 57–69.
318. Макаренко А.В. Митна реформа: пошук оптимальної концепції. *Lex Portus*. 2017. № 2(4). С. 21–36.
319. Андрійко О.Ф., Корнева Т.В. Сучасний стан та основні напрями вдосконалення митного контролю в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2019 № 4. С. 107–112.
320. Каимова И.В. Особенности стандартизации и унификации деятельности таможенных органов Российской Федерации. *Экономические науки*. 2018. № 12. URL: <http://novaum.ru/public/p599>
321. Суворов В.В. Институційні аспекти модернізації митної справи в Україні. *Ефективна економіка*. 2012. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2012_3_45
322. Комаров О.В. Удосконалення фіскальної політики в галузі державної митної справи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. Серія: Державне управління*. 2017. № 4. С. 62–67.
323. Бугель Ю.В., Чекаловська Г.З. Напрями трансформації державної митної справи як складника зовнішньоекономічної діяльності. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 43. С. 18–28.
324. Ченцов В. Міжнародні стандарти модернізації митних адміністрацій. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 219–230.
325. Колесников Г.Г. Соотношение частных и публичных интересов в таможенном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 – административное право; финансовое право; информационное право. Саратов, 2010. 33 с.
326. Маслова А.Б. Рівновага значення окремих напрямів діяльності митної служби як передумова її ефективності. *Права та обов'язки людини у сучасному світі* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 13–14 листопада 2020 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 134–136.
327. Войтов С.Г. Митна вартість товарів: актуальні питання визначення та контролю. *Стратегія розвитку України*. 2013. № 1. С. 40–46.
328. Кудрявцева С.К. Опыт Европейского Союза по контролю и корректировке таможенной стоимости. 11 с. URL: https://s3-ap-southeast-2.amazonaws.com/incu-documents/Conference+and+Event+Materials/INCU+International+Student+Conference+2017/Papers/Kudryavsteva_NOT+PUBLISHED.pdf
329. Постанова Верховного Суду від 23 квітня 2019 року у справі № 810/1479/16 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Фоззі-Фуд» до Київської митної служби ДФС про визнання протиправним та скасування рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81431646>

330. Тоцька Т.С. Контроль за правильністю визначення митної вартості товарів та його вплив на економічну безпеку держави. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління.* 2011. № 2. С. 200–204.
331. Тоцька Т.С. Контроль за правильністю визначення митної вартості товарів та його вплив на економічну безпеку держави. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління.* 2011. № 2. С. 200–204.
332. Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2019 року у справі № 815/6242/17 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «100 шин+» до Одеської митної служби ДФС про визнання протиправними дій, скасування рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81366565>
333. Тоцька Т.С., Аршиннікова А.В. Недоліки в системі державного контролю митної вартості в Україні. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління.* 2014. № 1. С. 150–158.
334. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур : міжнародний документ від 18 травня 1973 року. Дата оновлення: 26 червня 1999 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643#Text
335. Постанова Верховного Суду від 23 квітня 2019 року у справі № 810/1479/16 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Фоззі-Фуд» до Київської митної служби ДФС про визнання протиправним та скасування рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81431646>
336. Лепеха А.В. Вектори реформування Державної фіскальної служби України: функціональний аспект. *Публічне управління та митне адміністрування.* 2006. № 2(15). С. 109–113.
337. Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2019 року у справі № 815/6242/17 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «100 шин+» до Одеської митної служби ДФС про визнання протиправними дій, скасування рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81366565>

