УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

# ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

ТЕОРЕТИКО–ПРИКЛАДНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Суми ■ ВВП «Мрія» ■ 2020

УДК 347.92(477)
П 98

**Авторський колектив:**

Рябченко Олена Петрівна, д.ю.н., проф.
Мацюк Володимир Ярославович, д.ю.н.
Литвин Наталія Анатоліївна, д.ю.н., с.н.с.
Попівняк Олександр Іванович
Хомутянський Віталій Володимирович
Палій Людмила Леонідівна
Пудрик Денис Валерійович, к.е.н
Біла Вікторія Русланівна, к.ю.н., доц.
Чмелюк Василь Васильович, к.ю.н.
Винниченко-Кумкова Лілія Олександрівна, к.ю.н., доц.
Чигрина Галіна Леонідівна, к.ю.н., доц.
Петрова Ірина Павлівна, к.ю.н., доц.
Соломенко Геннадій Вікторович, к.ю.н.

*Рекомендовано до друку Вченою радою Університету державної фіскальної служби України (протокол № 12 від 28.11.2019 року).*

Рецензенти:

*Сопілко Ірина Миколаївна*, декан юридичного факультету Національного авіаційного університету, д.ю.н., проф., заслужений юрист України; *Чеховська Ірина Василівна*, завідувач кафедри цивільного права та процесу Університету ДФС України, д.ю.н., с.н.с.

Правове забезпечення захисту економічних інтересів держа-
П 98 жави. Теоретико-прикладне дослідження : монографія / За редакцією О. П. Рябченко. – Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2020. – 352 с.
ISBN 978-966-473-242-7

Монографія присвячена розкриттю проблеми захисту економічних інтересів держави та визначенню шляхів її вирішення. В роботі проаналізована правозастосовна практика правоохоронних та митних органів, чинне законодавство, наукові джерела. Особлива увага приділена таким питанням як: юридична сутність правозахисної діяльності у виділеній сфері; теоретичні аспекти правових форм; інформаційне забезпечення, вдосконалення організації та правого регулювання правозахисної діяльності щодо економіки. Монографія адресована науковцям, практикам, викладачам, студентам, аспірантам юридичних навчальних закладів.

**УДК 347.921(477)**

© Авторський колектив, 2020
© ВВП «Мрія», 2020

ISBN 978-966-473-242-7

# ЗМІСТ

**Вступ** . . . . . 7

**Розділ 1.**
**ЮРИДИЧНА СУТНІСТЬ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ТА МИТНИХ ОРГАНІВ У ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ**

**1.1.** Адміністративно-правові засади захисту економічних інтересів держави у митній сфері: актуальні питання правової характеристики
*Палій Л.Л.* . . . . . 13

**1.2.** Методи захисту економічних інтересів держави, форми та напрямки взаємодії між суб'єктами правозабезпечувальної та правозахисної діяльності
*Палій Л.Л.* . . . . . 32

**Розділ 2.**
**ПРАВООХОРОННІ ТА МИТНІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ**

**2.1.** Місце правоохоронних та митних органів у системі захисту економічних інтересів держави
*Попівняк О.І.* . . . . . 51

**2.2.** Адміністративна відповідальність за порушення митних правил
*Хомутянський В.В.* . . . . . 69

**Розділ 3.**
**ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ**

**3.1.** Поняття та види правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави
*Біла В.Р.* . . . . . 93

**3.2.** Адміністративний акт як основна форма діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави
*Біла В.Р.* . . . . . 103

**Розділ 4.**
**ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ**

**4.1.** Сутність процесуальної форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави
*Біла В.Р., Чмелюк В.В.* . . . . . 111

**4.2.** Актуальні питання визначення процесуальних форм правозабезпечувальної та правозахисної діяльності у економічній сфері
*Рябченко О.П., Пудрик Д.В.* . . . . 117

**Розділ 5.**
**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ**

**5.1.** Генезис правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів у сфері захисту економічних інтересів держави
*Литвин Н.А.* . . . . . 141

**5.2.** Принципи та функції правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України у сфері захисту економічних інтересів держави
*Литвин Н.А.* . . . . . 175

**Розділ 6.**
**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ**

**6.1.** Міжнародний досвід правового забезпечення економічної безпеки держави: перспективи впровадження в Україні
*Чигрина Г.Л.* . . . . . 213

**6.2.** Генезис антикорупційної стратегії держави та її вплив на визначення способів подолання корупційних ризиків у митній діяльності
*Рябченко О.П., Винниченко-Кумкова Л.О.* . . 239



**6.3.** Проблемні питання законодавчого забезпечення застосування сил і засобів правоохоронних органів у захисті економічних інтересів держави в районах здійснення операції Об'єднаних сил
*Мацюк В.Я.* . . . . . 258

**6.4.** Шляхи оптимізації процедур проведення досліджень з питань дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом
*Рябченко О.П., Мацюк В.Я.* . . . . 263

**6.5.** Вдосконалення способів і методів виявлення ризикових зовнішньоекономічних операцій та фактів ухилення від сплати податків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності
*Соломенко Г.В.* . . . . . 268

**6.6.** Структура митної служби Німеччини як вищого федерального органу у сфері митного управління
*Петрова І.П.* . . . . . 288

**Висновки** . . . . . 299

**Список використаної літератури** . . . . 307

# Вступ

**Актуальність теми дослідження**

Необхідність вирішення державного завдання щодо захисту економічних інтересів держави в умовах євроінтеграційних процесів в Україні актуалізує науковий пошук у напрямку визначення актуальних за існуючих геополітичних умов, стану економіки України, ступеню розвитку інститутів громадянського суспільства напрямків формування оптимальної моделі правоохоронної та правозахисної діяльності інститутів держави, серед яких особливе місце посідають правоохоронні та митні органи. Така оптимальна модель містить, серед усіх її елементів такі, які є адміністративно-правовими, що, у свою чергу, визначає потребу їх ретельного дослідження.

Зміни, які відбуваються у правоохоронних та митних органах останнім часом, спрямовані на формування системи, діяльність якої має бути спрямована на ефективний захист національних інтересів України, в тому числі – у сфері економіки. Разом з тим, революційний характер організаційних перетворень у системі державних органів, постійний пошук нових форм і методів державно-владної діяльності обумовлюють необхідність наукового супроводження шляхів і способів вирішення проблеми вдосконалення правового забезпечення захисту економічних інтересів держави, включаючи і організаційні питання побудови нових або реорганізації існуючих органів державної виконавчої влади, які виконують функції у визначеній сфері державної діяльності.

Адміністративна діяльність щодо захисту економічних інтересів держави як елемент системи забезпечення національної безпеки, пов'язана безпосередньо із існуванням різних за змістом та сутністю чинників впливу як об'єктивного так і суб'єктивного характеру. Одним із таких чинників слід виділити прогалини і колізії чинного законодавства, відсутність документів програмного характеру різного рівня – стратегічного, тактичного та, як наслідок – наявність

організаційних питань, існування яких пов'язане із ситуативним характером реформаторських ініціатив, відсутністю глибокого наукового супроводження процесів трансформацій правоохоронної та правозахисної діяльності щодо економічних інтересів держави. Поряд із зазначеними вище проблемами, існують і проблеми політико-правового та економічного змісту, наявність яких прямо або опосередковано впливає на стан захисту економічних інтересів держави. Вказане стосується, у першу чергу, фактів контрабанди та інших порушень митних правил, які через обставини складної політичної ситуації та існуючих правових проблем, повною мірою не усунені, а практика адміністративної діяльності у цьому напрямку потребує формування системних теоретико-правових моделей їх подолання. Існують проблеми, пов'язані із оптимізацією процедур проведення досліджень з питань дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, правового забезпечення економічної безпеки держави. Особливу актуальність набувають питання вдосконалення законодавчого забезпечення застосування сил і засобів правоохоронних органів у захисті економічних інтересів держави в районах здійснення операції Об'єднаних сил.

Перелічені та інші проблемні питання потребують наукового супроводження шляхів і способів їх вирішення, які запропоновані у представленому монографічному дослідженні.

**Мета і завдання дослідження**

Мета дослідження: на основі аналізу наукових джерел та розробок, узагальнення правозастосовної практики правоохоронних і митних органів, вітчизняного і зарубіжного законодавства та досвіду адміністративної діяльності державних органів, які наділені компетенцією щодо реалізації функції захисту економічних інтересів держави, визначити та дослідити проблеми правового забезпечення захисту економічних інтересів держави та розробити рекомендації щодо удосконалення законодавства в даній сфері та підвищення ефективності цієї діяльності.

Для досягнення зазначеної мети дослідження необхідно виконати наступні завдання:

- розкрити сутність адміністративної діяльності щодо захисту економічних інтересів держави правоохоронними та митними органами;





- встановити місце правоохоронних та митних органів у системі захисту економічних інтересів держави;
- визначити методи захисту економічних інтересів держави, форми та напрямки взаємодії між суб'єктами право забезпечувальної та правозахисної діяльності;
- розкрити особливості адміністративної відповідальності за порушення митних правил;
- обґрунтувати поняття та виділити види правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави;
- здійснити характеристику адміністративного акту як основної форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави;
- розкрити сутність процесуальної форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави;
- визначити актуальні питання встановлення процесуальних форм правозабезпечувальної та правозахисної діяльності у економічній сфері;
- висвітлити генезис правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів у сфері захисту економічних інтересів держави;
- виділити принципи та функції правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України у сфері захисту економічних інтересів держави та розкрити їх зміст;
- здійснити аналіз міжнародного досвіду правового забезпечення економічної безпеки держави та обґрунтувати перспективи його впровадження в Україні;
- сформувати науковий підхід щодо впливу генезису антикорупційної стратегії держави на визначення способів подолання корупційних ризиків у митній діяльності;
- виділити проблемні питання законодавчого забезпечення застосування сил і засобів правоохоронних органів у захисті економічних інтересів держави в районах здійснення операції Об'єднаних сил;
- встановити шляхи оптимізації процедур проведення досліджень з питань дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом;

- виділити шляхи вдосконалення способів і методів виявлення ризикових зовнішньоекономічних операцій та фактів ухилення від сплати податків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

**Об'єкт, предмет та методи дослідження**

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають під час здійснення захисту економічних інтересів держави.

*Предметом дослідження* є правове забезпечення захисту економічних інтересів держави.

Методи дослідження: Науково-дослідна робота ґрунтується на застосуванні сукупності прийомів і методів наукового пізнання, яке спрямовується системним підходом, що дозволяє вирішувати поставлені завдання із врахуванням їх суспільної та практичної значимості для діяльності правоохоронних та митних органів щодо захисту економічних інтересів держави.

Емпіричну базу дослідження складають дані оперативно-службової діяльності правоохоронних та митних органів у досліджуваній сфері.

Нормативну базу роботи становлять нормативно-правові акти вітчизняного та міжнародного законодавства.

Доктринальне підґрунтя теоретичних висновків та рекомендацій складають результати опрацювання робіт вчених у галузях адміністративного права і процесу, фінансового права, кримінального права, інформаційного права.



Розділ 1

# ЮРИДИЧНА СУТНІСТЬ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ТА МИТНИХ ОРГАНІВ У ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

## 1.1. Адміністративно-правові засади захисту економічних інтересів держави у митній сфері: актуальні питання правової характеристики

*Палій Л.Л.*

Визначення сутності і змісту адміністративної діяльності суб'єктів правозастосування у сфері забезпечення митної безпеки спирається, у першу чергу, на стратегією євроінтеграції України, що закріплена Конституцією України (абзац п'ятий преамбули із змінами, внесеними, згідно із Законом України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII [259]). Стратегічні пріоритети системних перетворень визначають нові погляди на призначення та цілеспрямування адміністративної діяльності як, у першу чергу, діяльності обслуговуючого характеру, імперативність якої суворо обмежена рамками закону.

Узагальнення наукових робіт, присвячених проблемам правового регулювання митних правовідносин, дозволяє виділити ґрунтовні напрацювання, в яких формується модель митно-правового регулювання (В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко та інших), митного контролю (Ю.М. Дьомін, А.В. Мазур, А.Б. Новіков та інших). Наведені дослідницькі роботи презентують, серед іншого, авторський погляд щодо сутності і змісту позитивної діяльності у митній сфері. Серед наукових робіт, в яких досліджуються різні аспекти діяльності у митній сфері, її правового регулювання, структури митних правовідносин, можна виділити ті, де формується підхід до розкриття проблеми відповідальності за порушення митного законодавства, організації боротьби з контрабандою (О.Т. Зима, А.В. Дусик, С.В. Кувакін, В.Д. Люблин, А. Павлов, Г.В. Соломенко та інші). Не ставлячи за мету узагальнення усіх наукових робіт, присвячених проблемам митно-правового регулювання, слід вказати, що усі до-

слідники тією чи іншою мірою розкривають окремі аспекти адміністративної діяльності у митній сфері – позитивної чи негативної, тим самим доводячи її системний характер.

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

Реалізація стратегії незворотності європейського та євроатлантичного курсу України, закріплена абзацом п'ятим преамбули Конституції України [141], обумовлює нагальну потребу імплементації міжнародних стандартів до норм національного права у сфері митної діяльності.

Визначення міжнародних стандартів митної діяльності, які потребують імплементації у законодавство України, випливає з рамкових міжнародних конвенцій та міжнародних угод, стороною яких є Україна. Першочергового значення набувають міжнародні конвенції (договори) та додатки до них, приєднання до яких легалізовано у законодавстві держав – підписантів, що фактично визначає напрямки і форми приведення чинного законодавства до відповідних міжнародних норм. Крім того, до міжнародних стандартів слід віднести рекомендаційні приписи Всесвітньої митної організації, які стосуються стандартів безпеки та спрямовані на полегшення світової торгівлі. До міжнародних угод рамкового характеру, приписи яких стосуються діяльності митних органів, напрямків імплементації стандартів митної діяльності, належить Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014 рік), в якій серед цілей на першому місці визначено сприяння поступовому зближенню Сторін на засадах спільних цінностей і тісних привілейованих зв'язків, запровадження умов для посилення економічних та торговельних відносин у напрямку поступової інтеграції до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до acquis ЄС [337].

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





вітчизняного митного законодавства до положень міжнародних стандартів у сфері митної діяльності.

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

Серед усіх міжнародних стандартів митної діяльності особливе значення має Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. (Кіотська конвенція), положення якої стосуються, серед усього, співробітництва з органами влади, митними службами, зокрема і з питань протидії митним правопорушенням, до яких віднесені будь-які порушення митного законодавства (Додаток Н Кіотської конвенції). Важливо вказати ще на одне положення Кіотської конвенції, яке стосується тенденції домірності спрощення умов міжнародної торгівлі, що означає досягнення спрощення без шкоди для відповідних стандартів митного контролю [334].

Зокрема, слід виділити Стандартне правило 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, яким передбачено обмеження митного контролю мінімумом, необхідним для забезпечення дотримання митного законодавства. Звернення до Митного кодексу України дозволяє виділити п.3 статті 318, де серед загальних принципів здійснення митного контролю прямо передбачено вимогу виконання органами доходів і зборів мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань державної митної справи, при здійсненні митного контролю [197].

Наведені правові вимоги Кіотської конвенції та Митного кодексу України щодо мінімізації процедур митного оформлення та домір-

ності такої мінімізації, слід вказати про запровадження спрощеної системи митного контролю для осіб, які переміщують через митний кордон товари, транспортні засоби в обсягах, що не підлягають оподаткуванню та не підпадають під встановлені законодавством заборони чи обмеження.

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

Зокрема, початком митного оформлення є подання органу доходів і зборів 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 органом доходів і зборів від декларанта або уповноваженої ним особи електронної митної декларації або електронного документа, який відповідно до законодавства замінює митну декларацію (ч.1 ст.248 Митного кодексу України [197]).

Виходячи з приписів ч.1 ст.292 Митного кодексу України, слід вказати про те, що митне оформлення починається тільки після подання митному органу митної декларації та усіх необхідних для здійснення митного контролю та оформлення документів, відомостей щодо товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України. Така вимога була передбачена і Митним кодексом України від 17.07.2002 р. (ч.1 ст.72), який втратив чинність. Новелою процедур митного оформлення слід вважати встановлення правової можливості подавати електронну митну декларацію або електронний документ, який замінює митну декларацію. При цьому незрозуміло, які саме ще документи і у якій формі мають подаватись до органу доходів і зборів для того, щоб почати митне оформлення у разі подання електронної декларації чи іншого документа у електронній формі.

Звернення до проектів законів дозволяє виділити пропозиції, спрямовані на уточнення положень ч.1 ст.248 Митного кодексу України, особливо у частині, що стосується електронного декларування (проекти від 14.01.2015 № 1758, від 13.02.2015 № 2133).





Процедури декларування, передбачені главою 40 Розділу VIII Митного кодексу України [197]. Характеризуючи вказані процедури, передбачені Митним кодексом України, на предмет відповідності міжнародним стандартам, доцільно навести Стандартне правило 3.11 розділу 3 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції, яким встановлено вимогу відповідності типовій формі ООН письмової форми декларації на товар, де має міститись мінімальна інформація щодо товару, який переміщується через кордон. У статті 257 Митного кодексу України, де визначено процедуру декларування вказано, що відомостями, які мають бути внесені до митних декларацій, є тільки ті, які необхідні для справляння митних платежів, формування митної статистики, а також для забезпечення додержання вимог цього Кодексу та інших законодавчих актів (ч.7). У ч.8 ст.257 наведено перелік відомостей, які вносяться до митних декларацій з метою митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення. У цій же статті вказано про формат митних декларацій, які подаються в електронній формі, має базуватись на міжнародних стандартах електронного обігу документів.

Слід звернути увагу на ту обставину, що правова вимога обмеження митного контролю певними мінімумом має оцінний характер, що ускладнює її імплементацію у чинне законодавство України. Так, безумовно кореспондування Стандартного правила 6.2 розділу 6 Загального додатка оновленої Кіотської конвенції та ч.3 ст.318 Митного кодексу України забезпечене, однак правореалізація свідчить про необхідність конкретизації (уточнення) відповідних приписів Митного кодексу України.

Звернення до судової практики адміністративних судів дозволяє виділити справи адміністративної юрисдикції, предмет яких стосувався оскарження дій органів доходів і зборів у відносинах, пов'язаних із визначенням та корегуванням митної вартості та стягненні суми надмірно сплачених митних платежів, визначення коду товару, скасування рішення щодо картки відмови (постанова Київського Окружного адміністративного суду від 13.08.2013 р. № 810/3165/13-а; Ухвала Вищого адміністративного суду України

від 21.01.2014 р. № К/800/57094/13; Постанова Вищого адміністративного суду України від 18.07.2017 р. №К/800/16706/16; Постанова Верховного Суду України від 10 червня 2014 року та інші).

У системному звіті бізнес-омбудсмена щодо актуальних проблем бізнесу у митній сфері (липень 2018) виділені наступні проблеми у митній сфері: недоліки контролю правильності визначення митної вартості, неефективне регулювання інституту фінансових гарантій, надмірно сплачені митні платежі, проблеми визначення класифікації товарів, проблемні питання застосування адміністративної відповідальності за порушення митних правил, втручання правоохоронних органів у процедуру митного огляду, проблеми захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон [373].

Серед конвенцій, положення якої стосуються питань захисту митних інтересів, слід виділити Міжнародну конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). Україна приєдналась до вказаної конвенції, відповідно Указу Президента України №699/2000 від 23.05.2000 [335]. У Преамбулі Конвенції Найробі вказано про необхідність співробітництва між митними адміністраціями задля забезпечення ефективності протидії порушенням митного законодавства. Взаємною адміністративною допомогою є заходи, що здійснюються однією митною службою за дорученням іншої митної служби або спільно з нею з метою належного застосування митного законодавства, а також для попередження, розслідування або припинення порушень митного законодавства. Л.М. Дорофеєва вірно вказує базове значення Конвенції для запровадження і реалізації багатостороннього співробітництва, проте не обмежує можливості регулювання багатосторонніми або двосторонніми угодами окремих та спеціальних питань взаємодії [103, с.421].

З питань співробітництва у митній сфері станом на 26 жовтня 2009 року діяли: 1) двосторонні міжнародні договори міждержавного та міжурядового характеру – 48 (переважна більшість укладена на невизначений термін або передбачено автоматичне продовження дії після завершення п'ятирічного періоду); 2) двосторонні міжнародні договори міжвідомчого характеру 99; 3) багатосторонні





міжнародні договори міжурядового та міжвідомчого характеру (міжнародні конвенції, протоколи, угоди, меморандуми) – 23 [438].

Зазначаючи про необхідність імплементації положень Конвенції Найробі у чинне законодавство України необхідно звернути увагу, насамперед, на закріплення ключового терміну «порушення митного законодавства». Так, у ст.1 Конвенції вказано не тільки про такі порушення, а й передбачено визначення термінів «митне шахрайство», «контрабанда». Порушенням митного законодавства вважається будь-яке порушення або спроба порушення митного законодавства (п.(b) ст.1). До митного законодавства віднесено всі установчі та регулюючі положення, що застосовуються або контролюються митними адміністраціями у зв'язку з імпортом, експортом або транзитом товарів (п.(a) ст.1). Під митним шахрайством розуміється таке порушення митного законодавства, за допомогою якого особа вводить митні органи в оману і, таким чином, уникає, повністю або частково, сплати імпортних або експортних мит та податків, чи виконання заборон і обмежень, встановлених митним законодавством, або отримує будь-яку вигоду в порушення митного законодавства (п.(c) ст.1). Термін «контрабанда» означає митне шахрайство, що полягає у переміщенні товарів через митний кордон у будь-який прихований спосіб (п.(d) ст.1) [188].

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

Слід також враховувати визначення окремих термінів у інших конвенціях (зокрема, Міжнародній конвенції про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003 р. [187] (далі – Міжнародна конвенція від 27.06.2003 р.)). Вказане стосується термінів «митне законодавство», «митне правопорушення». Термін «митне законодавство» у Міжнародній конвенції від 27.06.2003 р., порівняно із таким терміном, зміст якого розкрито у Конвенції Найробі, передбачає: а) визначення суб'єктної складової правозастосування – митна служба Договірної Сторони; б) юридичної сили - законодавчі та адміністративні норми; в) зв'язок не тільки

з імпортом, експортом або транзитом, але й зі зберіганням, перезавантаженням, переміщенням, застосуванням заборон, обмежень, заходів контролю, боротьби з відмиванням грошей тощо. Щодо терміну «митне правопорушення» – Міжнародною конвенцією від 27.06.2003 р. названо будь-яке порушення або спробу порушення митного законодавства Договірної Сторони.

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

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

Відповідно ч.2 ст.6 Митного кодексу України, митна безпека – стан захищеності митних інтересів України [197].

Звернення до наукових напрацювань, в яких аналізується сутність терміну «митна безпека» дозволяє виділити дослідження економічного напрямку, в яких розкривається переважно його широке значення: як складова економічної безпеки держави (В.В. Даценко [88], І.Новосад [215], О.О. Недобєга, М.І. Кулєшина [212], О.І. Попівняк [239], П.В. Пашко [226] та інші.





Так, викликає зацікавленість визначення митної безпеки І.Новосад. Науковий підхід І. Новосад аналізує О.І. Попівняк [239, с.89]. Митну безпеку названо складовою економічної безпеки держави. Вона, на думку І.Новосад, є комплексом (системою) ефективних економічних, правових, політичних та інших заходів держави і суспільства із захисту інтересів (у тому числі інтересів власності) народу та держави в зовнішньоекономічній сфері. Водночас митна безпека – це стан захищеності економічних інтересів держави, який забезпечує у зовнішньому і внутрішньому вимірах незалежно від будь-яких загроз: а) переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів; б) здійснення митного регулювання, пов'язаного з установленням розмірів митних платежів та повнотою їх справляння; в) застосування митних процедур, заходів митно-тарифного й нетарифного регулювання; г) боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил; д) виконання інших покладених на митні органи завдань [215, с.148]. І.Новосад формулює визначення поняття забезпечення митної безпеки як упровадження в митній справі сукупності заходів, здатних протидіяти внутрішнім і зовнішнім загрозам та викликам у сфері зовнішньо економічних відносин. У цьому контексті поняття «забезпечення митної безпеки» слід розглядати як здатність управлінських рішень в рамках створеної системи митного захисту економічних інтересів держави, протидіяти можливим небезпекам у зовнішньоекономічній діяльності [215, с.151].

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

Заслуговує на увагу позиція А.І. Калініченка щодо розмежування митних інтересів, захист яких забезпечує зовнішньоекономічну безпеку, та митних інтересів, захист яких забезпечує митну безпеку. По суті такий підхід передбачає врахування співвідношення загального і частки, де загальним виступають митні інтереси, захист яких забезпечує зовнішньоекономічну безпеку. Презентація вказано підходу здійснена, спираючись на наукові напрацювання П.В. Пашка, який пропонував відповідне розмежування митних інтересів [122, с.15].

Ширше значення митної безпеки у її юридичному змісті формулює О. Разумкова. Так, дослідниця пропонує наступний перелік оз-

нак митної безпеки: 1) є частиною національної безпеки; 2) безпосереднім об'єктом митної безпеки є митні інтереси; 3) стан захищеності; 4) суб'єктом забезпечення є органи доходів і зборів; 5) досягається шляхом здійснення державної митної справи. Тож митну безпеку визначено як частину національної безпеки, яка характеризується станом захищеності митних інтересів, що досягається шляхом здійснення державної митної справи органами доходів і зборів [221, с.168].

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

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

У широкому значенні – з позицій протидії загрозам і викликам митним інтересам. Праворозуміння категорії «забезпечення митної безпеки» у її широкому значенні передбачає розкриття сутності адміністративної діяльності та визначення відповідних заходів і засобів адміністративно-правового впливу із врахуванням призначення митного контролю, митного оформлення, застосування різних видів дозволів та інших процедур у сфері державної митної справи, оскільки усі вони тією чи іншою мірою спрямовані на забезпечення захищеності митних інтересів України.

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





Вказуючи про суб'єктів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки у її «вузькому» значенні, слід наголосити належність до таких тільки тих суб'єктів, компетенція яких правоохоронного та правозахисного характеру передбачена законом. Такий підхід прямо випливає зі ст.6 Конституції України, де встановлено конституційний обов'язок органів державної влади дотримуватись вимог закону: органи доходів і зборів; Служба безпеки України (відповідно п.13 ст.24, п.5 ч.2 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України» [339]); органи Державної прикордонної служби України (відповідно Закону України «Про державний кордон України» [264], інші державні органи, компетенція яких у сфері забезпечення митної безпеки не є основною, але окремі повноваження реалізуються у цій сфері

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

Вчені, які аналізували виділену проблему, підкреслювали такі її риси як: урегульованість нормами адміністративного права, специфічність, виконавчо-розпорядчий характер, підзаконний характер, державну владність, цілеспрямованість (І.П. Голосніченко [6, с.7], О.М. Бандурка, М.В. Корнієнко [7, с.8], О.І. Остапенко [4, с.8] та інші). Суб'єктна складова досліджуваних названими вченими відносин у сфері адміністративної діяльності представлена органами внутрішніх справ. У подальших наукових дослідженнях, присвячених проблемам адміністративної діяльності, зазначений науковий підхід виступав як базовий (О.П. Рябченко [5]), а його критичний аналіз дозволив вивчати зміст пов'язаних категорій – «контрольно-наглядова діяльність» [370], «контроль діяльності публічної адміністрації» (С.С. Вітвіцький [60]), «адміністративна діяльність щодо здійснення нагляду» (А.В. Денисова [90]), «адміністративно-наглядова діяльність міліції» (Х.П. Ярмакі [444]) та інші.

Слід погодитись із авторською думкою вчених про те, що адміністративна діяльність є частиною державної діяльності і здійснюєть-

ся в усіх органах державної влади, а також органах місцевого самоврядування, однак в кожному із названих органах вона має свою специфіку [247, с.19].

Притаманність адміністративної діяльності як такої, що здійснюється в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, і випливає з її спрямованості на реалізацію функцій органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Останнім часом у наукових дослідженнях активно просувається підхід щодо запровадження терміну «публічна адміністрація», «публічне адміністрування». Так, слід відзначити роботи Т.О. Коломоєць [165, с.54], Р.С. Мельника.

Так, діяльність публічної адміністрації названа публічним адмініструванням [165]. Публічною адміністрацією названо органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, державну службу, службу в органах місцевого самоврядування [165, с.54]. Публічну адміністрацію визначають як узагальнююче поняття, що охоплює суб'єктів, головним завданням яких є забезпечення виконання Конституції та законів України [109, с.54].

І.А. Артеменко узагальнює існуючі наукові погляди щодо сутності категорії «публічна адміністрація», хоча і оминає проведення їх критичного аналізу. Так, публічною адміністрацією пропонується визначати з позицій системного підходу – як певну систему, до якої належать органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації із делегованими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування повноваженнями, інші суб'єкти, що реалізують публічно-управлінські функції, а також сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у певних рамках, визначених адміністративно-процесуальним правом, з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина [23, с.31].

Запропоноване І.А. Артеменком визначення публічної адміністрації викликає зацікавленість, принаймні, за таких обставин. По-перше, дослідник зосереджує увагу на публічному характері управлінської діяльності певних суб'єктів. По-друге, наголошує на меті відповідної управлінської діяльності, що пов'язана із реалізацією публічного інтересу та правозабезпечувальною спрямованістю. Проте доцільно виділити і окремі суперечливі положення, зокрема





поєднання в одному визначенні суб'єктної і процедурної складових, хоча остання (процедурна складова) має характеризувати сутність першої (суб'єктної). Так, наголошується не тільки на організаційно-правовій відокремленості за формою діяльності (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що реалізують публічно-управлінські функції), але й належність до певних дій (організаційних, процесуальних).

Поряд із цим слід відзначити перспективність для подальшого наукового аналізу авторської класифікації стратегічних функцій органів публічної адміністрації, яка запропонована І.А. Артеменком: 1) формування державної політики у певній сфері розвитку держави та суспільства в цілому; 2) надання публічних послуг (соціальні послуги, дозвільні, медичні, телекомунікаційні, освітянські тощо); 3) управління об'єктами державної власності та ефективне використання публічних ресурсів; 4) контрольна функція; 5) забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави, а також життя та здоров'я громадян та суспільства в цілому. При цьому слушно зазначено про умовність вказаного переліку та залежність формування системи органів публічної адміністрації від стратегічних функцій [23, с.22].

Визначення публічного адміністрування презентоване у підручнику «Адміністративне право України. Повний курс» (2018 р.). Так, під публічним адмініструванням пропонується розуміти як форму реалізації публічної влади – адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої та політичної діяльності [14, с.18].

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

Однак презентований у чисельних наукових дослідженнях підхід не позбавлений суперечностей, наявність яких обумовлена, насамперед, відсутністю чіткості у визначенні кола суб'єктів, яких відносять до «публічної адміністрації». Зокрема, за підходом Т.О. Коломоєць складно зрозуміти, на якій підставі державна служба та служба в органах місцевого самоврядування віднесена до публічної адмі-

ністрації. Термін «публічний» позначає діяльність не лише органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а й громадських утворень, об'єднань територіальних громад.

Так, юридичне значення категорії «публічний» можна розкрити, виходячи зі змісту категорії «публічно-правові відносини» – суспільні відносини, які виникають між певними суб'єктами права переважно з приводу здійснення публічно-владних повноважень, реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав і свобод, задоволення публічних інтересів та регулюються комплексом публічно-правових норм різних галузей права. До основних ознак публічно-правових відносин належать: 1) публічна владність; 2) специфічне суб'єктивно-цільове навантаження, яке передбачає врахування серед головних цілей вступу суб'єктів права у публічно-правові відносини участь у реалізації народовладдя; впорядкування діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; створення юридичних передумов дотримання та захисту прав і свобод суб'єктів публічно-правових відносин; гарантування взаємодії між органами публічної влади; вирішення публічно-правових спорів та інше [61, с.771-772].

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

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

- є публічною;
- здійснюється в усіх органах державної влади та в органах місцевого самоврядування;





- спрямована на реалізацію функцій зазначених органів;
- має підзаконний характер;
- має державно-владний характер;
- урегульована нормами адміністративного права;
- є цілеспрямованою.

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

Основною компетенцією державно-владного характеру у митній сфері наділені органи доходів і зборів. До органів доходів і зборів належать: а) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику; б) митниці; в) митні пости (п.34-1 ст.4 Митного кодексу України [197]). Статтею 544 Митного кодексу України визначено призначення і завдання органів доходів і зборів. Враховуючи необхідність пошуку наукового підходу щодо обґрунтування поняття адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, у першу чергу, мають бути враховані приписи вказаної статті Митного кодексу України, які стосуються призначення органів доходів і зборів: а) створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності; б) забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України (ч.1 ст.544 Митного кодексу України [197]).

Якщо спиратись на існуючий в науці адміністративного права підхід щодо сутності адміністративної діяльності, можна вказати про те, що до такої діяльності органів доходів і зборів належить та її частина, що стосується правового захисту митних інтересів України, забезпечення безпеки суспільства. Саме для такої діяльності характерні ознаки публічності, державної владності, урегульованості нормами адміністративного права. Вказана теза ґрунтується і на розумінні сутності державної владності – ознаки, похідної від ознаки «владний», зміст якої розкривається у філософській категорії «влада».

Влада – 1) здатність чинити вирішальний вплив, нав'язувати волю чи здійснювати намір, план, рішення; 2) право розпоряджатися, наказувати, керувати будь-ким або будь-чим; 3) могутність, панування, сила; 4) політичне панування, право управління державою, права і повноваження державних органів [62, с.105].

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

Звернення до доктринальних положень науки адміністративного права дозволяє виділити підхід академіка В.Б. Авер'янова щодо зміни домінант у доктринальному тлумаченні предмета адміністративного права, де зазначається про впровадження ідеології «служіння держави» перед людиною. Вчений підкреслював необхідність радикальної зміни доктринальних поглядів на предмет адміністративного права, що полягає у відході від панування «управлінської» домінанти у змісті предмета та визнанні переважаючої публічно-сервісної домінанти [1, с.84-85]. Вказаний погляд щодо напрямку оновлення доктринальних положень науки адміністративного права впровадження публічно-сервісної концепції в діяльність суб'єктів публічної адміністрації отримав подальший розвиток у роботах В.Р. Білої [43], О.В. Джафарової [99], В.П. Петьовки [228], О.І. Федотової [415].

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

Так, на думку О.П. Рябченко, у економічній сфері мають бути розвиненими засоби і заходи, притаманні диспозитивному методу публічно-правового регулювання відносин, що означає встановлення правової можливості альтернативного вибору учасниками цих відносин варіантів поведінки у межах закону. Така правова можливість реалізується, зокрема, у дозволах, адміністративних договорах, адміністративних послугах, які забезпечують соціальну свободу і активність людини, реалізацію принципу «дозволено те, що не заборонено законом» [362, с.3].





Звернення до наукових положень, презентованих О.П. Рябченко, ґрунтується на визнанні економіко-правового характеру діяльності у сфері державної митної справи. Відповідно ч. 1 ст. 7 Митного кодексу України, до державної митної справи належать встановлені процедури переміщення товарів через митний кордон України і пов'язані з ними процедури митного контролю та оформлення, застосування заходів, пов'язаних із тарифним і нетарифним регулюванням, справлянням митних платежів, ведення митної статистики, інформаційної діяльності, охорони і захисту митних інтересів держави, організації діяльності уповноважених суб'єктів [197].

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

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

Митним кодексом України не передбачено виключний перелік тих видів діяльності, які віднесені до державної митної справи, натомість зазначено про єдиний критерій належності певної діяльності до такої, що пов'язана із державною митною справою – спрямованість на реалізацію державної політики у зазначеній сфері.

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

Аналізуючи питання сутності адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, слід звернутись до напрацювань Д.В. Приймаченка, присвячених дослідженню сутності адміністра-

тивної діяльності митних органів щодо реалізації митної політики [249]. Вчений обґрунтовував авторську концепцію визначення змісту відповідної діяльності, ширшого, порівняно із діяльністю щодо забезпечення митної безпеки. Разом з тим, напрацювання вченого, безумовно, можуть і мають бути проаналізовані та покладені в основу подальшого вивчення досліджуваної проблеми.

Д.В. Приймаченко, спираючись на існуючі підходи, обґрунтовані вченими щодо рис (ознак) адміністративної діяльності та враховуючи предметну спрямованість й приписи чинного законодавства, визначає адміністративну діяльність митних органів щодо реалізації митної політики як таку, врегулювання якої здійснюється переважно нормами адміністративного права, є підзаконною, цілеспрямованою, державно-владною, виконавчо-розпорядчою і стосується практичного здійснення заходів щодо реалізації митної політики та організації й функціонування митних органів [249, с.32]. Вчений виділяє наступні складові адміністративної діяльності митних органів: нормотворче (яке названо підзаконним нормативним регулюванням і відображає компетенцію щодо розробки і прийняття підзаконних нормативних актів) та індивідуальне (відображає компетенцію, яка стосується розробки й прийняття індивідуальних актів, вчинення юридично значимих дій відносно визначених суб'єктів). Д.В. Приймаченко підкреслює існування двох сторін адміністративної діяльності митних органів, в чому проявляється її двоїста природа – управлінська і одночасно така, що спрямована на забезпечення до-тримання режиму законності та правопорядку [249, с.19-20].

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

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

-є цілеспрямованою;

- є публічно-владною;





- має підзаконний характер;

- здійснюється суворо на підставах та у межах, передбачених чинним законодавством, що передбачає обмежений обсяг визначення і застосування дискреційних повноважень;

- характерне співвідношення заходів, притаманних імперативному і диспозитивному методам правового впливу;

- здійснюється суб'єктами, призначення і завдання яких встановлені ст.544 Митного кодексу України;

- діяльність вказаних суб'єктів у митній сфері урегульована нормами адміністративного і митного права.

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

## 1.2. Методи захисту економічних інтересів держави, форми та напрямки взаємодії між суб'єктами право забезпечувальної та правозахисної діяльності

*Палій Л.Л.*

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

У теорії адміністративного права достатньо усталеним є визначення форм управління як зовнішнього вияву конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Узагальнено термін «форма» позначає зовнішній вияв певного змісту [10, с.134].

Якщо спиратись на вказане праворозуміння форми управління, можна вказати, що формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає зовнішній вияв дій уповноважених суб'єктів, що здійснюються у межах компетенції з метою реалізації поставлених перед ними завдань, які стосуються захисту митних інтересів держави.

Врахування наявності двох видів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки – позитивної (управлінської) і негативної (юрисдикційної) дозволяє вказати про доцільність виділення двох груп форм– форми позитивної адміністративної діяльності та форми негативної адміністративної діяльності у виділеній сфері суспільних відносин.





Такий підхід певною мірою відрізняється, хоча і не суперечить, усталеному підходу в науці адміністративного права, де прийнято розрізняти чотири форми управлінської діяльності: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Щоправда вчені, які презентують такий поділ форм управлінської діяльності, зазначають про відсутність загальновизнаної класифікації [10, с. 135-136].

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

Тож, серед форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно виділити: 1) видання нормативних актів управління суб'єктами, уповноваженими забезпечувати митну безпеку (такі повноваження чинне законодавство надає органам доходів і зборів, Службі безпеки України, Державній прикордонній службі України); 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління суб'єктами, що здійснюють правозастосовну діяльність, спрямовану на забезпечення митної безпеки у межах встановлених законодавством повноважень; 3) здійснення організаційних заходів, спрямованих на охорону і захист митних інтересів держави, а також спрямованих на організацію діяльності окремих державних органів, які наділені відповідною компетенцією; 4) здійснення матеріально-технічних операцій.

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

вах про адміністративні правопорушення, здійснення реєстрації, видання дозвільних документів та інші); 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних дій [383, с.18-19].

Якщо порівняти цю систематизацію форм управління із наведеною систематизацією форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, можна вказати про доцільність доповнення їх переліку такою формою як вчинення юридично значимих дій. Доцільність такого доповнення ґрунтується на компетенції органів доходів і зборів щодо видачі дозволів, сертифікатів, що прямо передбачено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 №227 [243].

Існує підхід щодо виділення форм управлінської діяльності, серед яких вказано про процесуальні (процедурні) форми. Такі форми виокремлені серед інших форм управлінської діяльності: видання актів управління (як форми зовнішньо прояву); здійснення інших юридично значимих дій; суто організаційні дії; морально-етичні прояви (В.Б. Авер'янов) [96].

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

Запропонований В.Б. Авер'яновим підхід не суперечить науковому погляду В.М. Горшеньова, яким були виділені ознаки правової форми та юридичного процесу. Однією з ознак юридичного процесу названо врегулювання процесуально-процедурними нормами, а серед ознак правової форми виділено зв'язок із розглядом юридичної справи. Інші ознаки – такі як: обов'язковість юридичних наслідків, нормативна визначеність [407, с.8] можна назвати такими, наявність яких не заперечується вченими, про що свідчать відповідні положення щодо характеристики правових форм у підручниках з адміністративного права [10].

Отже, вказуючи про форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, доцільно називати дві групи форм:

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





2) які є зовнішнім виразом діяльності, що юридичні наслідки тягне (правові форми).

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

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

Б) форми, які діяльність у межах яких урегульована матеріальними нормами адміністративного і митного права (правові акти нормативної дії, правові акти індивідуальної дії).

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

О.П. Рябченко пропонує обмежитись визначенням процесуальної форми діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки тільки провадженням у справах про порушення митних правил, яке урегульоване Митним кодексом України (особливості) та Кодексом України про адміністративні правопорушення (загальні правила). В якості аргументації такого висновку вказана про відповідність такої процесуальної форми як: зв'язок із розглядом юридичної справи, наявність правових наслідків прийнятих рішень уповноваженим суб'єктом прийняття, відсутність відносин підпорядкування між учасниками юрисдикційної діяльності, здійснення на підставі та у порядку, передбаченому чинним законодавством [363].

Презентований О.П. Рябченко підхід є перспективним для подальшого наукового аналізу у напрямку доведення доцільності виділення процесуальних форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

Характеризуючи процесуальну форму адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, слід враховувати урегульованість відповідної діяльності процесуально-процедурними нормами, якими визначено порядок реалізації компетенції суб'єкта забезпечення митної безпеки. Сукупність процесуально-процедурних норм, якими послідовно, повно урегульована порядок реалізації компетенції можна розглядати як процесуальну форму здійснення адміністративної діяльності уповноваженим суб'єктом з метою забезпечення митної безпеки. Такий підхід випливає із загальнотеоретичного визначення правової природи норми права як моделі можливої й необхідної поведінки суб'єктів, відповідної інтересам суспільства і держави [404, с.366].

У цьому контексті слід вказати про науковий підхід В.Я. Настюка щодо наявності митно-процесуальних норм, серед яких виділено: 1) норми, що забезпечують порядок реалізації норм у сфері здійснення митного контролю (при цьому вказано про існування митно-процедурних норм); 2) встановлюють порядок реалізації норм про правопорушення в рамках митно-правового регулювання. Вчений пропонує виділяти три митно-процесуальних інститутів серед митно-процесуальних норм, що забезпечують розгляд справ про митні правопорушення або пов'язані з ними факти. Це – інститути, що об'єднують норми відносно: а) процесуального розгляду справ; б) правореалізації; в) правозастосування уповноваженими особами заходів примусу [210].

Визнання наявності процесуальної форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки дозволяє виокремити процесуальну компетенцію відповідного суб'єкта, створює умови для подальшої уніфікації та оптимізації процесуальних дій.