338. Драпайло В.В. Поняття та правова природа консультування з питань державної митної справи. *Митна справа.* 2014. № 2. С. 40–45.
339. Трунина Е.В. Совершенствование правового регулирования государственной услуги таможенных органов по информированию и консультированию населения. *Современное право.* 2012. № 7. С. 65–69.
340. Прус Л.Р. Інформування та консультування громадян з питань державної митної справи в Євразійському економічному союзі. *Митна безпека.* 2017. № 1. С. 114–127.
341. Всемирная таможенная организация. Рекомендации ВТамО по пост-таможенному аудиту (ПТА) : проект от января 2012 года. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/ru/pdf/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/wco_pca_guidelines_volume_1_rus_giz.pdf?db=web
342. World Customs Organization (2012) Guidelines for Post-Clearance Audit (PCA). Updated in June 2018. Volume 1. 36 p. URL: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/tools-and-instruments/pca-guidelines-volume-1.PDF?db=web>
343. Американська торговельна палата в Україні. Керівні принципи для митної справи в Україні. 38 с. URL: https://chamber.ua/wp-content/uploads/2020/01/guidelines_for_customs_policy_in_ukraine_ua.pdf
344. Кравчук Д.А., Куроптев Н.Б. Зарубежный опыт реализации таможенного контроля после выпуска товаров. *Бюллетень инновационных технологий.* 2018. Том 3 № 1(9). С. 37–41.
345. Лонгинова П.Д. Таможенный контроль после выпуска товаров как одно из направлений совершенствования. *Уч. зап. Санкт-Петербург. филиала Рос. таможенной акад.* 2016. № 3(59). С. 53–57.
346. Сагарьова Д. Передумови розвитку пост-митного контролю в Україні. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія: Економічні науки.* 2014. Вип. 36(1.1). С. 171–178.

347. Новиков С.В. Контроль после выпуска товаров как завершающий этап процесса таможенного контроля. *Вестник Российской таможенной академии*. 2017. № 1. С. 171–180.
348. Соколовська О.В. Міжнародні стандарти митного постаудиту. *Економічний вісник університету*. 2017. Вип. 33(1). С. 394–403.
349. Туржанський В.А. Функціонування постаудиту в системі митного контролю: український та зарубіжний досвід. *Митна безпека*. 2013. № 1. С. 13–19.
350. Харкавий М.О. Прагматика і проблематика пост-митного аудиту у контексті модернізації системи митного контролю в Україні. *Збірник наукових праць Подільського державного аграрно-технічного університету*. 2014. Вип. 22(2). С. 250–256.
351. Клименко Ю.Ю. Митний пост-аудит в Україні: теорія та практика застосування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 1. С. 161–166.
352. Рязанцева М.П. Актуальные вопросы таможенного контроля после выпуска товара. *Меридиан: Политематический сетевой электронный научный журнал*. 2019. Вып. № 7(41). С. 1–3. URL: <http://meridian-journal.ru/site/article?id=3328>
353. Мурашов Р.И. Посттаможенный аудит – шаг вперед в совершенствовании таможенного администрирования. *Беларусь в условиях глобализации и интеграции* : материалы Международной научной конференции, г. Минск, 25 октября 2018 г. / ред. кол. : С.В. Харитончик и др. Минск : БНТУ, 2018. С. 136–138.
354. Чалых Ю.Н. Совершенствование механизма таможенного контроля на основе развития института предварительных решений таможенных органов Российской Федерации : автореф. дис. канд. эконом. наук : 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством. Москва, 2004. 32 с.
355. Новік О.І. Митний контроль та шляхи підвищення його ефективності. *Бізнес-навігатор*. 2018. Вип. 5. С. 136–140.
356. Єдинак Т.С., Коновалова О.В., Герасимова В.А. Сучасні проблеми функціонування та оцінки ефективності митного постаудиту в Україні. *Східна Європа: економіка, бізнес та управління*. 2018. № 17. С. 651–655.
357. Макарова А. О грамотном применении процедуры таможенного аудита. 2018. URL: https://zakon.ru/blog/2018/12/20/o_gramotnom_primenenii_procedury_tamozhennogo_audita
358. Новиков С.В. Совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров в системе предоставления таможенных услуг : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством. Люберцы, 2019. 181 с.
359. Яковлев И. Консультации и предварительные решения среди форм публичного администрирования в государственном таможенном деле. *Legea și Viața*. 2016. №. 5/3 (293). С. 102–106.
360. Соглашение ВТО об упрощении процедур торговли : деловое руководство для развивающихся стран. Женева: МТЦ, 2013. 30 с. URL: https://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/AssetPDF/WTO%20Trade%20Facilitation%20Agreement_Russian.pdf
361. Чалых Ю.Н. Совершенствование механизма таможенного контроля на основе развития института предварительных решений таможенных органов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.05 (экономика и управление народным хозяйством). Москва, 2004. 32 с.
362. Макаренко А.В. Попередні рішення в державній митній справі: змістово-термінологічний пошук. *Юридичний електронний журнал*. 2018. № 5. С. 101–105.
363. Макаренко А.В. Питання, з яких приймаються попередні рішення в державній митній справі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43. Т. 3. С. 116–121.
364. Макаренко А.В. Припинення юридичної дії попередніх рішень: зміст, види та правові підстави. *Актуальні проблеми юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 4. С. 282–287.