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

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





областей шляхами залізничного та автомобільного сполучення. З метою стабілізації економічного сектору держави Указом Президента України від 15 березня 2017 року № 62/2017 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України». Цим Указом тимчасово, до реалізації пунктів 1 і 2 Мінського «Комплексу заходів» від 12 лютого 2015 року, а також до повернення захоплених підприємств до функціонування, згідно із законодавством України, припинено переміщення вантажів через лінію зіткнення [182, с.10]. Ще один приклад – взаємодія контролюючих органів і служб в районі проведення операції Об'єднаних сил, загальний порядок якої та послідовність проведення всіх видів контролю на контрольних пунктах в'їзду/виїзду визначаються технологічною схемою пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів), яка затверджується окремо для кожного КПВВ начальником штабу Об'єднаних сил. У технологічних схемах здійснення пропуску через лінію зіткнення осіб, транспортних засобів і вантажів у межах дорожніх коридорів на контрольних пунктах в'їзду/виїзду визначаються окремі питання здійснення контролю за переміщенням, порядок функціонування блокпостів, контрольних пунктів в'їзду/виїзду та правила їх перетинання в межах дорожніх коридорів [428].

На думку Д.В. Приймаченка, форма адміністративної діяльності митних органів являє собою об'єктивно відображену, відмінну за набором структурних елементів, стадій діяльність митних органів щодо раціонального та ефективного виконання покладених на них завдань та функцій. Поняття форми адміністративної діяльності митних органів слід розглядати як складне утворення, що складається з певних елементів, якими є внутрішні й зовнішні компоненти [249, с.33].

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

ти у якості певного структурного елементу вказаної діяльності, оскільки кожен її вид є відносно відокремленим.

Отже, форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки за наявністю (відсутністю) юридичних наслідків можна систематизувати у дві групи: організаційні форми і правові форми. Останні пропонується поділити на три підгрупи: матеріальні, процесуальні і процедурні.

Серед вчених-адміністративістів існує декілька груп наукових підходів щодо визначення сутності форми в науці адміністративного права.

Так, виділяють форми публічного адміністрування, під якими пропонується розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки [165, с.181]. Пропонується класифікувати форми публічного адміністрування за такими підставами як: ступінь юридичного вираження (основні, похідні); досягнені результати (позитивні, негативні); спрямованість (зовнішні, внутрішні); характер і методи вирішення питань компетенції (процедурні, процесуальні); суб'єктний склад (односторонні, дво- або багатосторонні); суб'єкт ініціативи (за ініціативою публічної адміністрації, за ініціативою інших суб'єктів); умовами застосування (звичайні умови громадського життя, умови надзвичайного стану); юридичний зміст (забороняючі, зобов'язуючі, дозволяючі). Окремо виділено класифікацію за юридичними наслідками: правові і неправові. За ступенем правової регламентації: видання нормативних актів, видання ненормативних актів, укладання адміністративних договорів, здійснення юридично значущих дій, проведення організаційних дій, виконання матеріально-технічних операцій [165, с.182-183].

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





Доцільність виділення правової форми компромісу у справах про порушення митних правил обумовлена і судовою практикою розгляду справ про адміністративні правопорушення та публічно-правових спорів адміністративними судами. Так, тільки протягом 2014-2019 років було розглянуто 86 справ про адміністративні правопорушення і 47 справ адміністративної юрисдикції адміністративними судами.

Компроміс у справах про порушення митних правил доцільно віднести до підгрупи процесуальних форм адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

Слід відзначити наявність що одного підходу, який передбачає виділення «інструментів» діяльності публічної адміністрації, до яких віднесено: адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії публічної адміністрації, план, приватноправові інструменти; нормативні акти; адміністративний розсуд; електронне урядування [109]. Слід відзначити, що поняття «інструменту» діяльності публічної адміністрації автори цього підходу не наводять.

Аналогічний підхід презентований в іншому підручнику з адміністративного права [14, с.143-195]. На відміну від вище вказаного підручника, автори підходу щодо виділення «інструментів» публічного адміністрування наводять таке його визначення. Інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [14, с.144].

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

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

Концептуальні положення щодо сутності методів адміністративної діяльності митних органів обґрунтував Д.В. Приймаченко. Вче-

ний вказував, що оскільки адміністративна діяльність є різновидом управлінської діяльності, то їй притаманні, насамперед, такі загальні методи як переконання і примус, які використовуються під час реалізації функцій митними органами у певному співвідношенні. Вчений зазначав про два рівні системи методів адміністративної діяльності: загальний і спеціальний. Загальні методи є універсальними і стосуються як правотворчої, так і правозастосовної діяльності митних органів, внутрішньоорганізаційних і зовнішніх митно-правових відносин. Спеціальні методи – ті, дія яких спрямована на громадян, суб'єктів господарювання, а їх специфіка обумовлена особливостями митно-правових відносин. Д.В. Приймаченко вказує про адміністративні та економічні методи адміністративної діяльності митних органів, виділені за ознакою ступеня врахування в управлінському впливі з боку митних органів інтересів і правових можливостей громадян та суб'єктів господарювання [249, с.26].

Підхід Д.В. Приймаченка щодо виділення методів адміністративної діяльності митних органів, безумовно, є висхідним, базовим, спираючись на який можна сформувати систему методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки.

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

Узагальнено метод являє собою сукупність способів і прийомів здійснення певної діяльності. Метод адміністративного права визначено як сукупність способів, засобів, прийомів, які використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм у галузі адміністративного права [11, с.73-74].

Сутність категорії «метод» в адміністративному праві аналізували вчені, дослідження яких стосувались проблем адміністративно-правового регулювання, адміністративної діяльності, адміністративно-правових режимів: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, А.Т. Комзюк, Т.П. Мінка, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Н.Г. Саліщева та інші. Слід вказати про те, що доктринальні напрацювання в науці адміністративного права були представлені науковими положеннями, обґрунтованими Г.В. Атаманчуком, Ю.М. Козловим, Ю.М. Стариловим щодо сутності методів державного управління [24; 383].





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

- вираження митних інтересів України як частини національних інтересів;
- відтворення змісту впливу публічної влади на поведінку суб'єктів у сфері державної митної справи;
- відображення характеру взаємозв'язку між суб'єктами адміністрування та суб'єктами, що функціонують у сфері митної справи;
- мають зовнішнє вираження через форми публічного адміністрування у державній митній справі;
- є засобом реалізації компетенції суб'єктів публічного адміністрування у державній митній справі;
- переважно застосовуються на засадах варіативності. Варіативність методів адміністрування не є абсолютною, інколи обмежена обов'язковою черговістю (наприклад: примус лише тоді, коли не спрацювало переконання) та може різнитися залежно від рівня адміністрування;
- в одному адміністративному заході зазвичай втілюється декілька методів, застосовуваних на підставі розсуду або чітко встановленого порядку;
- зміст методів та практика їх застосування обумовлюються різноманіттям функцій, які реалізують суб'єкти публічного адміністрування;
- зміст методу значною мірою залежить від специфіки об'єкта впливу, зокрема: сектора державної митної справи (наприклад, інформування у сфері державної митної справи або митний контроль); властивостей суб'єкта, що зазнає адміністративного впливу (наприклад, посадова особа митної служби або приватний суб'єкт) [442, с.160-161].

Презентоване І.П. Яковлєвим теоретичне узагальнення існуючих наукових напрацювань дозволяє вказати про необхідність уточнення окремих положень, особливо зважаючи на ключову катего-

рію, що досліджується – публічне адміністрування у державній митній справі, яку не можна назвати усталеною. Аналіз наведених І.П. Яковлєвим теоретичних положень щодо властивостей методів публічного адміністрування у державній митній справі свідчить про доцільність їх віднесення до ознак методів адміністративної діяльності, зважаючи на такі спільні за змістом положення як реалізація у межах компетенції, зовнішній вираз через певну форму, обумовлення функціями, які реалізують уповноважені у державній митній справі суб'єкти. Поряд із цим слід відзначити, що окремі положення, обґрунтовані І.П. Яковлєвим, відображають специфіку методів впливу у державній митній справі: варіативність, специфіка об'єкта впливу.

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

- являють собою сукупність способів, засобів і прийомів цілеспрямованої діяльності уповноваженого суб'єкта;

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

- відображають специфіку взаємозв'язку між учасниками правовідносин щодо забезпечення митної безпеки – уповноваженими суб'єктами (органами доходів і зборів, посадовими особами інших державних органів), з одного боку, та особами, які перетинають митний кордон України (фізичні та юридичні особи);

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

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





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

Для класифікації методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки доцільно застосувати підхід Д.В. Приймаченка, який пропонував виділяти загальні і спеціальні методи. Загальними виступають переконання і примус, а спеціальні – характерні тільки для адміністративної діяльності у виділеній сфері [249, с.26].

Вказуючи про *переконання* як основний метод адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки, можна зазначити про його прояв у таких формах впливу на свідомість і поведінку учасників митних правовідносин з метою формування у законослухняної поведінки, усвідомлення добровільного і сумлінного виконання приписів чинного законодавства:

- інформування щодо результатів правозастосування у митній сфері;

- роз'яснення існуючого порядку переміщення через митний кордон України, особливостей реалізації прав громадян у митній сфері;

- інформування, консультування з питань державної митної справи (Глава 3 Розділ І Митного кодексу України).

Метод переконання реалізується у повсякденній діяльності органів доходів і зборів завдяки використанню інформаційних ресурсів, застосування інформаційних технологій, під час спілкування посадових осіб органів доходів і зборів із громадянами, при реалізації посадовими особами органів доходів і зборів компетенції. Серед інформаційних ресурсів, які використовуються Державною фіскальною службою України, для інформування про результати діяльності у митній сфері, слід вказати про: її сайт, де міститься актуальна інформація про результати правозастосовної діяльності, презентаційні матеріали; роботу прес-служби; популяризація інформації про діяльність територіальних органів і підрозділів.

Адміністративний примус в адміністративній діяльності щодо забезпечення митної безпеки використовується у межах реалізації органами доходів і зборів правоохоронної функції у напрямку боротьби з порушеннями митних правил. Адміністративний примус у виділеній сфері правоохоронної діяльності виступає різновидом державного (правового) примусу, який застосовується до порушників митних правил.

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

- адміністративно-попереджувальні;
- заходи адміністративного припинення;
- адміністративні стягнення.

Така систематизація заходів адміністративного примусу у правоохоронній діяльності у митній сфері спирається на усталену систематизацію заходів адміністративного примусу, обґрунтовану А.Т. Комзюком [147, с.336] і наведена у дисертації І.П. Яковлєва щодо заходів адміністративного примусу у сфері державної митної справи [442, с.168].

До ознак адміністративного примусу як методу адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки належать:

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

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

- застосовується у межах компетенції посадовими особами органів доходів і зборів, інших органів виконавчої влади, судами у визначених законодавством випадках (наприклад, відповідно ч.1 ст.522 МКУ, справи про порушення митних правил, передбачені статтями 468-470, 474, 475, 477-481, 485 МКУ, розглядаються органами доходів і зборів. Згідно ч.2 ст.522 МКУ, справи про порушення митних правил, передбачені статтями 471-473, 476, 482-484 МКУ, а також усі справи про порушення митних правил, вчинені особами, які не досягли 18-річного віку, розглядаються місцевими судами (суддями));





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

- на відміну від інших видів державного примусу, які за своєю сутністю, як правило, рівнозначні відповідному виду юридичної відповідальності (наприклад, кримінально-правовий примус практично ідентичний кримінальній відповідальності), адміністративний примус за змістом значно ширший від адміністративної відповідальності, адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу;

- заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб (до останніх можуть застосовуватися, наприклад, заходи митного огляду). Наявність цієї ознаки дозволяє органам доходів і зборів використовувати зазначені заходи для виявлення порушників митних правил незалежно від того, хто їх вчиняє;

- адміністративний примус застосовується щодо організацій, посадових осіб і громадян, які безпосередньо не підпорядковані органам і посадовим особам, що застосовують відповідні заходи впливу, завжди має зовнішній вияв у правовій формі;

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

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

- однією з визначальних ознак адміністративного примусу є те, що заходи впливу, про які вище йшла мова, застосовуються саме в примусовому порядку, тобто незалежно від волі і бажання суб'єкта, до якого застосовується, часто з можливістю використання для його реалізації інших примусових заходів.

Застосування заходів адміністративного примусу безпосередньо пов'язане із окремою правовою формою адміністративної діяль-

ності щодо забезпечення митної безпеки. Так, за результатами огляду складається Акт про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу, форма якого затверджена наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 року № 636 «Про затвердження форми Акта про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 19 червня 2012 року за № 1004/21316.

Слід виділити систему управління ризиками, яка застосовується під час митного контролю та митного оформлення шляхом застосування методів управління ризиками, у тому числі аналізу ризиків із використанням інформаційних технологій, відповідно Наказу Міністерства фінансів України від 31 липня 2015 року № 684 «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю» (Зареєстрований в Міністерстві юстиції України 21.08.2015 за № 1021/27466) (зі змінами і доповненнями відповідно Наказу Міністерства фінансів України від 8 квітня 2019 р. №146) [292].

Методи управління ризиками доцільно віднести до методів, які мають попереджувальний характер і застосовуються з метою визначення форм та обсягів митного контролю. Такі методи слід назвати інформаційно-аналітичними і такими, що є комплексними. За сутністю, способами здійснення такі методи слід виокремити від адміністративного примусу.

Адміністративна діяльність щодо забезпечення митної безпеки здійснюється не тільки щодо запобігання, припинення порушень митних правил, притягнення винних до адміністративної відповідальності (відповідно Розділу XVIII Митного кодексу України). Слід вказати про те, що така діяльність здійснюється з метою запобігання та протидії контрабанді. Так, Гл.66 Розд. XVII МКУ передбачено такі заходи щодо запобігання та протидії контрабанді: контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ст.456); переміщення товарів під негласним контролем (ст.457) [197].

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





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

- здійснюється органами державної виконавчої влади (центральним органом виконавчої влади, Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту державного кордону);

- здійснюється в односторонньому порядку, при цьому згода іншої сторони щодо якої такі заходи застосовуються, не потрібна.

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

Попередження як адміністративне стягнення за порушення митних правил є офіційним попередженням правопорушника стосовно недопустимості таких діянь у майбутньому. Попередження виноситься у формі постанови про накладення адміністративного стягнення.

Застосування попередження як до громадян, так і до посадових осіб підприємств передбачено статтею 468, частиною першою статті 469, частиною першою статті 470, частиною першою 481 МКУ.

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

Порядок нарахування штрафів за статтями 468-471, 474-481 МКУ встановлено у розмірі, кратному неоподатковуваному мінімуму доходів громадян, за ст.ст.472, 482-485 МКУ – у відсотковому еквіваленті.

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

Конфіскація як адміністративне стягнення за порушення митних правил полягає у примусовому вилученні товарів, транспорт-

них засобів комерційного призначення - безпосередніх предметів порушення митних правил; товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю; транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу (ч.3 ст.461 МКУ). Такі товари, транспортні засоби підлягають безоплатній передачі їх у власність держави. При цьому моторні транспортні засоби та несамохідні транспортні засоби, що буксируються ними, розглядаються як самостійні об'єкти конфіскації. Конфіскація може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, що визначаються МКУ та іншими законами України.

У разі малозначності вчиненого порушення митних правил посадова особа, уповноважена розглядати справу, на підставі статті 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення [130] може звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитись усним зауваженням.

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

Визначення адміністративного примусу у сфері забезпечення митної безпеки доцільно формулювати, спираючись на загальне поняття адміністративного примусу – як виду державного примусу, що застосовується уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації до фізичних і юридичних осіб з метою попередження, припинення правопорушень, притягнення винних у їх скоєнні до відповідальності [165, с.219].

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



Розділ 2

# ПРАВООХОРОННІ ТА МИТНІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

## 2.1. Місце правоохоронних та митних органів у системі захисту економічних інтересів держави

*Попівняк О.І.*

До уповноважених суб'єктів забезпечення митної безпеки України відносяться митні та правоохоронні органи нашої держави. Для досягнення мети дослідження необхідно визначитись з поняттями «митних органів» і «правоохоронних органів» та проаналізувати чинні вітчизняні та іноземні нормативно-правові акти та наукові дослідження, що визначають та закріплюють ці поняття.

Незважаючи на той факт, що терміни «митні та правоохоронні органи» широко вживаються під час суспільних відносин, у нормативних актах та юридичній літературі, на даний час законодавством України не встановлено чіткого визначення цих понять.

Зокрема, якщо раніше у Митному кодексі України від 2002 року давалось визначення поняття митних органів як спеціально уповноважених органів виконавчої влади в галузі митної справи, на які відповідно до цього кодексу та інших законів України покладалось безпосереднє здійснення митної справи (п.17 ст.1) [196], то у Митному кодексі України від 2012 року, після внесених у нього правок та доповнень у липні 2013 року, йдеться мова про поняття органів доходів і зборів як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову та митну політику, митниці та митні пости (п.34-1 ст. 4) [197]. Разом з цим, сучасне визначення поняття «митних органів» на даний час потребує термінового законодавчого врегулювання, адже відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, воно є центральним органом виконавчої влади, яке, у тому числі, забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової та митної політики (ст.1) [291]. «Розмиття» поняття «митного органу» відбулось після

реформування Державної митної служби та її «злиття» з Державною податковою службою України у грудні 2012 року у Міністерство доходів та зборів України (п.1) [269], яке у 2014 році спочатку було ліквідовано Постановою Кабінету міністрів України (п.1) [319], а через три місяці реорганізовано у Державну фіскальну службу України (п.1) [346].

Разом з тим, у багатьох іноземних законодавчих актах містяться наступні тлумачення поняття «митний орган».

Зокрема, майже однаково визначають його Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція від 1973 року) та Всесвітня митна організація (World Customs Organization). Так, відповідно до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур, «митний орган» – це адміністративний підрозділ митної служби, уповноважений на виконання митних формальностей, а також будинки та спорудження або інші місця, визначені компетентними органами для цих цілей (E11 F2 Розділу 2 Загального додатку) [189]. Всесвітня митна організація дає визначення поняття «митного органу» як митного адміністративного підрозділу, відповідального за виконання митних формальностей а також приміщення або інші ділянки, визначені компетентними органами [448, с.12].

Митним кодексом Європейського Союзу «митні органи» визначаються як митні адміністрації держав-членів Європейського Союзу, відповідальні за застосування митного законодавства та будь-які інші органи, уповноважені національним законодавством застосовувати митне законодавство (стаття 5 глави 1 розділу 1) [450].

Також визначення поняття «митних органів» давалось деякими науковцями, зокрема І.Г. Бережнюком, В.В. Ченцовим, М.Г.Шульгою, Р.Б. Шишкою, та іншими.

Зокрема, науковець І.Г.Бережнюк вважає, що митні органи є специфічним об'єктом митних відносин, оскільки з одного боку вони здійснюють митну справу від імені держави, а з іншого – самі перебувають під управлінським впливом держави [50].

На думку В.В. Ченцова, митні органи є державними органами, основним призначенням діяльності яких є сприяння реалізації громадянами та суб'єктами господарювання свого права на здійснення зовнішньоекономічної діяльності, а також організація та здійснення контролю за дотриманням ними (громадянами та суб'єктами господарювання) правил переміщення товарів, предметів і транспортних засобів та використання в межах своїх повноважень інших інструментів реалізації митної політики [200].





Професор М.Г. Шульга дає визначення поняття митних органів як державних органів, які безпосередньо здійснюють митну справу. На її думку, вони є частиною системи державного управління, при цьому вони мають специфічні риси і особливості, зумовлені завданнями і функціями, які вони виконують [434, с.16].

На думку професора Р.Б. Шишки, митні органи України є одними із різновидів учасників публічно-правових та інших відносин, що склались під впливом загальних тенденцій формування структури державних органів, необхідності забезпечення ефективної діяльності цих органів та їх наукової організації, можливості співпраці з митними адміністраціями інших країн, а також простоти та комфорту для осіб, які переміщують через митний кордон товари та транспортні засоби [429, с.68].

Майже аналогічна ситуація, як й з визначенням поняття «митного органу» в попередній редакції Митного кодексу від 2002 року, склалась й з трактуванням поняття «правоохоронний орган». Діюче законодавство визначає це поняття «розмито», суперечливо та непослідовно. Відсутність єдиного підходу до визначення та розуміння поняття «правоохоронні органи» негативно впливає на діяльність цих органів, оскільки їх компетенція, функції та завдання, правовий та соціальний статус їх працівників повинні бути відповідним чином врегульовані правовими нормами.

Зокрема, якщо раніше у Законі України «Про основи національної безпеки України» від 2003 року (ст.1) [327] та у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» (ст.1) [270] містились хоча б основні ознаки поняття «правоохоронних органів» як органів державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій та які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, то у теперішній час у Законі України «Про національну безпеку України» від 2018 року (п.п.17, 18 ст.1) [322] наявне лише посилання про те, що «правоохоронні органи» входять до сил безпеки та оборони.

Поняття «правоохоронний орган» вживається один раз у Конституції України, у контексті покладення забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначена законом (ст.17) [141].

У Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» міститься лише перелік правоохоронних органів, а саме – органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охоро-ни державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, що здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції (ст.2) [263].

Визначенням поняття «правоохоронний орган»також давалось деякими науковцями, зокрема О.М.Бандуркою, К.Ф. Гуценком, В.В Зайченком, М.А. Ковальовим, А.В. Лаптєвою, В.Т. Маляренком, М.І. Мельником, Т.Д. Момотенко, В.Я. Тацієм, М.І. Хавронюком та великою кількістю інших вчених та науковців.

Так, професор О.М. Бандурка вважає, що правоохоронними органами прийнято називати функціонуючі у суспільстві та державі установи та організації, основним завданням діяльності яких є забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями [392, с.8].

На думку В.Т. Маляренка, правоохоронний орган є юрисдикційним органом, який має державні повноваження для виконання в установленому законом порядку функцій або завдань у сфері охорони права та правопорядку, розслідування або запобігання порушень права, відновлення порушеного права, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [394, с.22].

М.І. Мельник та М.І. Хавронюк вважають, що правоохоронний орган – це державний, як правило озброєний орган, визначальним видом діяльності якого, поряд з профілактичною, є одна чи кілька інших головних правоохоронних функцій. У зв'язку з цим цей орган потребує специфічного матеріально-технічного та іншого забезпе-





чення, до його працівників законом пред'являються спеціальні вимоги, з метою ефективного виконання працівниками цього органу своїх обов'язків вони згідно з законом наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги і зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, користуються підвищеним правовим захистом [205, с.31].

У своєму науковому дослідженні Т.Д. Момотенко дає наступне визначення поняття «правоохоронних органів» – це державні органи, створені з метою охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань і які виконують правоохоронні завдання, функції та повноваження [67, с.130].

В.В. Зайченко разом з А.В. Лаптєвою вважають, що «правоохоронні органи» – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують дотримання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку із дотриманням встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції [110, с.423].

Досить цікавою з точку зору наукового аналізу є позиція професора В.Я. Тація, який з метою виходу із цієї «термінологічної плутанини» пропонує зберегти поняття «правоохоронного органу» лише як узагальнюючого наукового поняття і здійснити поділ цих органів залежно від їх конкретних функцій та призначення в механізмі охорони права [398, с.6]. У зв'язку з цим ним пропонується виокремити:

1) органи охорони правопорядку;

2) контрольні (юрисдикційні) органи виконавчої влади;

3) органи охорони Конституції та державного контролю [398, с.6-7].

К.Ф. Гуценко та М.А. Ковальов вважають, що для виконання різних напрямів правоохоронної діяльності існують конкретні органи, які іменуються правоохоронними [85, с.13]. Тобто науковці вирізняють їх, виходячи з виконуваних ними функцій.

Здійснивши аналіз наявних у науковій літературі поглядів та думок, можливо прийти до висновку, що існує два підходи до визначення поняття «правоохоронний орган». Перша група науковців вважає, що правоохоронні органи є державними установами та організаціями, основним завданням яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями. Інші група під поняттям «правоохоронні органи» розуміє державні органи,

основним видом діяльності яких є визначені законодавством функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності [238].

На думку О.М. Бандурки, істотними ознаками правоохоронної діяльності є те, що вона може здійснюватись виключно за допомогою застосування юридичних засобів впливу, які повинні суворо відповідати закону чи іншим правовим приписам, вона реалізується в установленому порядку з дотриманням певних процедур та її здійснення покладається на певні спеціально створені державні органи [392].

Науковці М.І. Мельник та М.І. Хавронюк визначають такі ознаки правоохоронного органу:

1) у його діяльності визначальним є виконання кількох головних правоохоронних функцій (профілактичну, захисну, охоронну, ресоціалізаційну, оперативно-розшукову, розслідування злочинів, судового розгляду справ, розгляду справ про адміністративні правопорушення, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів досудового розслідування та прокурорів);

2) виконання цим органом вказаних функцій потребує специфічного організаційного, правового, кадрового, матеріально-технічного, військового і тилового, фінансового, інформаційного, наукового та іншого забезпечення;

3) до працівників цього органу законом пред'являються спеціальні вимоги щодо ділових і моральних якостей, стану здоров'я, рівня освіти, відсутності судимості тощо;

4) з метою ефективного виконання своїх обов'язків працівники цього органунаділяються специфічними правами, вони мають встановлені законом зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, а також мають встановлені законодавством пільги, покликані компенсувати додаткові навантаження і необхідність ризикувати своїм життям, а також користуються підвищеним правовим захистом [205, с.30].

У сфері забезпечення митної безпеки ознаками митних та правоохоронних органів є їх цільове призначення щодо забезпечення регулювання митних відносин, дотримання законності та право-





порядку у цій сфері, захисту громадян та держави від загроз, що можуть виникати у галузі державної митної справи, вони мають відповідні компетенцію та повноваження для виконання покладених на них обов'язків та можуть їх застосовувати з метою попередження та припинення порушень діючого законодавства у митній сфері, відновлення порушених прав, виконання вимог встановлених правових норм з боку юридичних та фізичних осіб. Така їх діяльність у сфері забезпечення митної безпеки має носити цілісний характер, де кожен із цих органів відповідає, в межах своєї компетенції та наданих повноважень, за встановлений законодавством напрямок роботи.

Адміністративно-правове забезпечення митної безпеки України здійснюється митними та правоохоронними органами України, основними з яких є – Державна митна служба України (Державна митна служба, її територіальні органи, відповідно Постанові Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [243]), Державна податкова служба України (відповідно Постанові Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [243]), Державна фіскальна служба України, в структурі якої діє податкова міліція (відповідно Постанові Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 25.09.2019 №846 [244], Постанові Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 21.05.2014 №236 [245]), Служба безпеки України та Державна прикордонна служба України. Відповідно до діючого законодавства, у межах своєї компетенції, участь у окремих аспектах забезпечення митної безпеки також приймають наступні органи – Міністерство фінансів України, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань, Генеральна прокуратура України, суди. Разом з тим, з огляду на «вузьку» компетенцію останніх, вважається за доцільне детально розглянути та систематизувати діяльність лише основних суб'єктів забезпечення митної безпеки.

Отже, серед суб'єктів адміністративно-правого забезпечення митної безпеки пріоритет надано митним органам (органам доходів і зборів), що входили до складу Державної фіскальної служби Украї-

ни та під час подальшого реформування – до складу Державної митної служби України [243].

Відповідно до Митного кодексу України, безпосереднє здійснення державної митної справи покладалося на органи доходів і зборів (ст.543) [197]. Як ми вже зазначали вище, ці органи складаються із центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної податкової і митної політики, митниці та митні пости. Призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України (ч.1 ст.544) [197]. Митні інтереси України – це національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення державної митної справи (ст.6) [197].

Відповідно до Митного кодексу України, безпосереднє здійснення державної митної справи покладається на митні органи (ст.543 МКУ). В системі органів державної виконавчої влади митні органи структурно являють собою центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної податкової і митної політики, митниці та митні пости. У Положенні про Державну фіскальну службу (п.1) [268] було зазначено, що вона є центральним органом влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Цей орган, зокрема, реалізує державну політику у сфері державної митної справи та у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства. Пунктом першим Положення про Державну митну службу України передбачено призначення зазначеної Служби щодо реалізації державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями митного законодавства [243].

Призначенням митних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України (ч.1 ст.544). Митні інтереси України – це національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення державної митної справи (ст.6).

Серед суб'єктів забезпечення митної безпеки виділено податкову міліцію, яка наразі входить до складу Державної фіскальної служби України.





Відповідно до Податкового кодексу України (ст.348.1) [237], податкова міліція складається із спеціальних підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, що діють у складі відповідних контролюючих органів, і здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, виконує оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції.

Серед інших, завданнями ДПС, ДМС, ДФС в цілому у сфері забезпечення митної безпеки є:

1) реалізація державної політики у сфері державної митної справи, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, здійснення в межах повноважень, передбачених законом, контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів;

2) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державної митної справи та у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів (п.3) [268; 243].

Завдання органів доходів і зборів (митних органів), передбачені ст.544 Митного кодексу України, можуть бути систематизовані у такі групи:

1) правозабезпечувальні у галузі державної митної справи (забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи (п.1); забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань державної митної справи, укладеними відповідно до закону (п.2); створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, здійснення разом з митними органами інших держав заходів щодо удосконалення процедури пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України, їх митного контролю та митного оформлення (п.3); сприяння захисту прав інтелектуальної власності (п.9));

2) правоохоронні (у обмеженому обсязі) (здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України то-

варів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки (п.7); недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів (п.9); вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності (п.9); запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України (п.10));

3) контрольні (здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, у тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо (п.4); контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти сплати митних платежів (п.6); здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України (п.7); здійснення державного експортного контролю в межах повноважень, покладених на органи доходів і зборів відповідно до Митного кодексу України та інших законів України (п.7-1); здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України (п.8); здійснення в межах повноважень, визначених Митним кодексом України, 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 (п.11););

4) регулятивні (застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності (п.7))

5) правовстановлюючі (надання дозволів, видача сертифікатів уповноваженого економічного оператора (п.11); проведення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та видача у випадках, встановлених чинними міжнародними договорами, сертифікатів походження (п.14);)





6) аналітичні (аналіз та управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю (п.5));

7) фіскальні (забезпечення справляння митних платежів, застосування заходів щодо примусового стягнення митних платежів у межах повноважень, визначених Митним та Податковим кодексами України, іншими актами законодавства України, організація застосування гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодія з банківськими установами та незалежними фінансовими посередниками, що надають такі гарантії (п.6));

8) інформаційні (обмін даними митної статистики з митними органами інших країн (п.13); здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами України, митними, правоохоронними та іншими органами іноземних держав (п.15); впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі, автоматизація митних процедур, надання підприємствам послуг електронного цифрового підпису (п.16));

9) облікові (ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (п.12); ведення митної статистики (п.13));

10) організаційно-забезпечувальні (залучення зовнішніх ресурсів для забезпечення діяльності органів доходів і зборів (п.17); кінологічне забезпечення діяльності органів доходів і зборів (п.18); управління об'єктами інфраструктури органів доходів і зборів, розбудова митного кордону (п.19));

11) міжнародне співробітництво (п.17).

Перелік завдань органів доходів і зборів відкритий, що прямо випливає з п.20 ст.544 МКУ [197].

Узагальнення завдань митних органів доводить, що більша їх частина стосується правозабезпечувальної, контрольної та інформаційної діяльності. Предмет виконання правоохоронних завдань обмежений недопущенням переміщення через митний кордон України окремих груп товарів, в тому числі – контрафактних, превентивною діяльністю щодо переміщення товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності, запобіганням та протидією контрабанді, боротьбою з порушеннями митних правил на всій митній території України.

Відповідно до Податкового кодексу України, завданнями податкової міліції є запобігання кримінальним та іншим правопорушенням у сфері оподаткування та бюджетній сфері, їх розкриття, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення, розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні та інші правопорушення у сфері оподаткування та бюджетній сфері, запобігання і протидія корупції у контролюючих органах та виявлення її фактів, забезпечення безпеки діяльності працівників контролюючих органів, захисту їх від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням службових обов'язків (ст.348.2) [237].

Виходячи з визначених законодавством завдань, відповідно до Положення про Державну фіскальну службу (п.4) [268], у сфері забезпечення митної безпеки ДФС (митні органи та податкова міліція) виконувала фіскальну, контрольну та правоохоронну функції.

Зокрема у фіскальному напрямку:

- здійснює адміністрування податків і зборів, митних та інших платежів, забезпечує контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою їх нарахування та сплати до бюджету і відповідних позабюджетних фондів;

- здійснює контроль за застосуванням заходів тарифного та нетарифного регулювання під час переміщення товарів через митний кордон України і після завершення операцій митного контролю та митного оформлення, правильністю визначення митної вартості товарів, а також за правильністю визначення країни походження та класифікації згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) товарів, що переміщуються через митний кордон України;

- забезпечує ведення обліку податків і зборів, платежів;

- застосовує та контролює процедури використання гарантій забезпечення сплати митних платежів, взаємодіє з гарантами;

- здійснює стягнення коштів у разі невиконання забезпечених фінансовою гарантією зобов'язань із сплати митних платежів;

- проводить аналіз надходження податків і зборів, інших платежів, визначених Митним кодексом України, вивчає вплив макроекономічних показників і змін законодавства на надходження податків, інших платежів, розробляє пропозиції щодо збільшення їх обсягу та зменшення втрат бюджету;





- подає Мінфіну на основі макроекономічних показників та тенденцій розвитку світової економіки пропозиції щодо визначення прогнозних (індикативних) показників доходів державного бюджету для складення проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік;

- проводить облік, зберігання, оцінку вилученого, прийнятого на зберігання, розміщеного у митний режим відмови на користь держави майна, а також майна, виявленого в зоні митного контролю, власник якого невідомий, та розпорядження ним.

У контрольних функціях можливо виділити наступні:

- здійснює контроль за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами установленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України, законодавства з питань державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання,

- здійснює облік осіб, які здійснюють операції з товарами, що перебувають під митним контролем;

-здійснює ведення митної статистики та Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД);

-забезпечує застосування митних режимів, здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, поміщених у відповідні митні режими;

- проводить верифікацію (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та здійснює у випадках, установлених міжнародними договорами, видачу сертифікатів про походження;

- здійснює ліцензування митної брокерської діяльності;

- надає повноваження на провадження діяльності з надання митним органам фінансових гарантій забезпечення сплати митних платежів;

- провадить дослідження і експертну діяльність у митній сфері;

- здійснює разом з митними органами іноземних держав заходи щодо вдосконалення процедури пропуску через державний кордон України товарів і транспортних засобів, їх митного контролю та митного оформлення;

- впроваджує спрощені митні процедури відповідно до законодавства та сприяє створенню відповідних умов для полегшення

торгівлі, сприяє транзиту, збільшенню товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України;

- проводить аналіз та здійснює управління ризиками з метою визначення форм і обсягів митного контролю;

- здійснює контроль за доставкою товарів, які перебувають під митним контролем, до митних органів призначення;

- забезпечує розвиток, здійснює впровадження і технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій, автоматизацію процедур, зокрема контроль за повнотою та правильністю виконання митних формальностей, організовує впровадження електронних сервісів для суб'єктів господарювання;

- надає дозволи на відкриття та експлуатацію митних складів, складів тимчасового зберігання, магазинів безмитної торгівлі, вантажних митних комплексів, вільних митних зон комерційного або сервісного типу, видачу сертифікатів уповноваженого економічного оператора;

- вживає заходів до захисту прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності;

- здійснює допуск перевізників-резидентів до перевезень на умовах Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (Конвенції МДП) 1975 року;

- здійснює допущення дорожніх транспортних засобів та контейнерів до перевезення товарів під митними печатками і пломбами;

- здійснює контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;

- забезпечує здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю щодо товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також контролю за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України;

- здійснює міжнародне співробітництво, забезпечує виконання зобов'язань, узятих за міжнародними договорами України, з питань, що належать до її компетенції, у тому числі шляхом надання взаємної адміністративної допомоги у запобіганні, виявленні та розслідуванні порушень законодавства на підставі міжнародних угод;





- здійснює державний експортний контроль під час проведення митного контролю та митного оформлення товарів.

До правоохоронних функцій можливо віднести:

- запобігає та протидіє контрабанді та порушенням митних правил на митній території України;

- виявляє причини та умови, що сприяли вчиненню контрабанди та інших правопорушень у сфері державної митної справи, вживає заходів до їх усунення;

- збирає, аналізує, узагальнює інформацію про порушення законодавства у сфері митної справи, за результатами вживає заходів, спрямованих на запобігання таким порушенням;

- вживає заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів;

- здійснює у випадках, передбачених законом, провадження у справах про порушення митних правил та у справах про адміністративні правопорушення;

- вирішує відповідно до Митного кодексу України питання щодо реалізації компромісу;

- звертається до суду у випадках, передбачених законом;

- здійснює кінологічне забезпечення діяльності ДФС;

- виявляє кримінальні та інші правопорушення у митній сфері, а також встановлює місцезнаходження платників податків, опитує їх засновників, посадових осіб;

- провадить відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, а також вживає заходів до відшкодування завданих державі збитків;

- виявляє причини та умови, що призвели до вчинення кримінальних та інших правопорушень у митній сфері, вживає заходів до їх усунення;

- здійснює розшук осіб, які переховуються від слідства та суду за кримінальні правопорушення у митній сфері;

- вживає заходів для виявлення, аналізу та перевірки фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму.

До основних суб'єктів адміністративно-правого забезпечення митної безпеки віднесено Службу безпеки України. Це державний

орган спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України (ст.1) [339].

Компетенцією Служби безпеки України є захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і від оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб, а також забезпечення охорони державної таємниці (ст.2) [339].

Завданнями Служби безпеки України є попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України(ст.2) [339].

Служба безпеки України відповідно до своїх основних завдань зобов'язана виявляти, припиняти та розкривати кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено законодавством до її компетенції, проводити їх досудове розслідування, розшукувати осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням зазначених кримінальних правопорушень (п.3 ст.24) [339]. Також вона зобов'язана сприяти Державній прикордонній службі України в охороні державного кордону України (п.10 ст.24) [339].

У сфері забезпечення митної безпеки основною компетенцією Служби безпеки України, відповідно до Кримінального процесуального кодексу України (ст.216) [159], є досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 201 «Контрабанда» та 305 «Контрабанда наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів» Кримінального кодексу України [158].

Тобто на даний час компетенцією Служби безпеки України у сфері забезпечення митної безпеки є протидія контрабанді та корупційним злочинам зі сторони працівників органів Державної фіскальної служби, Державної прикордонної служби України та інших контролюючих органів на державному кордоні нашої держави.

Наступним основним суб'єктом адміністративно-правого забезпечення митної безпеки є Державна прикордонна служба України,





яка є правоохоронним органом спеціального призначення (ст.6) [265].

Адміністрація Державної прикордонної служби України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній економічній зоні (п.1) [290].

Основними завданнями Адміністрації Держприкордонслужби є:

- реалізація державної політики у сфері охорони державного кордону, здійснення управління у сфері охорони державного кордону;
- внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері;
- участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;
- здійснення управління територіальними органами (п.3) [290].

У сфері забезпечення митної безпеки України основними функціями Державної прикордонної служби України є наступні:

- охоронадержавного кордону України з метою недопущення незаконної змінипроходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;
- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;
- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;
- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності;
- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України (ст.2) [265].

Проведеним аналізом основних завдань та функцій Держприкордонслужби України встановлено, що її основною компетенцією у сфері забезпечення митної безпеки є забезпечення недоторканості та охорона державного кордону нашої країни, боротьба з організованою злочинністю та тероризмом, протидія нелегальній міграції.

Доведено, що внаслідок фрагментарності, відсутності системності та послідовності, діяльність суб'єктів адміністративно-правового забезпечення носить ситуативний характер. У їх діяльності відсутня координованість дій, кожен із суб'єктів займається виконанням виключно своїх завдань, відповідно до встановленої законодавством компетенції. Внаслідок роз'єднаності втрачається ефективність системи забезпечення митної безпеки. Відсутність взаємодії під керуванням єдиного центру координації призводить до «прогалин» у митній безпеці, знижується рівень її захисту та забезпечення.



## 2.2. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил

*Хомутянський В.В.*

Адміністративна відповідальність, точніше її концептуальні засади і найбільш суттєві характеристики нормативної конструкції, має давню історію. Кодекс України про адміністративні правопорушення було прийнято 7 грудня 1984 р. № 8073-X, введено в дію Постановою ВР Української РСР від 7 грудня 1984 р. № 8074-10. Він є чинним і на цей час. Адміністративна відповідальність дійшла до нашого часу переживши безліч трансформацій, обумовлених особливостями функціонування в умовах існування різних форм державної організації суспільства. Але сучасні реалії української держави, прагнення долучитись до загальноєвропейських цінностей вимагають переосмислення місця цього інституту в системі вітчизняного права, переходу від поглядів на нього як на репресивно-фіскальний інструмент держави, до розуміння його як засобу забезпечення правопорядку у тих сферах суспільних відносин, де об'єктивно необхідним є державне регулювання і державне управління, засобу забезпечення, перш за все, прав і свобод людини і громадянина, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадку притягнення її до адміністративної відповідальності. Тому реформування та усунення проблем адміністративної відповідальності сприятиме забезпеченню надійного захисту прав і свобод громадян України.

Адміністративна відповідальність є найчастіше застосовуваним видом юридичної відповідальності й серйозним заходом адміністративно-правового примусу. У теперішній час, у зв'язку з переходом на ринкові відносини, скороченням об'єктів державної власності, створенням великої кількості недержавних підприємств, установ і організацій, суттєво поширилася сфера застосування адмі-

ністративної відповідальності шляхом збільшення законодавцем кількості адміністративних правопорушень і розширення переліку суб'єктів її застосування.

Увагу вітчизняного законодавця і широкого кола науковців привертає проблематика адміністративної відповідальності тому, що проступки є найпоширенішим видом деліктів, а отже, становлять комплексне негативне соціальне явище.

Норми, які регулюють відносини у сфері застосування адміністративної відповідальності, становлять окремий інститут адміністративного права. Чисельні зміни, що вносяться до тексту чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, на жаль, не сприяють створенню потужного, логічного і дієвого кодифікованого акту, а доволі часто призводять до неузгодженості та суперечності його положень як між собою, так і з іншими нормативно-правовими актами, про що зазначали В.Б. Авер'янов, Н.В. Гришина, Д.М. Лук'янець, Т.О. Коломоєць, Н.В. Хорощак, А.М. Ярмак та ін. [11, с.356].

Жоден нормативно-правовий акт також не дає прямого визначення адміністративної відповідальності. Згідно з положеннями пункту 22 частини 1 статті 92 Конституції України [141] адміністративну відповідальність слід визначати як один із основних видів юридичної відповідальності в Україні. Це наслідок невиконання чи неналежного виконання суб'єктом правовід-носин норм законодавства, що тягне невідворотне реагування держави, і відповідальність встановлюється виключно законами України. Аналізуючи положення статті 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення [130] (далі – КУпАП) – ключового кодифікованого нормативно-правового акта в галузі адміністративного права, робимо висновок про опосередковане визначення змісту адміністративної відповідальності як міри, яка застосо-вується з метою виховання особи в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Українська юридична енциклопедія у статті «Адміністративна відповідальність» як і КУпАП, обмежилася з цього приводу лише констатацією того, що адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинені ними





адміністративні правопорушення [46]. Відсутнє чітке визначення адміністративної відповідальності із прямим посиланням на конкретний нормативно-правовий акт. Останнім часом починають з'являтися інші визначення адміністративної відповідальності, які повністю змінюють її вектор з «обов'язку громадянина» на «обов'язок держави»: «...ґрунтуючись на науковому аналізі існуючих у вітчизняному правовому полі концепцій адміністративної відповідальності та норм законодавчих актів, визначено сутність адміністративної відповідаль-ності у сфері державного управління, яка полягає у відповідальності органів державного управління перед громадянином у контексті повного та всебічного захисту прав громадян посадовими особами у сфері державного управління» [181].