365. Негара Р. В. Попередні рішення в законодавстві України. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. Вип. 3. С. 96–109.
366. Бережнюк І.Г. Концептуалізація оцінювання митних процедур в умовах активізації зовнішньоекономічної діяльності : монографія. Хмельницький, 2015. 196 с.
367. Архирейська Н.В. Аналіз підходів до оцінювання ефективності митної справи. *Ефективна економіка*. 2014. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2014_7_9
368. Система ключових індикаторів результативності діяльності органів Міністерства доходів і зборів України / Є.В. Бридун, А.М. Вдовиченко, А.І. Зубрицький, І.В. Кирилюк, Є.Л. Маланушенко та ін. ; за заг. ред. А.М. Вдовиченка. Київ : Алерта, 2013. 336 с.
369. Романова Д.С. Проблемные аспекты правового регулирования таможенного контроля. *Вестник Российской таможенной академии*. 2017. № 2. С. 166–172.
370. Сороко В.М. Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2012. 260 с.
371. Пашко П.В., Бережнюк І.Г. Захист митних інтересів як критерій оцінювання ефективності митних органів. URL: <http://ndi-fp.nusta.edu.ua/report/publication/20170629100129.pdf>
372. Ткачова О.К. Актуальні проблеми підвищення якості управління в митній службі. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1. С. 227–233.
373. Новосад І.В. Діагностика фіскальної складової митної безпеки України. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 3. С. 157–166.
374. Серебрянський Д., Вдовиченко А., Зубрицький А., Стадник М., Орос Г. Оцінка ефективності роботи митних підрозділів ДФС України : науково-аналітична доповідь. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2015. 59 с.
375. Тибінь А.М., Тибінь О.А. Ефективність діяльності органів управління митною справою в Україні. URL: <http://sciencehub.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/ilovepdf.com-52-60.pdf>
376. Кабінет Міністрів України. План дій з реформування митної служби. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported/content/news/doc250141228/План%20дій%20-%20митна служба.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported/content/news/doc250141228/План%20дій%20-%20митна%20служба.pdf)
377. Міністерство фінансів України. План підвищення ефективності роботи митної служби. URL: <https://mof.gov.ua/storage/files/CUSTOMS2020.pdf>
378. Осадча Н.В. Система збалансованих показників як напрям регулювання організації праці в митних органах. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Економіка»*. 2011. № 1. С. 53–61.
379. Кекіш І.П. Оцінка ефективності діяльності митних органів. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11482/1/Оцінка%20ефективності%20діяльності%20митних%20органів.pdf>
380. Руда Т.В. Теоретико-методичні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів митного контролю Запоріжжя. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Економічні науки*. 2014. № 1. С. 220–228.
381. Кисельова О.М. Теоретико-методичні основи визначення ефективності здійснення митної справи. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Економіка*. 2012. С. 5–16.
382. Несторишен І.В., Руда Т.В. Систематизація критеріїв оцінювання ефективності діяльності митних органів. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Економіка*. 2013. Вип. 3(40). С. 93–97.
383. Руда Т.В. Розробка методичного інструментарію для оцінювання ефективності діяльності митних органів України на основі інтегрального підходу. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія: Економічні науки*. 2015. Вип. 27. С. 75–82.
384. Комарницька Г.О. Показники оцінювання якості митного обслуговування державно-приватного партнерства. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 14. С. 5–10.