Чинне законодавство України не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, і тому в теорії адміністративного права існує численна кількість точок зору стосовно цього соціально-правового явища [138, с.332].

Дослідженню адміністративної відповідальності, зокрема й за порушення митних правил, свої наукові праці присвятили відомі вчені-адміністративісти – В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Берлач, Ю. Битяк, І. Голосніченко, І. Гриценко, Є. Додін, Ф. Жорін, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Д. Приймаченко, А. Комзюк, В. Настюк, Д. Лук'янець, Р. Мельник, М. Студенікіна, В. Шкарупа, М. Шульга та ін. Аналіз праць вказаних та інших науковців дозволяє зазначити про різницю у підходах щодо поняття адміністративної відповідальності.

Досліджуючи правову природу адміністративної відповідальності, професор В. К. Колпаков вказує, що це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, відповідальності, які виконав правопорушник [136, с.76]. З погляду С.Г. Стеценко, «адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень» [388, с.223]. Д.М. Лук'янець висловлює думку, що «вся концепція адміністративно-делікт-ного відношення будується на системі уявлень про подвійну природу юридичної відповідальності як обов'язку, з одного боку, і по-

карання – з іншого». Як вважає Д.М. Лук'янець, адміністративна відповідальність – це механізм реалізації в адміністративному порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення [176, с.9, 19-20, 23]. В.Б. Авер'янов адміністративну відповідальність називає різновидом юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [11, с.434-435]. Т.О. Коломоєць зазначає, що адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (насамперед адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [16, с.17]. А.І. Миколенко зауважує: «Адміністративна відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, який передбачений чинним адміністративним законодавством, яка настає за вчинення адміністративного проступку і полягає в покладанні в особливому процесуальному порядку на винних осіб адміністративних стягнень і заходів впливу, які застосовуються до неповнолітніх, органами адміністративної юрисдикції (органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, судами загальної юрисдикції та їх посадовими особами), завдяки чому реалізується обов'язок особи, яка винна у вчиненні адміністративного проступку, зазнати передбачені чинним законодавством обмеження матеріального, морального і організаційного характеру» [190, с.19].

Не будемо далі продовжувати перелік різних точок зору вчених на визначення адміністративної відповідальності. Одні науковці під адміні-стративною відповідальністю мають на увазі накладення адміністративних стягнень, інші розкривають її зміст з позицій сукупності правовідносин, які виникають з приводу накладення цих стягнень уповноваженими органами. Зазначимо лише, що в будь-якому разі більшість із цих визначень-формул базується на нормах





законодавства й майже зовсім не враховує аксіом та постулатів теорії права.

Досліджуючи особливості відповідальності в митній сфері, В.В. Ченцов зазначає, що адміністративна відповідальність за порушення митних правил – це галузевий вид адміністративної відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі компетентних органів, митних та судових, на певну категорію протиправних проявів порушень митних правил, згідно з якою особи, що вчинили ці правопорушення, повинні відповідати за свої неправомірні дії й каратися за це адміністративними стягненнями [3, с.18]. Досліджуючи адміністративну діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави, провідний фахівець у галузі митного права Д.В. Приймаченко зазначає, що функції митних органів – це, зокрема, результат поділу змісту їх діяльності на відносно однорідні, взаємопов'язані напрями впливу. Вони є втіленням призначення цього різновиду органу виконавчої влади [249, с.32].

У системі адміністративно-правових заходів запобігання та протидії порушенням митних правил адміністративній відповідальності належить собливе місце На відміну від заходів адміністративного запобігання та припинення порушень митних правил, її застосування може мати місце тільки по завершенню відповідної протиправної поведінки, після проведення всебічного і повного розслідування обставин вчинення конкретного митного правопорушення, а також виключно до винних у ньому дієздатних осіб. Вона є реакцією держави на факт адміністративно-правового делікту в галузі митної справи, негативного відношення правопорушника до митних правових регуляторів.

Адміністративна відповідальність за порушення митних правил розглядається як галузевий вид адміністративної відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів (митних та судових) на певну категорію протиправних проявів (порушень митних правил), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь за свої неправомірні дії та понести за це адміністративні стягнення [3, с.18].

Аналіз наукових підходів, присвячених питанню адміністративної відповідальності, дає змогу зрозуміти, що адміністративну відпо-

відальність слід розглядати: по-перше, як вид юридичної відповідальності; по-друге, як інститут адміністративного права; по-третє, як реакцію держави, що знаходить свій прояв в діяльності уповноважених органів щодо накладення стягнення за вчинений суб'єктом адміністративний проступок. Визначення підстав адміністративної відповідальності є однією з основних матеріально-адміністративних гарантій законності притягнення громадян України до адміністративної відповідальності [114, с.38].

У цьому контексті можна погодитись з В.К. Колпаковим, що реальна адміністративна відпо-відальність настає за наявності нормативних, фактичних і докумен-тальних підстав. До нормативних підстав належить наявність норм, що визначають діяння як проступок, заходи примусу за вчинення складу проступку, суб'єктів відповідальності та юрисдикції; встанов-люють правила, за якими накладаються і виконуються стягнення, забезпечується законність, права учасників провадження тощо. До фактичних підстав зараховують юридичні факти, пов'язані з прос-тупком. Насамперед це факт вчинення проступку і факт виконання заходів відповідальності. Крім цього, до них належать факти затри-мання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних тощо. До документальних підстав зараховано наявність до-кументів, оформлених відповідно до встановлених вимог.

Термін «підстава» означає причину, достатній привід, який виправдовує що-небудь. Саме в юридичному розумінні підстава означає правовий наслідок вчинення проступку, покладення на особу обов'язку відповідати за порушення правової заборони перед державою і понести за це передбачені законом санкції [12, с.81]. В теорії адміністративного права немає чіткої позиції щодо визначення проблеми підстав адміністративної відповідальності. Одні науковці стверджують, що під підставами адміністративної відповідальності слід розуміти наявність у діях особи складу правопорушення, інші під підставами вважають об'єктивно протиправне діяння, вчинення адміністративного проступку – суспільно-небезпечної, протиправної, винної дії або бездіяльності, що порушує адміністративний закон [9, с.160].

В.К. Колпаков у теорії адміністративного права виділяє такі підстави адміністративної відповідальності, які нерозривно пов'язані між собою і наявність яких є обов'язковою для притягнення особи до адміністративної відповідальності:

- фактичні (вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак такого правопорушення);
- юридичні (наявність у діях особи юридичного складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони);
- процесуальні (наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності) [137, с.334].

Відмічаємо такі ознаки адміністративної відповідальності:

1) притягнення до адміністративної відповідальності можливе тільки унаслідок вчинення адміністративного проступку;

2) адміністративна відповідальність полягає у застосуванні до винних адміністративних стягнень (виходячи із ст. 23 КУпАП);

3) мета адміністративної відповідальності полягає у: а) вихованні особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття; б) запобіганні здійсненню нових проступків;

4) право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом суб'єктам, серед яких органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди;

5) акт про притягнення до адміністративної відповідальності може прийматися: а) індивідуально (судді та посадові особи відповідних органів); б) колегіально шляхом голосування (виконавчі комітети й адміністративні комісії);

6) законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (складання протоколу, збирання і оцінювання доказів, винесення постанови тощо);

7) норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за правовою природою актах: а) кодексах; б) законах; в) правилах. Правила можуть затверджуватися Кабінетом Міністрів, органами виконавчої влади, встановлюватися рішеннями місцевих рад [136, с.84];

8) між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини.

В.Я. Настюк виділяє такі основні ознаки адміністративної відповідальності за порушення митних правил:

- адміністративно-карані порушення митних правил, на відміну від інших адміністративних правопорушень, передбачені лише Митним кодексом України (глава 68);

- має більш конкретні цілі – вона спрямована на відносини у сфері митної справи України, охорону митних правил, а також виховання поваги до цих правил і правовідносин, що регулюються ними у сфері митної справи України з боку всіх учасників митних відносин;

- може наставати тоді, коли правопорушник виявлений на території іншої держави і, при наявності державних угод чи договорів між митними органами суміжних держав, про сумісний контроль;

- внаслідок аварії або дії непереборної сили відповідальність не настає за вчинення лише деяких правопорушень, передбачених Митним кодексом України, якщо такі факти підтверджуються відповідними документами;

- суб'єктами застосування адміністративної відповідальності виступає система органів доходів і зборів, серед яких повноваження по накладанню стягнень чітко розмежовані, та суди;

- за порушення митних правил застосовується лише три види адміністративних стягнень – попередження, штраф, конфіскація [199, с.69];

- предмети порушення митних правтил підлягають конфіскації незалежно від того, чи є ці товари, транспортні засоби власністю особи, яка вчинила правопорушення.

Окремо треба сказати, що ці ознаки не тільки відрізняють її від кримінальної чи цивільної відповідальності, а дають можливість стверджувати про особливу адміністративну відповідальність за порушення митних правил у системі загальної адміністративної відповідальності. Аналіз ознак адміністративної відповідальності за порушення митних правил дозволяє виділити три підстави, наявність яких може потягти за собою даний вид відповідальності:

- нормативна підстава, тобто наявність системи норм права, що встановлюють адміністративну відповідальність і регулюють її;

- фактична підстава, якою є протиправне, винне діяння особи, що порушує правові приписи у сфері митної діяльності, тобто порушення митних правил;





- процесуальна підстава – правозастосовний акт уповноваженого органу щодо накладення стягнення на конкретну особу за конкретне порушення митних правил.

Отже, для настання реальної відповідальності необхідно, щоб в наявності були всі три підстави і саме в такій послідовності. Насамперед повинна бути норма митного права, що встановлює обов'язок і санкцію за її невиконання. Потім може виникнути фактична підстава-протиправне діяння. При наявності норми і діяння, що її порушує, уповноважений орган у встановленому законом порядку має право призначити покарання за порушення митних правил шляхом винесення постанови про накладення адміністративного стягнення [200, с.211-212].

Адміністративній відповідальності у сфері митних відносин притаманна низка специфічних рис, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Так, вона настає, як правило, за особливий вид правопорушень – порушення митних правил. В окремих випадках її заходи можуть застосовуватися також у разі звільнення від кримінальної відповідальності, тобто за діяння, що містять ознаки злочинів, які не становлять великої суспільної небезпеки (ч. 3 ст. 467 МКУ). Адміністративна відповідальність за порушення митних правил виявляється у накладенні на правопорушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання та дисциплінарного впливу. Адміністративні стягнення накладають багато органів та посадових осіб, серед яких митні органи України, яким таке право надане законодавчими актами. Незважаючи на те, що в деяких випадках адміністративні стягнення застосовуються місцевими судами (суддями), адміністративна відповідальність є позасудовим видом правової відповідальності. Між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності є особливим, він істотно відрізняється від кримінального і цивільного процесів та дисциплінарного провадження. Адміністративну відповідальність за порушення митних правил та контрабанду врегульовано нормами адміністративного, кримінального права та митним законодавством України, які містять вичерпні переліки адміністративних проступ-

ків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності становлять його нормативну основу [84, с.104]. Фактичною підставою адміністративної відповідальності у цій сфері є не загальне адміністративне правопорушення, закріплене у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а порушення митних правил, визначене у ст. 458, за вчинення якого тим самим Митним кодексом України встановлено покарання у вигляді адміністративних стягнень. Документальною (процесуальною) підставою є протокол про порушення митних правил, зазначений у ст. 494 Митного кодексу України, та постанова про порушення митних правил, про яку йдеться у ст. 527 Митного кодексу України.

Щодо того, що адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері державної митної справи регулюється окремим актом, є різні позиції вчених. Наприклад, М.О.Кравець у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Адміністративно-правова кваліфікація порушень митних правил» відстоює точку зору про необхідність включення норм, що регулюють адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері державної митної справи, до єдиного законодавчого акта, покликаного передбачати адміністративну відповідальність за вчинення будь-яких адміністративних правопорушень [157, с.17]. Зазначимо, що Митний кодекс України детально регламентує адміністративну відповідальність у цій сфері, визначаючи підстави, окреслюючи суб'єктний склад, особливості провадження у справах про порушення митних правил тощо.

Необхідно акцентувати увагу що адміністративна відповідальність за порушення митних правил виконує наступні функції: превентивну (попереджувальну), реалізація якої спрямована на спонукання суб'єктів митно-правових відносин до дотримання вимог митного законодавства, запобігання вчинення правопорушень в подальшому особою, яка раніше вже вчинила порушення митних правил та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень й попередження вчинення митних правопорушень іншими особами; охоронну, яка полягає у витісненні та ліквідації суспільних відносин, що не відповідають митно-правовим нормам; репресивну (каральну), яка знаходить свій прояв у тих несприятливих наслідках, які відображені у санкції норм митного права і які повинна зазнавати особа внаслідок скоєного ним порушення митних правил тощо [154, с.30].





Аналіз наукових праць, що стосуються сутності адміністративної відповідальності, дає можливість виокремити розуміння адміністративної відповідальності як накладення на осіб, що вчинили адміністративне правопорушення, специфічного покарання у вигляді адміністративних стягнень. Адміністративні стягнення, як правило, полягають у позбавлені або обмеженні певних прав чи благ. Саме цим досягається мета – покарання порушника і саме запобігання скоєнню нових правопорушень. Слід сказати, що загальнотеоретичні аспекти адміністративної відповідальності за порушення митних правил досліджуються Г.В. Грянкою. Автор, розкриваючи визначення адміністративної відповідальності за порушення митних правил, зазначає, що вона передбачає винність подвійного роду: по-перше, обов'язок винної особи дати звіт про свої неправомірні діяння у сфері відносин державної митної справи; по-друге, обов'язок понести покарання у виді адміністративного стягнення. Перше означає, що адміністративна відповідальність зв'язується з поверненням до минулого, з обов'язком відзвітуватися за минулу поведінку і пояснити митному органу причини невиконання норм митного законодавства. Чинний Митний кодекс у виді альтернативи надає змогу посадовій особі митного органу замість адміністративного покарання попередити винного. При цьому, звичайно, враховується особа порушника і характер проступку. Друге означає, що за порушення митних правил особа зобов'язана понести передбачене законом покарання у виді адміністративного стягнення, тобто підлягає певним обмеженням, стисненням в межах санкцій митного законодавства [84, с.108].

У цьому контексті окрему увагу необхідно приділити адміністративним стягненням, які можуть застосовуватися за порушення митних правил.

Адміністративні стягнення характеризуються наявністю таких ознак**:** 1) стягнення є засобом практичної реалізації адміністративної відповідальності, яка наступає за вчинення особою порушення митних правил; 2) вони виступають різновидом заходів адміністративного примусу, що відрізняється від останніх своєю функціонально-цільовою спрямованістю; 3) носять яскраво виражений караль-

ний характер, адже їх застосування передбачає настання для правопорушника несприятливих наслідків за вчинення діяння та його результати; 4) перелік адміністративних стягнень за порушення митних правил є вичерпним; 5) всі стягнення накладаються на підставі спеціального індивідуального правового акта управління – постанови про накладення адміністративного стягнення; 6) вид та обсяг обмежень, які складають зміст адміністративних стягнень, визначаються уповноваженими на те посадовими особами митних органів або суддею з урахуванням характеру вчиненого правопорушення, особи правопорушника, ступеня його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; 7) виховний вплив від їх застосування найбільш ефективний, оскільки досягається простим, швидким і наочним способом.

Аналіз ознак стягнень, що призначаються за порушення митних правил, дозволяє сформулювати таке визначення: адміністративного стягнення – встановлена державою міра відповідальності за вчинення правопорушення. Вони застосовуються у тих випадках, коли уповноважені органи, вже позбавлені можливості іншим чином впливати на порушників митного законодавства, попередити та припинити здійснене ними порушення митних правил [100]. Адміністративне стягнення – це міра покарання, що призначається керівником (заступником) митного органу або суддею особі, яка винна у вчиненні порушення митних правил [65].

Відповідно до чинного законодавства до адміністративних стягнень, які встановлюються за ПМП відносять [200]:

1. Попередження (ст.463 МКУ) – застосовується як основний вид покарання за вчинення незначних порушень у сфері митної діяльності, до осіб, які вчинили порушення митних правил вперше. Це стягнення морального характеру, є офіційним попередженням правопорушника стосовно недопустимості таких діянь у майбутньому. Рішення про попередження приймається керівником митного органу або його заступником у формі постанови про накладення адміністративного стягнення. Воно, як і будь-яке стягнення, виноситься в письмовій формі у вигляді відповідної постанови про накладення адміністративного стягнення. Постанова оголошується правопорушникові. Попередження як захід відповідальності за порушення митних правил (тобто як адміністративне стягнення) слід





відрізняти від попередження як заходу адміністративно-запобіжного. Незважаючи на однакову назву цих заходів і загальне призначення бути заходами адміністративного примусу, ці заходи відрізняються як за правовою природою, так і за правовими наслідками їх застосування. Попередження, як адміністративне стягнення – це адекватна шкоді, завданій порушенням митних правил, оцінка, що виявляється в реагуванні не будь-якого правоохоронного органу, а уповноваженого органу адміністративної юрисдикції на проступок. Попередження, як запобіжний захід, не має процесуального оформлення і пов'язаний з проявами, які не є завершеними адміністративними проступками. Попередження як адміністративне стягнення тягне за собою відповідні правові наслідки. А саме, при повторному вчиненні протягом року однорідного правопорушення, за яке особа була піддана стягненню у вигляді попередження, накладення такого стягнення вважається обставиною, що обтяжує відповідальність.

2. Штраф (ст.464 МКУ) - це адміністративне стягнення майнового характеру, що полягає у стягненні з правопорушника митно-правової норми певної суми грошових коштів у доход держави. Штраф — грошове стягнення, застосування якого передбачено майже за кожен вид порушення митних правил. Штраф полягає у покладенні на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності за таке правопорушення, обов'язку сплатити до державного бюджету грошові кошти у сумі, яка визначається МК України залежно від виду та характеру вчиненого правопорушення. Сплата штрафу, якщо при цьому не застосовується адміністративне стягнення у вигляді конфіскації товарів, транспортних засобів, як правило, не звільняє особу, яка вчинила порушення митних правил, від сплати митних платежів. Розміри штрафів за порушення митних правил дещо відрізняються від тих, що накладаються за правопорушення, передбачені КУпАП: усі розміри штрафів не коливаються в межах певної суми (наприклад, від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), а є фіксованими із чітко визначеною їх сумою; поряд із фіксованим розміром штрафу використовується його обчислення залежно вартості товарів, транспортних засобів – безпосередніх предметів порушення митних правил або розміру несплаченої суми митних платежів. Так, переміщення або дії, спря-

мовані на переміщення товарів через митний кордон України з приховуванням від митного контролю, – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі 100 відсотків вартості товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил (ч. 1 ст. 483 МК), а вчинення дій, спрямованих на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, а також інших протиправних дії, спрямованих на ухилення від сплати митних платежів, – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі 300 відсотків несплаченої суми митних платежів.

3. Конфіскація (ст.465 МКУ), товарів, транспортних засобів комерційного призначення – безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів-безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю (крім транспортних засобів комерційного призначення, які використовуються виключно для перевезення пасажирів і товарів через митний кордон України за визначеними маршрутами та рейсами, що здійснюються відповідно до розкладу руху на підставі міжнародних договорів, укладених відповідно до закону), а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу. Конфіскація товарів як адміністративне стягнення за порушення митних правил полягає у примусовому вилученні товарів, транспортних засобів, зазначених вище, і безоплатній передачі їх у власність держави. При цьому моторні транспортні засоби та несамохідні транспортні засоби, що буксируються ними, розглядаються як самостійні об'єкти конфіскації. Це стягнення може бути застосоване виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, що визначаються МК та іншими законами України. Конфіскація товарів і транспортних засобів застосовується незалежно від того, чи є ці товари, транспортні засоби власністю особи, яка вчинила правопорушення.

Адміністративні стягнення у ст. 461 МК викладені у відповідному порядку, що відображає зростання від незначних (попередження) до більш значних (конфіскація) стягнень. Стягнення, що накладаються за порушення митних правил, поділяють на основні й додаткові. Попередження і штраф застосовуються як основні стягнення. Конфіскація може виступати як основне, так і додаткове стягнення(частини 1 і 2 статті 462 МКУ ). Водночас, якщо статтею, якою встановлюється адміністративна відповідальність за порушення митних правил, передбачається основне і додаткове адміністративні стягнення, застосування лише додаткового адміністративного стягнення без основного не допускається. Останнє правило не діє лише в одному випадку, коли до відповідальності притягається особа щодо якої кримінальне провадження закривається, але в її діях наявні ознаки порушення митних правил.

Стаття 522 МКУ викладена у новій редакції, де ми бачимо чітке розмежування статтей і уповноважених органів розглядати справи про порушення митних правил по цим статтям, а також доповнені суди, які мають право розглядати відповідні справи:

1. Справи про порушення митних правил, передбачені статтями 468, 469, частинами першою-п'ятою статті 470, статтями 474, 475, 477-480, частинами першою-п'ятою статті 481, статтею 485 цього Кодексу, розглядаються органами доходів і зборів.

2. Справи про порушення митних правил, передбачені частиною шостою статті 470, статтями 471-473, 476, частиною шостою статті 481, статтями 482-484 цього Кодексу, а також усі справи про порушення митних правил, вчинені особами, які не досягли 18-річного віку, розглядаються районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями)» [197].

Згідно ст. 213 КУпАП «Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом суб'єктам, серед яких органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди. Між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності є особливим, він істотно відрізняється від кримінального і цивільного процесів та дисциплінарного провадження.

Аналіз положень КУпАП та практики його застосування засвідчує недосконаліть окремих його статей, щодо процедури закриття провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема у разі закінчення строків накладення адміністративних стяг-

нень, передбачених статтею 38 КУпАП і, як наслідок, непритягнення особи до відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення.

У разі закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 КупАП, притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинене нею протиправне діяння стає неможливим, оскільки згідно з пунктом 7 частини першої статті 247 КупАП провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю.

При цьому наголошуємо, на відміну від двомісячного строку притягнення до адміністративної відповідальності, коли справу розглядає відповідний суб'єкт владних повноважень, і тримісячного строку, коли таку справу розглядає суд (стаття 38 КУпАП ), справи про порушення митних правил відповідно до статті 522 МКУ розглядаються органами доходів і зборів або судами (суддями), тобто незалежно від суб'єкта, який розглядає справу та приймає по ній рішення, у статті 467 МКУ передбачений лише один строк- адміністративне стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніше ніж через шість місяців з дня виявлення правопорушення. Строк накладення адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил зупиняється на час розгляду таких справ судом.

У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження (стаття 38 КУпАП ). У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил, адміністративні стягнення за порушення митних правил може бути накладено не пізніш ніж через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, але не пізніше ніж через два роки з дня вчинення правопорушення (стаття 467 МКУ ).

Вирішення питання про збільшення строків накладення адміністративного стягнення в КУпАП і про можливість передачі справ про адміністративні правопорушення з одного суду до іншого для





їх розгляду, виключить змогу умисного уникнення адміністративної відповідальності.

Механізм адміністративно-правового забезпечення охорони митного правопорядку, що реалізується через інститут адміністративної відповідальності, проявляє себе самостійно, індивідуально, поряд з іншими засобами його правового захисту. При цьому необхідно зазначити, що адміністративна відповідальність за порушення митних правил — це визначений митним законом правовий обов'язок громадянина або конкретної посадової особи усвідомлювати свої винні, неправомірні діяння у сфері охорони митного правопорядку і при наявності достатніх для цього підстав понести кару у вигляді адміністративного стягнення, накладеного митним органом або судом. З цього визначення випливає, що об'єкт адміністративно-правового захисту в даному випадку індивідуалізований, специфічний і замкнений в особливі рамки суспільно-економічних відносин [198, с.112].

Стягнення за порушення митних правил накладається в межах, установлених Митним кодексом України. Потреби індивідуалізації, персоніфікації відповідальності передбачають, що при розгляді митним органом матеріалів про скоєння митного правопорушення необхідно враховувати всі обставини справи, як пом'якшуючі, так і обтяжуючі, а також особистість винної особи, ступінь її вини та майновий стан. Стаття 34 КУпАП визначає обставини, що пом'якшують відповідальність за скоєння адміністративного правопорушення. Ці положення повною мірою стосуються і митних правопорушень: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення; 3) добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 4) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих сімейних обставин; 5) вчинення правопорушення неповнолітнім; 6) вчинення правопо-рушення вагітною жінкою або жінкою, що має дитину до 1 року. Наявність пом'якшуючих обставин свідчить про меншу ступінь небезпеки винної особи. Треба зважати на те, що факти, які пом'якшують або ліквідують відповідальність, мають зворотну силу і поширюються на правопорушення, що були скоєні до їх прийняття.

Законодавець для забезпечення законності визначив у ст. 35 КУпАП обставини, що обтяжують відповідальність за скоєння адмі-

ністративного правопорушення. Зокрема: 1) продовження протиправної дії, незважаючи на вимогу повноважних осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; 3) вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; 4) втягнення неповнолітніх у правопорушення; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення у стані сп'яніння. При цьому орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати дану обставину обтяжуючою. На відміну від переліку пом'якшуючих обставин, цей перелік є вичерпним.

Проблемою, що виявляється при здійсненні аналізу норм, що встановлюють підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення податкових та митних правил, є порушення прав громадян в Україні. При провадженні у справах про адміністративні правопорушення органи, уповноважені складати протоколи й розглядати справи про адміністративні правопорушення, допускають численні порушення вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення:

- порушення вимог, що пред'являються до змісту протоколів і постанов у справах про адміністративні правопорушення (ст.256, 281, 283 КУпАП);

- до порядку розгляду та оголошення постанови по справі (ст.279, 285 КУпАП);

- до строків розгляду справ про адміністративні правопорушення (ст.277 КУпАП) [130].

Найбільша кількість таких порушень зустрічається в матеріалах органів внутрішніх справ, митних і податкових органів, органів Державної міграційної служби тощо. Наприклад:

- у 2017р. на розгляд до суду митницями передано 7 791 справ про порушення митних правил на суму 1,5 млрд. грн. За результатами розгляду справ про порушення митних правил судом прийнято рішення про накладення стягнень у вигляді штрафу та конфіскації на суму 835 млн. грн. Сума конфіскованих товарів склала 433 млн. грн., **с**ума накладених судом стягнень у вигляді штрафу склала 401 млн. грн. Аналіз підстав для закриття справ про порушення митних





правил свідчить, що переважну більшість справ закрито на підставі відсутності події та складу правопорушення (640 справ на суму 661 млн. грн.) та у зв'язку з закінченням на момент розгляду справ строків накладення стягнень (305 справ на суму 125 млн. грн.);

- у 2018р. на розгляд до суду митницями передано 6 238 справ про порушення митних правил на суму 2,5 млрд. грн. За результатами розгляду справ про порушення митних правил судом прийнято рішення про накладення стягнень у вигляді штрафу та конфіскації на суму 484 млн. грн. Сума конфіскованих товарів склала 269 млн. грн. та зменшилась на 38%. Сума накладених судом стягнень у вигляді штрафу склала 214 млн. грн. та зменшилась на 46%. Аналіз підстав для закриття справ про порушення мит-них правил свідчить, що переважна більшість справ закрито на підставі відсутності події та складу правопорушення (501 справа на суму 576 млн. грн.) та у зв'язку з закінченням на момент розгляду справ строків накладення стягнень (321 справа на суму 171 млн. грн.) [386].

Актуальним є питання вдосконалення порядку вручення протоколів про адміністративне правопорушення та судових повісток. Вирішення цього питання унеможливить зловживання процесуальними правами з боку недобросовісних учасників процесу через неявку в судові засідання. Це призводить до затягування судового розгляду, спливу строків накладення адміністративних стягнень і, як наслідок до уникнення адміністративної відповідальності. Стаття 494 МКУ доповнена новими частинами 9 і 10 такого змісту: «Якщо при складенні протоколу особа, яка притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, не була присутня, до протоколу вноситься відповідний запис, який підписується посадовою особою органу доходів і зборів, яка склала протокол, та свідками, якщо вони є, після чого один примірник протягом трьох робочих днів надсилається особі, яка притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, за повідомленою нею або наявною в органах доходів і зборів адресою (місце проживання або фактичного перебування). Протокол вважається врученим, якщо особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не перебувала за повідомленою, або наявною в органах доходів і зборів адресою, або місце проживання чи фактичного перебування, повідомлене такою особою, є недостовірним» [197].

Як уже зазначалося, митне законодавство не визначає багато технологічних питань щодо визнання складу митного правопорушення, тому воно залишає їх вирішення в межах адміністративного права, зокрема Кодексу України про адміністративні правопорушення та Цивільного кодексу України. Це стосується відповідальності за скоєння порушень митних правил внаслідок дії непереборної сили, форс-мажорних обставин. Зокрема, відповідно до ст. 460 МК «Особливості відповідальності за деякі види порушень митних правил», вчинення порушень митних правил, передбачених ч.3 ст. 469, ст. 470, ч. 3 ст. 478, ст. 481 МК, внаслідок аварії, дії обставин непереборної сили або протиправних дій третіх осіб, що підтверджується відповідними документами. Допущення 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, якщо такі помилки не допускаються систематично, не тягне за собою адміністративної відповідальності.

В. Дорогих у статті «Порушення митних правил» розглядає організаційно-правове забезпечення притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за порушення митних правил в Україні, досліджує порядок застосування різних видів стягнень та провадження у справах про порушення митних правил. Автор зазначає, що відповідальність за порушення митних правил є одним із дієвих засобів забезпечення митної справи та митної політики України, укріплення законності, посилення охорони прав і свобод громадян. Накладення адміністративних стягнень здійснює значний профілактичний вплив не лише на порушників митних правил, а й на інших осіб, підвищує рівень їх правосвідомості, виховує негативне ставлення до порушників законів. Аналіз законодавства, яке регулює відповідальність за порушення митних правил, а також дослідження практики його реалізації показують недосконаліть окремих правових норм; діяльність адміністративно-юрисдикційних, у тому числі й митних органів потребують свого подальшого вдосконалення [102].

Таким чином, потреба у посиленні боротьби зі злочинністю та порушен-ням встановлених правил у сфері митної діяльності, підвищенні ролі всіх видів відповідальності в цьому процесі зумовлює





актуальність і важливість глибокого та всебічного комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних з практичною діяльністю митних органів України щодо реалізації норм відповідальності за порушення норм митного законодавства в сучасних умовах [369, с.115]. Вважаємо, що для удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність необхідно розробити єдиний Кодекс про адміністративні проступки, у якому встановити і специфічне регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил. У цьому контексті необхідно погодитись із Н.В. Гришиною, яка стверджує, що наявність інших нормативно-правових актів, які містять вказані норми, практично означає формування поряд з Кодексом України про адміністративні правопорушення самостійної правової бази адміністративної відповідальності. У КУпАП України, як вже зазначалося, передбачене існування такої бази лише у вигляді тимчасово чинних нормативно-правових актів до моменту внесення змін і доповнень до Кодексу. Прийняття нормативно-правових актів, які містять норми про адміністративну відповідальність за конкретні правопорушення, по суті, знецінює статус КУпАП України як єдиного кодифікованого нормативно-правового акта у цій сфері, ставить під сумнів необхідність його існування у сучасному вигляді. На наш погляд, така практика є зайвою процедурою, яка ускладнює процес нормотворчості та призводить до невиправданого збільшення системи правового регулювання адміністративної відповідальності [81, с.209].

Розділ 3

# ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

## 3.1. Поняття та види правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави

*Біла В.Р.*

Правові форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави як зовнішнє відображення результатів їх діяльності має надзвичайно важливе значення для правового забезпечення захисту економічних інтересів держави. За допомогою правових форм відбувається об'єктивація у механізмі адміністративно-правового регулювання управлінських рішень суб'єктів захисту економічних інтересів держави, що дозволяє не лише реалізувати охоронну функцію норм адміністративного права, однак і забезпечити законність діяльності таких суб'єктів шляхом фіксації їх діяльності у праві. В наслідок набуття правової форми результати внутрішньо управлінської діяльності стають «видимими» для господарюючих суб'єктів, вчиняють вплив на їх права і обов'язків, та відповідно, можуть ставати предметом оскарження та судового захисту, як гарантій законності діяльності публічної адміністрації у сфері захисту економічних інтересів держави.

Для з'ясування сутності правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави необхідно встановити сукупність ознак, суттєвих властивостей, що мислиться у понятті правової форми. Пошук таких ознак варто розпочати із поняття із більшим ступенем узагальнення – філософської категорії «форма». Російська дослідниця Ю.Б. Батуріна зазначає, що категорія «форма» має різне пізнавальне, смислове навантаження стосовно різних проявів права [39, с.8]. Однак, для теорії адміністративного права, при визначенні поняття «форма публічного адміністрування», як уявляється, використовується філософське тлумачення форми як способу існування змісту, його зовнішній вираз. Так, у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» формами держав-

ного управління визначені відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [11, с.273]. Ю. Битяк формою управління називає зовнішнє виявлення конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань [13, с.136-139]. Ю. Старилов під ними розуміє зовнішньо виражені і юридично оформлені дії органу управління (або посадової особи), які здійснюються у межах його компетенції і тягнуть юридично визначені правові наслідки [166, с.212]. Автори підручника «Публічне адміністрування в Україні» під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів і службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети [352]. Цікавою є думка Т. Коломоєць, яка на підставі узагальнення існуючих на сьогодні дефініцій форм діяльності публічної адміністрації визначає останні як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснену в межах компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети й завдань [135, с.172].

На те, що форму публічного адміністрування визначають як спосіб існування змісту, вказує і класичне теза про те, що методи державного управління, методи публічного адміністрування знаходять свій прояв у відповідних формах.

Втім уважне вивчення викладених положень щодо змісту поняття «форма публічного адміністрування» у адміністративному праві приводить до висновків про її однобічне розуміння. Так, більшість вчених визначають форму публічного адміністрування як зовнішій вираз діяльності органів публічної адміністрації, зміст якої складають методи публічного адміністрування (тобто форма як спосіб існування змісту), однак майже не врахований такий аспект форми, у її філософському значенні, як внутрішньої структури змісту, його організації. Як справедливо зазначає А.П. Шептулін будь-яка форма є структурою того чи іншого матеріального утворення, явища речі [426, с.192]. В свою чергу В.І. Курає вказує, що форма, фіксуючи різноманітні модифікації змісту, способи його існування та прояву, також володіє певною структурою [164, с.86].

Таку структуру форм публічного адміністрування утворюють юридичні процедури вибору, реалізації та зміни методів та правових засобів впливу на суспільні відносини суб'єктами публічного





адміністрування, що становлять зміст форм публічного адміністрування. Організуюча властивість, здатність впливати на зміст публічного адміністрування є однією із ознак, що повинні бути віднесені до змісту поняття «правова форма публічного адміністрування» [44].

Наступною ознакою правової форми публічного адміністрування варто назвати її здатність безпосередньо, без будь-яких проміжних ланок, викликати настання юридичних наслідків.

Правові форми, на відміну від організаційних, є прямою та достатньою підставою для настання юридичних наслідків [442, с.107], відповідно, виконують функцію юридичних фактів як передбачених загальнообов'язковими формально визначеними приписами конкретних обставин, що призводять до юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни або припинення правовідносин. Такі правовідносини переважно, однак не обов'язково, є адміністративними. Так, укладення адміністративного договору про перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів, викликає зміну фінансових правовідносин, надіслання податкового-повідомлення рішення – податкових, направлення узагальнених матеріалів у сфері державного фінансового моніторингу – кримінально-процесуальних.

Втім, виникнення, зміна або припинення правовідносин становлять не виключний перелік видів юридичних наслідків правових форм публічного адміністрування. За справедливим твердженням І.П. Яковлева до правових наслідків також можна зарахувати: виникнення, зміну, припинення, призупинення, поновлення об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку (у т.ч. відповідні модифікації правових статусів); неможливість виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкоджання). Правовий наслідок при цьому може мати вираження не лише у зміні набору матеріальних прав та обов'язків, але й процедурних/процесуальних [442, с.109]. Такий висновок дослідника відповідає отриманий результатам щодо необхідності розгляду правової форми у єдності її матеріального та процесуального змісту.

Проведений аналіз поняття «правова форма публічного адміністрування» дає підстави стверджувати, що його змістовними ознаками є: виражає зовні зміст діяльності публічної адміністрації; безпосередньо викликає настання юридичних наслідків, виконує функцію юридичного факту; структурує та впорядковує застосовувані

публічною адміністрацією способи та засоби впливу на суспільні відносини, причому така властивість стосується не лише моменту вибору та застосування названих засобів, однак і їх зміни та припинення дії.

Наведені ознаки будуть властивими і для правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави, однак навряд чи є достатніми для усвідомлення їх змісту. Вирішенню завдання щодо повної та всебічної характеристики правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави сприятиме з'ясування їх видового розмаїття.

Доктрина адміністративного права визнає існування чотирьох видів правових форм публічного адміністрування: нормативні акти управління, індивідуальні акти управління, адміністративні договори, юридично значимі дії. Такий підхід відображено у працях В.Б. Аверянова [376], В.В. Коваленка [165], О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова [139] Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука [13] Т.О. Коломоєць [135] і тривалий час використовувався для проведення прикладних досліджень. Втім, останніми роками з'являються наукові розробки, що уточнюють наведений підхід. Так, перш за все варто вказати на поширення використання терміну «адміністративний акт», що у різних дослідженнях використовується для позначення поняття з різним обсягом: В.П. Тимощук включає до нього індивідуальні (ненормативні) акти управління [399, с.22-23], О.О. Мандюк, А.М. Школик нормативні і індивідуальні акти [177, с.176], а М.П. Угровецький нормативні та індивідуальні акти, адміністративні договори [410, с. 7]. Втім, введення в науковий обіг терміну «адміністративний акт» скоріш відображає новий спосіб систематизації правових форм, однак не виявлення якісно нових їх видів. Відповідні спроби були здійснені І.В. Патерило, якою обґрунтовано необхідність включення до числа правових форм актів-планів [225, с. 12]; І.П. Яковлевим, яким поставлено питання про існування автоматичних правових механізмів як форм публічного адміністрування [442, с. 110], Е.В. Третьяком, в частині визнання правоохоронних програм формою державного управління [406, с. 9].

Незважаючи на активізацію розвідок у сфері виявлення нових правових форм публічного адміністрування, частина активностей публічної адміністрації у сфері захисту економічних інтересів держави так і не отримала належного способу об'єктивації у правовій дійсності.





Дійсно традиційний підхід до визначення форм публічного адміністрування, дозволяє включити до них лише ті індивідуальні акти, що реалізують санкції норм права. Однак, застосування санкцій передбачає вчинення ряду інших юридично значимих дій, як-то: здійснення дій щодо виявлення порушення, встановлення обставин справи, збір доказів, застосування заходів забезпечення провадження у справі, призупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг які тягнуть настання юридичних наслідків у вигляді змін у правовому статусі особи [42, с. 97].

Взагалі, ще до прийняття управлінського рішення щодо конкретної особи, особливо у юрисдикційних відносинах, вона набуває нового спеціального адміністративно-правового статусу (наприклад, особи, яка притягається до відповідальності). Так, з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення фізична особа набуває статусу особи, яка притягається до адміністративної відповідальності і в силу приписів статті 268 КУпАП [130] наділяється відповідними правами. Подання адміністративного позову спричиняє зміни у правовому статусі учасників відносин адміністративного судочинства: набуття прав і обов'язків позивача і відповідача відповідно.

Відповідно виникають юридичні наслідки у вигляді виникнення, зміни та припинення прав і обов'язків учасників адміністративних правовідносин, однак такий юридичний наслідок викликаний тими формами, які не розглядаються в межах існуючих підходів до видів форм публічного адміністрування. Викладене стосується подання адміністративного позову, заяви у справах за зверненням органів доходів і зборів тощо [42, с. 97].

Корисним в усуненні зазначеного недоліку може стати науковий підхід Ю.М. Старілова, який серед форм публічного адміністрування розрізняє нормовстановлення, встановлення волевиявлення та реальні адміністративні акти. До головних ознак нормовстановлення вчений відносить: односторонність, встановлення для адресатів правил, абстрактно-загальну дію. В результаті нормовстановлення з'являються: а) правові положення, які є абстрактно-за-

гальними правилами органів управління; б) положення (статути); в) внутрішні правові приписи або адміністративні приписи посадових осіб (начальників, керівників), спрямовані на підлеглих суб'єктів. Головною ознакою волевиявлення є свідоме оголошення (наприклад, заява про розірвання контракту в системі державної служби, заява про звільнення, застереження). До основних ознак реальних актів відноситься практичний результат управлінських дій. До таких актів належать: заява для преси, відгуки (висновки), отримання або надання інформації (довідок); практичні дії (наприклад, збереження майна) [384, с.532].

Наведений підхід має важливе значення для встановлення місця серед правових форм суб'єктів захисту економічних інтересів держави такої діяльності як звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду, проведення зустрічної звірки, направлення запитів на отримання податкової інформації тощо, що являють собою офіційне волевиявлення органу публічної адміністрації.

Позитивним досягненням науки адміністративного права останніх років є включення до видів правових форм публічного адміністрування актів-планів, які застосовуються публічною адміністрацією для задоволення певних публічних інтересів шляхом визначення комплексу необхідних для здійснення заходів на майбутній період, реалізація яких спричиняє (може спричиняти) настання правових наслідків для приватних осіб [225, с. 12].

Варто наголосити, що в більшості випадків в діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави акти-плани об'єктивуються в організаційній формі, що зумовлено їх спрямованістю на застосування оперативно-розшукових заходів при вирішенні завдань із виявлення та припинення правопорушень у сфері економіки. Однак існує і ряд актів-планів нормативного характеру, наприклад наказ Державної фіскальної служби України від 21.08.2015 № 628, яким з метою виявлення кримінальних порушень законодавства України з питань державної митної справи, виявлення кримінальних правопорушень у митній та податковій сферах, встановлення механізмів та схем порушень юридичними та фізичними особами вимог чинного законодавства запроваджене проведення операції «Рубіж». Індивідуальні ж акти-плани не зважаючи на документальну форму не тягнуть безпосереднього настання юридичних наслідків, однак їх не виконання може бути підставою для притягнення працівників відповідних органів публічної адміністрації до дисциплінарної відповідальності.





Більш глибокого аналізу та визначення місця у системі правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави адміністрування потребують і управлінські програми як особливий вид правових форм публічного адміністрування. Особливу увагу при цьому необхідно звернути на правоохоронні програми, теоретична розробка яких в контексті форм державного управління була здійснена Е.В. Третьяком. Дослідник відносив їх до особливого виду управлінських програм, що виступають регуляторами правовідносин, оскільки містять у собі нормативні приписи, якими визначається концептуальні засади розвитку відповідних суспільних відносин [406, с.173].

Наведені наукові положення вказують на належність управлінських програм до нормативних актів управління, що не в повній мірі відображає їх юридичну природу. Приписи управлінських програм є формалізованими та обов'язковими для виконавців, однак навряд чи можна назвати їх загальнообов'язковими правилами поведінки, скоріш вони визначають пріоритетні напрями розвитку певної сфери і кінцевий термін досягнення програмного результату. Також варто вказати і на відмінність управлінських програм від актів-планів, оскільки на відміну від останніх вони не містять конкретних строків та покрокових заходів реалізації [42, с. 98].