385. Коляда С. Підходи до оцінки ефективності митної служби: основні аспекти. *Економічний аналіз*. 2012. Т. 10 (2). С. 284–287.
386. Тимрієнко І.Ю. Оцінка ефективності митного контролю в умовах інтеграції України до ЄС. URL: <http://pev.kpu.zp.ua/journals/2019/213uk/65.pdf>
387. Олійник А.М. Основні принципи оцінювання результатів службової діяльності державних службовців органів доходів і зборів. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6, № 9. С. 73–79.
388. Методичні рекомендації визначення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 237 від 27.11.2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0237859-17#Text>
389. Беляєв А. Нюанси визначення завдань і КРІ службової діяльності держслужбовців за професійною ознакою окремих груп працівників. URL: <https://buhgalter.com.ua/articles/derzhavna-sluzhba/nyuansi-viznachennya-zavdan-i-kpi-sluzhbovoyi-diyalnosti/>
390. Зелінський С.Є. Теоретико-методологічні засади комплексного оцінювання державних службовців : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 296 с.
391. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України № 440-IX від 14 січня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-20#Text>
392. Маслова А.Б. Функціональний та інституційний аспект діяльності митниці як категорійна основа для системи критеріїв оцінювання ефективності митної служби. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 3. С. 292–296.
393. European Commission (2019). The role of Customs Controls. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-controls/general_en
394. Ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État (2011) A brief introduction to French Customs. URL: <https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/uploads/files/2019-04/french-customs-%28en%29.pdf>
395. U.S. Customs and Border Protection (2019). CBP Through the Years. URL: <https://www.cbp.gov/about/history>
396. World Customs Organization (2019) Annual Report 2018-2019. URL: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/media/annual-reports/annual-report-2018_2019.pdf
397. Organisation for Economic Co-operation and Development (2017). *Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices*. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-customs-good-practices.htm>
398. HM Revenue and Customs (2019) Annual Report and Accounts 2018-19 (for the year ended 31 March 2019). 298 p. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/824652/HMRC_Annual_Report_and_Accounts_2018-19__web_.pdf
399. Ассоциация содействие развитию внешней экономической деятельности (2017). Почему таможенно Сингапура считают лучшей в мире? URL: [http://www.np-srv.ru/stati/pochemu-tamognyu-singapura-schitayut-luchshey-v-mire-/](http://www.np-srv.ru/stati/pochemu-tamognyu-singapura-schitayut-luchshey-v-mire/)
400. *Singapore Customs Act 1960*. (2019, March 13). URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/CA1960#P11>
401. Маслова А.Б. Пріоритети діяльності та організаційна модель для митної служби: сучасна наукова думка та досвід розвинених країн. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 465–470.
402. 19 U.S. Code of Federal Regulations § 181.92 – Definitions and general NAFTA advance ruling practice URL: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/19/181.92>