Найрозповсюдженішим видом управлінських програм в діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави є антикорупційні програми суб'єктів захисту економічних інтересів держави, програми впровадження міжнародних зобов'язань, прийнятих Україною у зв'язку зі вступом до міжнародних організацій, що здійснюють протидію економічним правопорушенням та транснаціональній злочинності, або приєднанням до відповідних договорів.

На ще один вид правових форм публічного адміністрування звернув увагу І.П. Яковлев. На думку дослідника такими варто визнати автоматичні правові наслідки, що виникають на основі принципу мовчазної згоди. Згідно із цим принципом, якщо суб'єкт владних повноважень не видає адміністративний акт у передбачений законом строк, вважається, що він визнає право особи та/або погоджуєть-

ся з її позицією стосовно кваліфікації фактичних обставин, про надання та/або правозастосовну оцінку яких порушувалося питання у поданому цією особою зверненні [442, с. 150].

Як правило такі правові механізми використовуються для захисту невладних суб'єктів від бездіяльності органів публічного адміністрування. В той же час існує ряд автоматичних правових механізмів зворотної дії. Мова йде про податкову заставу. Згідно з частиною 88.2. статті 88 Податкового кодексу України (далі – ПК України) право податкової застави виникає згідно з цим Кодексом та не потребує письмового оформлення. Причому норми статті 89 ПК України передбачають автоматичне виникнення права на податкову заставу у органу доходів і зборів з моменту невиконання платником податків своїх зобов'язань і визначають юридичним наслідком її застосування заборону платнику податків відчужувати майно [237].

Ще однією проблемою визначення видів правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави є пошук місця серед правових форм публічного адміністрування таких видів діяльності як внесення та надання відомостей до реєстрів, проведення митного огляду, направлення запитів на отримання податкової інформації, складання актів (довідок) за результатами перевірок, та прийняття на них заперечень, проставлення митних забезпечень, проведення експертиз, проведення контрольних заходів, атестація, ліцензування, сертифікація, здійснення державного фінансового моніторингу, взяття проб (зразків) для проведення експертизи тощо.

Причому, окремі з наведених форм викликають настання юридичних наслідків, наприклад застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, у справах про порушення митних правил, проставлення митних забезпечень, інші – або не викликають взагалі (взяття проб (зразків) для проведення експертизи), або викликають опосередковано (наприклад, висновок експертизи, акт перевірки є підставою для прийняття управлінського рішення у відповідній формі публічного адміністрування).

Для позначення дій публічної адміністрації, що тягнуть настання юридичних наслідків варто повернутись до конструкту «юридично значимі дії». Ті ж дії, що спричиняють настання юридичних





наслідків опосередковано та спеціальні заходи адміністративного припинення самі по собі не можуть бути віднесені до числа правових форм публічного адміністрування, однак отримують правову форму завдяки встановлення підстав та процедури їх здійснення. Відповідно можемо поставити питання про включення до числа правових форм публічного адміністрування в якості її особливого різновиду адміністративної процедури, що акумулюватиме такі види діяльності як контроль, нагляд, моніторинг, надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу, організація прийняття рішень колегіальними суб'єктами тощо [42, с. 98].

Щодо адміністративних договорів як правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави вкажемо на існування нормативних горизонтальних адміністративних договорів, якими визначається порядок спільних дій та взаємодії суб'єктів захисту економічних інтересів держави. Особливої актуальності такого виду договору набуваються у зв'язку із встановлення правил користування інформаційними ресурсами, розпорядниками яких є різні правоохоронні органи, або різні органи публічної адміністрації. Так, проблема користування інформаційним ресурсом Державної податкової служби України «Податковий блок» Державною митної службою, до видання Постанови кабінету Міністрів України про початок її роботи, та новоствореним органом фінансових розслідувань до приведення підзаконних актів у відповідність до прийнятого законодавства, може бути вирішення за рахунок укладення відповідного адміністративного договору.

Щодо індивідуальних адміністративних договорів, то відповідно до підпункту г, пункту 16 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідний договір може бути прийнятий замість видання індивідуального акта. Мова йде про ті випадки, коли замість видання адміністративного акту про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності укладається мирова угода між порушником та органом публічної адміністрації. На даний час відповідна можливість вставлена у частині 1 статті 521 Митного кодексу України. В той же час аналогічні процедури доцільно встановити і для інших видів проваджень у справах про адміністративні правопорушення. Процедури компромісу можуть бути застосовані лише у провадженнях відносно правопорушень з

матеріальним складом. Ще одним видом індивідуального адміністративного договору у сфері захисту економічних інтересів держави є договір між органом доходів і зборів та платником податків про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків.

У підсумку зазначимо, що до правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави доцільно включати усі прояви активності публічної адміністрації, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у сфері захисту економічних інтересів держави: нормативні акти управління, акти-плани, управлінські програми, індивідуальні акти (адміністративні акти), адміністративні договори, юридично значимі дії, адміністративні процедури, автоматичні правові механізми [42, с. 97].



## 3.2. Адміністративний акт як основна форма діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави

*Біла В.Р.*

Введення терміну «адміністративний акт» у науковий обіг, зумовлене значним впливом німецької доктрини адміністративного права, має низу переваг у випадку вірного визначення його місця у термінологічній системі науки адміністративного права.

Перш за все вкажемо, що адміністративні акти є лише різновидом, підкласом індивідуальних актів публічної адміністрації, яким властиві як загальні (підзаконність; обов'язковість (імперативність); офіційність, односторонність, конкретність, індивідуальний характер), так і спеціальні ознаки, визнання та врахування яких при розробці, визначені процедур прийняття та оскарження значно впливають на ефективність виконання державних завдань у сфері захисту економічних інтересів держави.

Першою такою ознакою варто назвати зовнішню спрямованість адміністративних актів [399, с.25; 421, с.87-88], тобто видання з метою реалізації прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб, встановлення правового режиму публічного майна. Відповідно, до обсягу поняття «адміністративний акт» не включаються ті акти, що видаються з метою врегулювання внутрішньо організаційних питань всередині системи суб'єктів захисту економічних інтересів держави. Мова йде не лише про акти, що видаються з метою регулювання управлінських відносин всередині органу публічної адміністрації (наприклад, накази про призначення на посаду, притягнення до дисциплінарної відповідальності), однак і ті, що вчиняються на виконання спільних наказів про взаємодію та обмін інформацією, видаються з метою регулювання діяльності підприємств, установ, організацій, що входять до сфери управління суб'єктів за-

хисту економічних інтересів держави. Наприклад, направлення Державною службою фінансового моніторингу узагальнених матеріалів про фінансові операції особи до правоохоронних органів не зважаючи на наявність безпосередніх правових наслідків, не можуть бути віднесені до числа адміністративних актів.

По-друге, дія адміністративних актів суб'єктів захисту економічних інтересів держави вичерпується їх реалізацією, тобто здійсненням встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків [14, с.160]. Найяскравіше дана ознака виявляється під час процедур судового оскарження індивідуальних правових актів. Так, у постанові Касаційного адміністративному суді у складі Верховного суду від 07.11.2018 р. № П/811/824/17 вказано, що виконання наказу про призначення перевірки, шляхом допуску посадових осіб контролюючих органів до її проведення, нівелює правові наслідки такого індивідуального акту, а скасування такого наказу не може призвести до відновлення порушених прав платника податків, оскільки, він втратив юридичне значення для позивача, після проведення перевірки права платника податків порушують лише наслідки проведення відповідної перевірки [246]. Податковим органом фактично була реалізована його компетенція на проведення перевірки та оформлення результатів такої перевірки, у зв'язку з чим оспорюваний наказ не є таким, що порушує права позивача та інтереси шляхом обмежень у реалізації його прав чи безпідставного покладення на нього необґрунтованих обов'язків [246].

Вичерпність дії адміністративного акту, його реалізацією може бути поставлена під сумнів враховуючи приписи пункту 56.18 статті 56 та пункту 102.1. статті 102 ПК України, згідно з якими платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення-рішен-ня або інше рішення контролюючого органу у будь-який момент протягом 1095 календарних днів з дня отримання такого рішення [237]. Однак наведене положення стосується лише строків звернення за судовим захистом у випадку виявлення відсутності правових підстав для нарахування податкового зобов'язання навіть після його добровільної сплати [242].

Також у літературі виділяють і індивідуальні акти визначеної дії, до яких відносять як правило ті, що видаються з метою виконання публічно-сервісної функції – дозволи, ліцензії та інше. Однак і в





цьому випадку, після прийняття рішення про видачу дозвільного документу, його відкликання можливе лише за визначених підстав, як правило пов'язаних порушенням правового режиму діяльності, і спричиняє виникнення іншого роду правовідносин.

Особливості адміністративних актів суб'єктів захисту економічних інтересів держави виявляються і в специфіці їх індивідуального характеру: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб [2; 17; 14].

Окремі дослідники наголошують, що індивідуальний характер адміністративних актів не варто обмежувати їх дією лише на конкретну особу. Так, І.В. Патерило, спираючись на досвід Німеччини доводить, що поняття адміністративних актів не повинно прив'язуватись до ознаки персоніфікації, вони приймаються з метою врегулювання окремих випадків, що дозволяє охопити терміном «адміністративний акт» ширше коло рішень суб'єктів публічної адміністрації [225, с. 12] Дане твердження підтримують і Р.С. Мельник та В.М. Бевзенко, які також вказують на індивідуальний характер адміністративного акту та визначають останній як: «розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки» [203, с. 263].

З'ясувавши основні ознаки індивідуальних актів публічної адміністрації, необхідно зупинитись і на їх видах. Розуміючи, що адміністративні акти у механізмі адміністративно-правового регулювання виконують функції акти реалізації норм права, необхідно звернути увагу на їх види залежно від реалізовуваної функції: регулятивної, охоронної, захисної.

Так, регулятивні адміністративні акти приймаються у зв'язку із правомірною поведінкою особи, а їх юридичним наслідком є виникнення прав і обов'язків позитивного характеру. Дійсно, податкове повідомлення-рішення приймається не лише у зв'язку із застосування санкцій до платника податків, однак і у випадку, коли згідно з податковим та іншим законодавством особою, відповідаль-

ною за нарахування сум податкових зобов'язань з окремого податку або збору є контролюючий орган (54.3.3. ПК України) [211].

Видання охоронних адміністративних актів пов'язане із необхідністю забезпечити виконання суб'єктами господарювання своїх обов'язків, вони виражають ззовні такі заходи адміністративного примусу як заходи адміністративного попередження та заходи адміністративного припинення. До таких актів доцільно відносити рішення про призначення позапланової перевірки суб'єкта господарювання, про застосування адміністративного арешту майна платників податків, податкові вимоги, вимоги про сплату недоїмки із єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, рішення про застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення, рішення про застосування заходів забезпечення провадження у справі про порушення митних правил, інших видах юрисдикційних проваджень, рішення про призупинення дії ліцензії, дозволу, рішення про зупинення виробництва (реалізації товарів, надання послуг), а також відмовні рішення. Стосовно підстав віднесення останніх до числа охоронних адміністративних актів вкажемо таке. Так, згідно з частиною 3 статті 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» підставою для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії є встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, або виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії [320]. Таким чином відмова у видачі ліцензії упереджує вчинення особою порушень правил ведення ліцензованої діяльності у майбутньому [211].

Вкажемо, що лише частина заходів адміністративного попередження та адміністративного припинення знаходить вираз у формі адміністративного акту. Можливі й інші варіанти, зокрема у формі подання органу доходів і зборів до адміністративного суду про зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків, адміністративного позову про стягнення податків і зборів. Наведене дає підстави уточнити поняття адміністративного акту як форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави – такий акт не лише видається стосовно конкретної особи, речі, випадку, однак адресується їй безпосередньо (у випадку речі – володільцеві або розпоряднику).





Захисні адміністративні акти приймаються у зв'язку із неправомірною поведінкою суб'єкта господарювання, за їх допомогою здійснюється реалізація санкції норм адміністративного права, митного, податкового, антимонопольного, містобудівного законодавства.

Названі види адміністративних актів можуть бути класифіковані за різними критеріями. Наприклад, виділяють за юридичними наслідками: а) правоуповноважувальні; б) зобов'язальні; в) заборонні; г) такі, що містять відмову); за характером дії: а) обтяжувальні (несприятливі, негативні), що не вигідні для особи й означають втручання в її права чи відмову в задоволенні прохання про надання певних привілеїв; б) сприяльні (позитивні) – акти, що надають чи підтверджують право чи юридично значущу перевагу; в) змішані – акти, які для особи є частково сприяльними, а частково – обтяжувальними; г) акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто акти, які є для однієї особи сприятливими, а для іншої – обтяжу вальними; за порядком ухвалення: а) ухвалені за звичайними правилами; б) ухвалення через спрощену процедуру; за результатом, який досягається внаслідок використання акта: а) підтверджувальні; б) обтяжувальні; в) сприяльні акти [14; 177; 80]. Найбільш повно класифікація адмінстративних актів публічної адміністрації представлена у праці О.О. Мандюка [177], однак в контексті нашого дослідження запропоновані критерії мають допоміжне пізнавальне значення.

Серед існуючих проблем форми адміністративних актів суб'єктів захисту економічних інтересів держави перш за все вкажемо на необхідність її розмежування для регулятивних та захисних і охоронних рішень. Зокрема податкове повідомлення-рішення може слугувати формою і для визначення контролюючим органом податкових зобов'язань не пов'язаних з порушенням податкового законодавства, для застосування штрафних (фінансових) санкцій та пені, для застосування санкцій, передбачених законодавством у сфері державного виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів [237]. Відповідно, податкове повідомлення рішення виступає не лише формою для різних видів адміністративного акту (регулятивного та охоронного), однак і формою реалізації санкцій різних галузей права – адміністративного та фінансового.

Проблема форми є лише одним із неузгоджених питань дії адміністративних актів, що значно впливає на сприйняття суб'єктами господарювання як власне змісту рішення та його юридичних наслідків, так і діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави вцілому. Встановлення однакової форми для регулятивних та юрисдикційних адміністративних актів орієнтує на реалізацію органами публічної адміністрації відносно господарюючих суб'єктів перш за все каральних функцій, залишаючи поза увагою сервісні.

Серед інших першочергових завдань варто звернути увагу на детальну розробку процедур їх видання, які доцільно систематизувати залежно від виду адміністративних актів на регулятивні, охоронні, захисні, набуття адміністративними актами чинності, припинення та поновлення їх дії, встановлення гарантій законності адміністративних актів.



Розділ 4

# ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

## 4.1. Сутність процесуальної форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави

*Біла В.Р., Чмелюк В.В.*

Організуюча властивість, здатність впливати на зміст публічного адміністрування є однією із ознак правової форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави, що знаходить свій прояв у юридичній процедурі прийняття (видання, укладання, застосування, здійснення) форм публічного адміністрування, зміни їх змісту (наприклад, внесення змін до нормативного акту, адміністративного договору, зміни, за результатами оскарження постанові індивідуальних актів), припинення їх дії (втрата чинності нормативний актом, припинення адміністративного договору, відкликання та скасування індивідуальних актів тощо).

Визнання наявності та значимості процесуальної форми зумовлює необхідність її вірного термінування у діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави. Так, одні процесуальні форми мають чітко простежувану стадійність, визначений перелік учасників, порядок подання та розгляду доказів у справі, інші являють собою сукупність дій, які самі по собі не мають юридичного значення, однак в результаті яких створюється матеріальна форма публічного адміністрування (наприклад, внесення відомостей до реєстрів, розгляд звернень громадян, надання адміністративних послуг, прийняття податкових повідомлень-рішень, податкових вимог, застосування адміністративного арешту майна тощо), треті займають проміжне місце маючи певний перелік послідовно здійснюваних дій, що самі по собі є юридичним фактом для вчинення інших (наприклад, здійснення державного нагляду (контролю), прийняття нормативних актів управління тощо).

Сучасна наука адміністративного процесуального права оперує принаймні трьома поняттями: «адміністративний процес», «адмі-

ністративне провадження», «адміністративна процедура», однак їх зміст та співвідношення і досі є предметом дискусій.

Так у першому монографічному дослідженні проблем адміністративного процесу, проведеного О. Кузьменко вказано, що процес – це сукупність проваджень. При чому процес – поняття широке, яке охоплює юридичну частину діяльності публічної адміністрації, а провадження – це вже діяльність, пов'язана з вирішенням певної, порівняно вузької групи однорідних справ [161, с.132]. Тобто, адміністративний процес складають певні види адміністративних проваджень.

У працях [177, с.110-111, 114-115; 431, с.190] заперечується щодо використання терміну «адміністративний процес», для позначення діяльності публічної адміністрації, враховуючи вживаність терміну «процес» в інших галузях процесуального права для позначення діяльності перш за все судів. Для позначення процесуальної діяльності органів публічної адміністрації пропонується вживати термін «адміністративна процедура».

Підхід щодо термінологічного розмежування діяльності органів публічної адміністрації та адміністративних судів підтримує і Р. Миронюк. Вчений відзначає, що судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації є настільки різними явищами, що не можуть визначатися за допомогою одного і того ж терміна, навіть якщо до нього додають прикметники судовий («судовий адміністративний процес»), управлінський («управлінський адміністративний процес»), правоустановчий («правоустановчий адміністративний процес»), деліктний («адміністративно-деліктний процес»). Відповідно, кожен з названих видів діяльності має отримати властиву тільки йому назву, яка б не викликала жодного різночитання і була б чіткою та однозначною [194, с.7, 8].

Погоджуючись із необхідністю відмінного термінологічного позначення діяльності публічної адміністрації та судів у сфері захисту економічних інтересів держави вкажемо на недоцільність повної відмови від використання словосполучення «адміністративний процес» щодо діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави. Справа в тому, що адміністративний процес як різновид юридичної процесуальної форми володіє категоріальним статусом,





та дозволяє усвідомити властивості окремих видів діяльності публічної адміністрації, встановити межі адміністративно-правового регулювання публічних відносин, визначити обсяг дискреції у прийняті процесуальних та управлінських рішень.

Так, О. Миколенко обґрунтовує, що адміністративно-процесуальна форма властива не лише діяльності судів, щодо розгляду публічних спорів у порядку, передбаченому КАС України однак і іншим видам діяльності, зокрема провадженню у справах про адміністративні правопорушення, виконання рішень судів та інших органів (посадових) осіб в примусовому порядку, реалізації контрольно-наглядових повноважень, розгляду справ про дисциплінарні проступки [191, с.170-175].

Н.Б. Писаренко досліджуючи проблеми співвідношення адміністративного процесу та адміністративного судочинства, визнає доцільність застосування презентованої ще у 1985 році концепції юридичного процесу як правової форми діяльності, що завжди пов'язана з розглядом юридичних справ, тобто обставин (фактів), які досліджуються на основі закону, а їх наслідки спрямовуються на його виконання [405, с.53]. Причому предметом розгляду юридичної справи є правопорушення або спір про право [405, с.53]. Відповідно, процесуальна форма властива тій частині діяльності публічної адміністрації, що пов'язана із розглядом справ про порушення норм чинного законодавства.

Н. Писаренко цілком обґрунтовано розширює коло юридичних справ, розглядуваних за правилами адміністративного процесу. На думку вченої про конфлікти як про факти, що зумовлюють таку діяльність, як адміністративний процес, йдеться тільки у трьох випадках – у разі скоєння адміністративних правопорушень, учинення особами, що перебувають на публічній службі, дисциплінарних проступків, а також при виникненні суперечок між фізичними або юридичними особами та суб'єктами владних повноважень, розв'язання яких відбуватиметься в позасудовому порядку. Тільки в останньому з цих випадків правила адміністративного процесу мають бути прилаштовані до оцінки рішень, дій чи бездіяльності представників влади [231], що здійснюється в порядку адміністративного судочинства в усіх інших випадках адміністративний процес є самостійним видом процесуальної форми, відміннім від судочинства як формою відправлення правосуддя.

На самостійність адміністративно-процесуальної форми орієнтують і норми чинного законодавства. Так, розгляд справ про адміністративні правопорушення і справ про порушення митних правил здійснюється як органами публічної адміністрації, так і судами за правилами, визначеними адміністративним законодавством. (стаття 213 КУпАП [130], стаття 522 Митного кодексу України [197]). При чому судове оскарження постанов по справам про адміністративні правопорушення та у справах про порушення митних правил, винесені органами публічної адміністрації здійснюється у порядку адміністративного судочинства, а оскарження названих постанов, винесених судами – за правилами Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Такий детальний розгляд активностей публічної адміністрації що можуть і повинні отримати саме процесуальну форму, пов'язаний з її властивостями, які узагальнено О. Миколенком. Вчений зазначає, що наявність чітко окреслених стадії та визначення адміністративно-процесуальними нормами моменту їх початку та закінчення, кола учасників та їх процесуальний статус на кожній стадії [191, с.170] є головними ознаками адміністративного процесу. Доповнимо цей перелік і такою ознакою як наявність та обов'язковість створення актів-документів як юридичних фактів для початку та закінчення певної стадії.

Отримані висновки щодо конфліктної природи юридичних справ, вирішення яких здійснюється у процесуальній формі доповнимо перелік адміністративно-процесуальних проваджень розглядом справі про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, розглядом справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, які вже отримали процесуальну форму та вкажемо на необхідність її встановлення для застосування штрафних (фінансових) санкцій за порушення податкового законодавства, порядку застосування реєстраторів розрахункових операцій, порушення законодавства у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а також штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення.

Підкреслимо, що ознаки адміністративного процесу не властиві адміністративній процедурі, особливо в частині наявності чітко окреслених стадій. Серед класичних визначень адміністративної процедури зустрічаємо твердження про її сутність як встановленого законодавством порядку розгляду і вирішення адміністративної (індивідуально-конкретної) справи [399, с.56-57; 135, с.220]. Враховуючи те, що і адміністративне провадження визначається як певна єдність послідовно здійснюваних дій і процедур спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ [11, с.501] об'єктивно постає питання про їх співвідношення.