403. Customs Act of Canada: Statute of Canada of 13 February 1985. C52-6. Last amended on July 1, 2019. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-52.6/FullText.html>
404. Free Trade Agreement Advance Rulings Regulations : Customs Act of Canada SOR/97-72 of 30 December 1996. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-97-72/FullText.html>
405. Japan Customs (2019). Advance Rulings on Valuation. URL: <https://www.customs.go.jp/english/advance/valuation.htm>
406. Singapore Customs (2020). Application for Customs Ruling on Valuation. URL: <https://www.customs.gov.sg/businesses/valuation-duties-taxes-fees/application-for-customs-ruling-on-valuation>
407. Valuation for Duty Regulations of Canada SOR/86-792 of 24 July 1986. Current to 9 September 2020. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-86-792/page-1.html>
408. HM Revenue & Customs. Notice 252: valuation of imported goods for customs purposes, VAT and trade statistics (Updated 24 April 2020). URL: <https://www.gov.uk/government/publications/notice-252-valuation-of-imported-goods-for-customs-purposes-vat-and-trade-statistics/notice-252-valuation-of-imported-goods-for-customs-purposes-vat-and-trade-statistics>
409. Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447 of 24 November 2015 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2447>
410. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 952/2013 від 9 жовтня 2013 року про встановлення Митного кодексу Союзу. Дата оновлення: 23 грудня 2016 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_009-13#Text
411. U.S. Customs and Border Protection (2018). Standard Guidelines for CBP/Trade Outages (Version 1.0). URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2018-Feb/CBP%20Downtime%20Policy%20for%20Trade%20version%201.0%20Final%20and%20Approved.pdf>
412. UN Economic and Social Council (2019). Draft Recommendation V on «Addressing product non-compliance risk in international trade». URL: <https://undocs.org/ECE/CTCS/WP.6/2019/8>
413. Тукеев Д.Л., Салакова Л.Д. Перспективы использования в Евразийском экономическом союзе международного опыта по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров. *Бюллетень инновационных технологий*. 2019. Т. 3 № 2(10). С. 40–44.
414. Андрушко А.П. Імплементация іноземного досвіду здійснення митного постаудиту в Україні: проблеми та перспективи. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. № 2(17). С. 214–219.
415. So You're Being Audited: Canadian Customs Audits : Clearit.ca's Blog on Customs Brokerage and News Updates (2020). URL: <https://clearit.ca/canadian-customs-broker-blog/canadiancustoms-audit/>
416. Post-Clearance Audit : Paper submitted by Canada Border Services Agency for the November 2011, World Trade Organization (WTO) Symposium on Trade Facilitation. URL: https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/case_studies_e/pca_can_e.doc
417. Sherzod A. (2018). Studying the Leading Methodology of Customs Audit Based on the Experience of Developed Western Countries and also, Possibilities of their Implementation in Uzbekistan. *International Journal of Economics, Commerce and Management*. Vol. VI, Issue 6. P. 47–57.
418. Баландина Г.В., Пономарев Ю.Ю. Синельников-Мурьев С.Г. Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры. Москва : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. 100 с.
419. Relief of Interest and/or Penalties Including Voluntary Disclosure: Canada Border Services Agency Memorandum of 25 November 2015 D11-6-4. URL: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d11/d11-6-4-eng.html>

420. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2005, 'OECD Guiding principles for regulatory quality and performance', viewed 19 August 2010. URL: <https://www.oecd.org/dataoecd/19/51/37318586.pdf>
421. Grobelny v. Poland, application no. 60477/12, 5 March 2020. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201526>
422. Приказ ФТС России Министерства финансов Российской Федерации от 30 октября 2017 г. № 1720 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России». Дата обновления: 25 октября 2019 года. URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/17pr1720/>
423. Reform by numbers: measurement applied to customs and tax administrations in developing countries / edited by Thomas Cantens, Robert Ireland, Gaël Raballand. Washington DC, 2013. 174 p. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/431821468157506082/reform-by-numbers-measurement-applied-to-customs-and-tax-administrations-in-developing-countries>
424. Le forum de la performance. URL: <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/farandole/2012/pap/html/DBGPGMOB JINDPGM302.html>
425. Концептуалізація оцінювання митних процедур в умовах активізації зовнішньоекономічної діяльності : монографія ; за заг. ред. І.Г. Бережнюка. Хмельницький : ПП Мельник А.А., 2015. 196 с.
426. Маслова А.Б. Зарубіжний досвід правового регулювання та організації оцінювання діяльності митних органів. *Право та державне управління*. 2019. № 2. Т. 2. С. 282–287.
427. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 463 с.
428. План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затверджений розпорядженням

- Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 569-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-realizaciyi-konceptualnih-napryamiv-reformuvannya-sistemi-organiv-shcho-realizuyut-derzhavnu-mitnu-politiku-i130520-569>
429. Маслова А.Б. Загальні заходи оптимізації митного оформлення та митного контролю в Україні. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 вересня 2019 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2019. С. 101–105.
430. Дорофеева Л.М. Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2019. 547 с.
431. Singapore Customs (2020). Organisation overview. URL: <https://www.customs.gov.sg/about-us/organisation-overview>
432. Елин В. Таможенные модели для Таможенного Союза. 2010. URL: <https://www.alta.ru/articles/15976/>
433. Singapore Customs (2020). Customs@SG Mobile & Web Application. URL: <https://www.customs.gov.sg/about-us/our-commitment-to-quality-service>
434. Маслова А.Б. Попередні рішення щодо застосування окремих положень митного законодавства: загальна характеристика та перспективи вдосконалення. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 15. С. 185–190.
435. Проект Закону України про внесення змін Митного кодексу України (щодо порядку контролю правильності визначення митної вартості товарів) від 29 травня 2020 р. (реєстраційний номер 3562). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68975
436. Офіційне інтернет-представництво Президента України. Президент підписав закон, що продовжує реформу податкової та митної служби й запроваджує можливість автоматизації митного оформлення. 11 лютого 2020 року. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-sho-prodovzhuye-reformu-podatkovoyi-59705>

437. Мерило Я. Дев'ять пріоритетів нової митної служби, які мають допомогти бізнесу. *НВ Бізнес*. 2019. URL: <https://nv.ua/ukr/biz/experts/nova-mitnicya-yakih-zmin-chekaye-biznes-povini-ukrajini-50041335.html>
438. Маслова А.Б. Порядок визначення митної вартості: сучасний стан правового регулювання та перспективи його вдосконалення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020. № 44. С. 173–177.
439. Маслова А.Б. Передумови запровадження заходів митного контролю після випуску товарів у вільний обіг, його потенціал та обмеження. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 307–312.
440. Рада бізнес-омбудсмена України. Системний звіт: актуальні проблеми бізнесу у митній сфері. 2018. URL: https://boi.org.ua/media/uploads/systemic_report_ii_2018/ii_2018_sytem_ua.pdf
441. Івашова Л.М., Івашов М.Ф. Інституційні зміни та їх вплив на функції державного управління у сфері ЗЕД. *Теорія та практика публічної служби* : матеріали наук.-пркт. конф. Дніпро, 21 грудня 2018 р. / за заг ред. С.М. Серьогіна. Дніпро : ДРУДУ НАДУ, 2018. С. 13–18.
442. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 27 с.
443. Маслова А.Б. Добровільне розкриття підприємствами допущених ними митних правопорушень як умова пом'якшення або звільнення їх від відповідальності. *Права людини та проблеми організації і функціонування публічної адміністрації в умовах становлення громадянського суспільства в Україні* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 26–27 квітня 2019 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 157–163.
444. Маслова А.Б. Митний контроль після випуску товарів у вільний обіг: стан та перспективи реалізації в митному законодавстві України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 3. С. 52–57.

445. Маслова А.Б. Моніторинг обігу товарів на митній території на кожному етапі їх постачання та реалізації за допомогою даних бухгалтерського обліку підприємств. *Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 20–21 листопада 2020 р. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 28–30.

Наукове видання

МАСЛОВА Анна Борисівна

**ОРГАНИ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ
ДЕРЖАВНУ МИТНУ ПОЛІТИКУ,
ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ
ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ
РЕФОРМУВАННЯ**

Монографія

Верстка – Ю. С. Семенченко

Підписано до друку 29.10.2020 р. Формат 60×84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 22,55. Наклад 300. Замовлення № 1220М-326.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво та виготовлення – Видавничий дім «Гельветика»
69002, Україна, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська, 84, оф. 414
Телефони: +38 (048) 709 38 69
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.