Так, ряд вчених та дослідників вказують на статичну природу адміністративно процедури [109, с.249; 399, с.198; 41, с.14; 63, с.173-174], розуміючі її як певну модель провадження, а адміністративного провадження як власне розгляд і вирішення окремої справи, тобто конкретної активної діяльності суб'єкта публічної адміністрації. В свою чергу О. Миколенко заперечує проти розуміння процедури виключно як статичного явища, зазначаючи що процедура завжди знаходиться у динаміці, але ця динаміка відбувається не хаотично, а за певним алгоритмом. При такому підході процедура залишається послідовністю дій, об'єднаних спільною метою, тобто поняттям «динамічнім», але, як і будь-яка дія, набуває свого розвитку у поняттях «статичних» [191, с.217]. Такий підхід виключає необхідність застосування терміну «адміністративне провадження», і орієнтує а заміну його терміном «адміністративна процедура».

Аналіз сучасних праць з проблем публічного адміністрування в сфері економіки свідчить про широку застосовуваність обох підходів, та відповідно не принциповість розмежування. Однак, зазначимо, що у перспективі необхідно вивчити доцільність визнання адміністративного провадження сукупністю певних адміністративних процедур, що сприятиме більшій прозорості та зрозумілості діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави, реалізації принципу юридичної визначеності, підвищення рівня обізнаності громадян про свої права і обов'язки у відносинах із публічною адміністрацією. Так, на даний час майже кожен вид контрольних процедур, що здійснюються суб'єктами захисту економічних інтересів держави, не зважаючи на наявність базового Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» має власні процедури оскарження, розгляду справи, збору доказів тощо. Наявність незначних відмінностей у їх здійсненні (строків, переліку документів, форми документів тощо) зу-

мовлює складності для адресата у розумінні законності таких дій.

Адміністративна процедура визначає не лише порядок дій суб'єктів захисту економічних інтересів держави, а й права і обов'язків учасників правовідносин, що виникають під час застосування засобів правового захисту, а також підстави їх реалізації [41, с.14]. Автори найновішого навчального видання з адміністративного права, у розділі «Адміністративна процедура» значну увагу приділяють правовому статусу її учасників: адміністративного органу, адресату (заявнику), заінтересованій особі, представництву в адміністративній процедурі [14]. А в Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої Наказом Міністерства юстиції України 24.04.2017 № 1395/5 вказано на такі структурні елементи адміністративної процедури як опис юридичного факту (фактичного складу), з яким пов'язується застосування процедури, права та обов'язки учасників процедури, стадії та етапи здійснення процедурних дій, види проміжних та підсумкових рішень, що приймаються в рамках процедури або за висновками, зробленими за результатами її застосування, і вимог до них [185]. Причому щодо кожного елементу встановлено ряд вимог, що стосуються особливостей їх нормативного закріплення.



## 4.2. Актуальні питання визначення процесуальних форм правозабезпечувальної та правозахисної діяльності у економічній сфері

*Рябченко О.П., Пудрик Д.В.*

В основу викладеного матеріалу, присвяченого розкриттю сутності і змісту адміністративних юрисдикційних та неюрисдикційних проваджень як процесуальної форми правозабезпечувальної та правозахисної діяльності у економічній сфері покладено відповідний матеріал колективної монографії «Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування», за заг.ред. О.П. Рябченко (2016 р.) [247], а також стаття О. Тильчик, О. Попівняк, Ю. Рябченко [451].

Аналіз змісту загального терміну «юрисдикція» надається вченими-фахівцями теорії права та конкретизовано у наукових дослідженнях з різних галузевих юридичних наук, зважаючи на їх предмет та метод. Зокрема, С.С. Алексєєв визначав юрисдикцію як діяльність компетентних органів, уповноважених на розгляд юридичних справ (конкретних життєвих випадків, у відношенні яких здійснюється застосування закону) і на винесення по них юридично обов'язкових рішень (1999 р.) [18, с.116]. При цьому не конкретизовано статус відповідного компетентного органу, що означає широке сприйняття сутності цього терміну. Слід зазначити, що такий підхід до визначення сутності юрисдикції можна спостерігати у наукових напрацюваннях Н.Г. Саліщевої (1964 р.) [366, с.158], інших вчених [368, с.217].

Також існує підхід щодо визначення сутності терміну «юрисдикція» як: 1) компетенції судових органів щодо розгляду цивільних, кримінальних та інших справ; 2) коло справ, які даний суд має

право розглядати і вирішувати; 3) коло питань, що відносяться до ведення держави або державної установи [395, с.360].

Юрисдикцію також визначають як встановлену нормами права сукупність повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів права розглядати та вирішувати правові спори, справи про правопорушення, встановлювати факти, надавати правові оцінки, застосовувати санкції [61, с.981]. Разом з тим, виходячи зі змісту викладених положень щодо тлумачення цього визначення, можна зробити висновок про те, що його автор (Ю.Л. Власов) має на увазі тільки судову юрисдикцію. При цьому важливим для подальшого аналізу сутності адміністративної юрисдикції є висновок про значення встановлення меж юрисдикції. Ю.Л. Власов підкреслює, що правильне і точне визначення меж має суттєве значення для правильного регулювання суспільних відносин, оскільки рішення органу державної влади або іншого уповноваженого суб'єкта, прийняте поза межами його юрисдикції, є не правовим і підлягає скасуванню [61, с.981].

О. Ф. Скакун надає наступне тлумачення змісту категорії «юрисдикція»: 1) як встановлений законодавством обсяг повноважень відповідних державних органів щодо вирішення спорів про право та справ про правопорушення, зокрема щодо оцінки діяльності осіб з точки зору правомірності застосовувати санкції до правопорушників; 2) відправлення правосуддя та інша діяльність державних органів щодо вирішення спорів, справ про правопорушення та застосування санкцій, реалізацію функцій щодо встановлених об'єктів, структур, сфер; 3) територія, на яку поширюються повноваження певного органу публічної влади у державі [439, с.8]. Адміністративну юрисдикцію визначено як встановлену законодавством діяльність органів та посадових осіб щодо вирішення будь-яких спорів та застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку. Це можуть бути справи про адміністративні правопорушення, про дисциплінарні проступки, а також вирішення скарг [439, с.8].

Слід зауважити, що О.Ф. Скакун, включаючи до адміністративної юрисдикції справи щодо вирішення скарг дещо суперечить власному підходу щодо визначення сутності загального терміну «юрисдикція». Зважаючи на авторську думку вченої складно вирішення скарг віднести або до спорів, або до справ про адміністративні про-





ступки, або до реалізації функцій щодо встановлених об'єктів, структур, сфер.

Т. О. Коломоєць визначає адміністративну юрисдикцію як систему судових органів (суддів), які контролюють дотримання законності у державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку публічно-правових спорів, що виникають у зв'язку зі зверненнями фізичних чи юридичних осіб до органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб [375, с.9].

Отже, тлумачення категорії «юрисдикція» у енциклопедичних юридичних виданнях передбачає розкриття її змісту як:

1) як компетенцію судів щодо вирішення спорів;

2) діяльність державних органів щодо вирішення спорів, справ про правопорушення та застосування санкцій, реалізацію функцій щодо встановлених об'єктів, структур, сфер.

Юрисдикційна діяльність характерна, насамперед, для так званих юрисдикційних органів: суди, інші державні органи, які відповідно до нормативно-правових актів мають право розглядати юридичні справи про правопорушення, приймати щодо них рішення та застосовувати санкції до правопорушників [216].

Узагальнюючи існуючі наукові підходи до розуміння сутності терміну «юрисдикція», можна виділити такі: 1) являє собою діяльність судів щодо здійснення правосуддя; 2) сприймається як компетенція уповноважених державних органів; 3) є діяльністю компетентних державних органів [247].

Слід зазначити про те, що наведені підходи дозволяють охарактеризувати окремі аспекти зазначеного терміну. При цьому навряд чи доцільна обмеженість лише одним з наведених підходів. Комплексне сприйняття терміну «юрисдикція» надає можливість підкреслити його процесуальну складову та розглядати цей термін як з позицій компетенційних, так і процесуальних.

У цивільному процесі цивільну юрисдикцію розуміють з позицій діяльності компетентних органів, уповноважених законом розглядати та вирішувати цивільні справи (приватні спори) та виносити по них юридично обов'язкові рішення. Г.П. Тимченком у монографії «Принципи цивільної юрисдикції» (2006 р.) було виділено такі основні концепції щодо встановлення сутності терміну «юрисдикція»: 1) визначається через правозастосовну діяльність; 2) являє собою

сукупність повноважень щодо здійснення правозастосовної діяльності; 3) як компетенція певного державного органу. Критично ставлячись до вказаних наукових підходів, вчений пропонує визначати юрисдикцію через діяльність компетентних органів щодо вирішення питань, які виникають у сфері застосування права [402].

Характеризуючи визначення сутності терміну «адміністративна юрисдикція», слід вказати про те, що у довідкових виданнях його розкривають як:

1) встановлену законодавством діяльність органів та посадових осіб щодо вирішення будь-яких спорів та застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку;

2) як систему судових органів (суддів), що контролюють дотримання законності у державному управлінні шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку публічно-правових спорів.

Виходячи з наведених вище доктринальних положень вчених щодо змісту терміну «адміністративна юрисдикція», ним охоплено судовий розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах, провадження у справах про адміністративні правопорушення та дисциплінарні провадження. При цьому неоднозначне ставлення щодо віднесення до адміністративної юрисдикції вирішення скарг.

Доцільність належності провадження щодо розгляду скарг до адміністративних юрисдикційних проваджень доводив В.Ю. Шильник у дисертаційному дослідженні «Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ» (2004 р.). До основних елементів юрисдикційної діяльності дослідник відносив: 1) наявність компетентного органу чи посадової особи; 2) наявність юридичної справи; 3) розгляд юридичної справи компетентним органом чи посадовою особою; 4) наявність обов'язкового для виконання акта (рішення, постанови тощо) щодо розглянутої юридичної справи [427, с.38-39]. В.Ю. Шильник пропонує наступне визначення адміністративно-юрисдикційного провадження - як «розгляд адміністративно-правових спорів у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), а в деяких випадках іншими суб'єктами, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушника





до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови» [427, с.38-42].

Такий підхід дослідника не протирічить тим підходам, які вже склалися у теорії права, але вони розширені В.Ю. Шильником, зважаючи на специфіку адміністративно-правових відносин. Зважаючи на такий підхід дещо штучним є включення провадження щодо розгляду скарг до адміністративних юрисдикційних проваджень, адже вони не пов'язані ні з розглядом спорів, ні з притягненням до адміністративної відповідальності. Також має місце поверхнева теза про ототожнення правового спору із правопорушенням. Так, формулюючи ознаки адміністративної юрисдикції, В.Ю. Шильник називав наступні положення: 1) наявність правового спору (правопорушення); 2) наявність потреби належного процесуального регулювання; 3) прийняття остаточного рішення у формі юридичного акту застосування норм права є обов'язковим; 4) різноманітність органів, які здійснюють адміністративну юрисдикцію [427, с.43-44]. Щоправда, розкриваючи зміст першої ознаки дослідник вірно вказував про те, що «Розгляд і вирішення юридичних справ, обумовлених позитивними обставинами, не охоплюється юрисдикційною діяльністю. Юрисдикція виникає тільки тоді, коли необхідно вирішувати спір про право, порушення встановлених правових норм, правомірну поведінку. Щодо адміністративної юрисдикції, такого роду спори виникають між сторонами суспільних відносин, які регулюються адміністративно-правовими нормами, набуваючи характеру адміністративно-правових спорів» [427, с.43].

Враховуючи, що В.Ю. Шильник підготував дослідження ще до набуття чинності КАС України – у 2004 році – його однозначні висновки у напрямку розмежування адміністративної юрисдикції і адміністративної юстиції вдаються актуальними. Так, вказувалось, що поняття адміністративної юрисдикції пов'язується з певним видом виконавчо-розпорядчої діяльності держави, а адміністративної юстиції – виключно із правосуддя [427, с.48]. Проте, сприйняття категорії «юрисдикція» з позицій компетенції щодо вирішення спорів, надає підставу вказати про те, що діяльність адміністративних судів обмежена їх юрисдикцією. У науковій думці сучасних вчених вказано, що адміністративна юстиція являє собою вищу, найбільш розвинену форму здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності [10, с.217].

Віднесення В.Ю. Шильником проваджень за скаргами громадян до адміністративних юрисдикційних проваджень ґрунтується на підході М.М. Тищенка, обґрунтованому у колективній монографії «Адміністративний процес» (2001 р.) [30, с.52]. Пізніше цей підхід був презентований у підручнику з адміністративного права, підготовленому у 2007 році за загальною редакцією В.Б. Авер'янова. Так, М.М. Тищенко зазначав, що адміністративною юрисдикцією вважається діяльність, у процесі якої вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права. До юрисдикційних адміністративних (адміністративно-юрисдикційних) проваджень віднесено: провадження у справах про адміністративні правопорушення; провадження щодо розгляду скарг громадян; дисциплінарні провадження щодо державних службовців [11].

Виходячи з наукового підходу, запропонованого М.М. Тищенком, адміністративна юрисдикція пов'язана, в основному, із правовим захистом, діяльністю щодо застосування санкцій, відновлення порушеного права. Не заперечуючи, в цілому, проти такого сприйняття сутності адміністративної юрисдикції, слід, тим не менше, наголосити про те, що правовий захист здійснюється не лише шляхом застосування санкцій, але й у процесі діяльності адміністративних судів щодо вирішення справи адміністративної юрисдикції.

На обґрунтування доцільності підтримання наукового підходу М.М. Тищенка, В.Ю. Шильник уводить до наукового аналізу категорію конфлікту, чим фактично розширює межі застосування базових категорій і понять, порівняно із існуючими науковими напрацюваннями. Категорія юридичного конфлікту в адміністративному праві опрацьована вкрай недостатньо. Зокрема, можна назвати такі поодинокі наукові напрацювання (А.К. Гасанова [70; 71], М.Р. Мергелідзе [183] та інші ). В юридичних енциклопедичних виданнях юридичний конфлікт визначено як протиборство двох чи кількох суб'єктів, зумовлене протилежністю чи несумісністю їх інтересів, потреб або цінностей. До особливостей юридичного конфлікту віднесено: зв'язаність конфлікту правовими відносинами; наявність правових ознак суб'єктів чи об'єкта конфлікту; можливість вирішення правовими засобами; галузева визначеність конфлікту; наявність юридичних наслідків; можливість застосування примусових засобів у процесі вирішення конфлікту; вирішення конфлікту у межах спеціальної юридичної процедури [61]. Категорія «правовий конфлікт» застосовується як тотожна категорії «публічно-правовий спір» при визначенні рис адміністративної юстиції: 1) як системи правових засобів і механізмів, що дозволяють фізичним і юридичним особам у судовому порядку оспорювати рішення, дії чи бездіяльність представників влади і захищати свої права, свободи та інтереси; 2) призначенням є розв'язання правових конфліктів (публічно-правових спорів), які виникають між фізичними і юридичними особами, з одного боку, і представниками влади – з другого внаслідок здійснення останніми управлінських функцій; 3) функціонує у процесуальній формі, що відповідає моделі загального судового процесу; 4) включає систему судових органів або квазісудових установ, спеціально створених для вирішення спорів за участі владарюючих суб'єктів [13, с.236].





Не заперечуючи в цілому проти уведення категорії «правовий конфлікт» до наукових досліджень, однак слід вказати про те, що проблема сутності цієї категорії в адміністративному праві потребує окремого наукового пошуку.

За Законом України «Про звернення громадян» [314], скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Така вимога подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду (ч.1 ст.16). Отже, скарга являє собою правову вимогу, а провадження щодо її вирішення не стосується спору чи застосування санкцій. Адміністративне юрисдикційне провадження може бути порушене за результатами розгляду скарги.

Заходами адміністративного примусу називають: а) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні заходи); б) заходи припинення правопорушень; в) адміністративні стягнення [13, с.161].

Вчення про адміністративний примус є найбільш розробленим у науці адміністративного права, а ті теоретичні положення, які сформувались протягом достатньо тривалого строку обговорення, складають основу правової доктрини адміністративно-правових методів. Враховуючи спрямованість наукового пошуку, доцільним вдається обмежитись положеннями щодо мети застосування адміністративного примусу: а) запобігання вчиненню правопорушень; б) припинення адміністративних проступків; в) притягнення до адміністративної відповідальності [13, с.160].

Оскільки мета застосування адміністративного примусу жодним чином не стосується позитивної управлінської діяльності, діяльність щодо застосування таких заходів слід віднести до адміністративної юрисдикційної.

Отже, до адміністративної юрисдикції слід віднести:

- адміністративну юрисдикцію адміністративного суду;
- діяльність щодо застосування заходів адміністративного примусу;
- діяльність щодо застосування заходів дисциплінарного впливу.

Звернення до наукових напрацювань з інших галузевих наук дозволяє усебічно проаналізувати сутність категорії «юрисдикція».

С.В. Комлев пропонує визначити єдиний термін «адміністративно-юрисдикційний процес» як похідну правову категорію, яка є формою реалізації адміністративної відповідальності [148, с.10]. Отже, вчений обґрунтовує доцільність сприйняття вказаного процесу тільки з позицій процесуальної діяльності щодо притягнення винних до адміністративної відповідальності. Однак, враховуючи усталену наукову думку про те, що адміністративний процес являє собою сукупність взаємопов'язаних адміністративних проваджень, що мають як юрисдикційний, так і неюрисдикційний характер, підхід С.В. Комлева швидше стосується вузького розуміння адміністративного процесу як порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення і застосування до порушників адміністративних стягнень [11, с.492]. Вузького розуміння сутності терміну «адміністративна юрисдикція» притримується А.Т. Комзюк, аналізуючи як таку діяльність органів внутрішніх справ щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення [146].

Не можна оминути науковий доробок І.П. Голосніченка. Вчений чітко і однозначно формулює наукові положення щодо зв'язку





адміністративно-юрисдикційного процесу із двома напрямками юрисдикційної діяльності: 1) вирішення адміністративно-правових спорів; 2) застосування заходів адміністративного примусу [78, с.25]. Характеризуючи адміністративні провадження щодо вирішення звернень громадян у виді скарг, вчений відносив їх до самостійної групи норм, що регулюють адміністративно-правовий порядок поновлення прав і свобод людини і громадянина. Залежно від суб'єкта вирішення це провадження поділено на два підвиди: провадження у справах за скаргами, що вирішуються в органах виконавчої влади чи місцевого самоврядування, посадовими особами, і провадження за скаргами, що вирішуються у судовому порядку (адміністративна юстиція) [78, с.30-31]. Слід вказати, що такий поділ був цілком доречний на момент підготовки монографії – 2003 р. Сучасний стан правового регулювання передбачає позовне провадження у адміністративних судах у справах щодо захисту прав, свобод, законних інтересів.

В наш час в науці адміністративного права існує два основні напрямки щодо розробки поняття адміністративної юрисдикції. За аналогією з адміністративним процесом, учені-юристи трактують сутність адміністративної юрисдикції у «вузькому» та «широкому» розумінні. Так, прихильники «вузького» розуміння сутності адміністративної юрисдикції роблять акцент на дві такі характеристики цієї діяльності: а) юрисдикційна діяльність має місце там, де має місце адміністративне правопорушення; б) така діяльність має правоохоронну спрямованість. Інакше кажучи, адміністративна юрисдикція сприймається в такій якості, в якій вона подібна до кримінально-процесуальної чи цивільної процесуальної діяльності, коли є необхідність у з'ясуванні певних обставин, кваліфікувати вчинені діяння, задовольнити законний інтерес, застосувати санкцію до правопорушника або розглянути скаргу на прийняте рішення.

«Широкий» зміст адміністративної юрисдикції охоплює встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління (у даному випадку сказане поширюється і на сферу місцевого самоврядування) спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та, у відповідних випадках, загальними (звичайними) судами. Вчені підкреслюють відсутність охоплення «широким» підходом розгляду справ в адміністратив-

них судах та підміну класичного розуміння процесу широким і вузьким тлумаченням цього терміну. Як компромісний варіант, пропонується використання терміну «адміністративно-судовий процес» [11, с.491-492].

Слід підкреслити наявність наукової думки про три види адміністративної юрисдикції: а) адміністративно-регулятивна, тобто компетентність вирішення адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і здійснення адміністративного правопорушення, підставами (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів тощо); б) адміністративно-судочинна, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ; в) адміністративно-деліктна, тобто компетентність вирішення справ про адміністративні правопорушення, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [8]. Цим поглядом охоплено компетенційне сприйняття адміністративної юрисдикції та фактично виділено групи компетенції адміністративних юрисдикційних органів за ознакою її сутності.

Визначення підходу щодо сутності терміну «адміністративна юрисдикція» має бути опрацьоване із врахуванням особливостей адміністративно-правових відносин, які мають об'єднуючий зміст. Такими визначено врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами. Вони формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед, у зв'язку із здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій. Вони завжди мають публічно-правовий характер, оскільки один з їх суб'єктів обов'язково має юридично-владні повноваження щодо інших учасників таких відносин [11, с.172-173].

Цій теоретичній моделі адміністративно-правових відносин відповідають відносини у сфері адміністративного судочинства. Його основним завданням є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших





суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. (ст. 2 КАСУ [129]). До інших (допоміжних) завдань відносять: а) правоохорону певних публічно-правових відносин, підтримання законності у сферах функціонування органів виконавчої влади та інших публічно-владних органів; б) правосуддя — збирання і аналіз правових і фактичних даних та прийняття відповідного рішення, виконання якого, в необхідних випадках, забезпечується примусовою силою держави; в) судовий контроль — перевірка правомірності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень при розгляді і вирішенні публічно-правових спорів; г) правовідновлення — здійснення адміністративним судом усіх необхідних заходів для остаточного захисту прав і свобод невладних суб'єктів публічно-правових відносин; д) превенція — попередження порушень прав і свобод невладних суб'єктів та режиму законності у сфері публічно-правових відносин; з'ясування правових причин і обставин правопорушень; недопущення порушень прав і свобод громадян в майбутньому [11, с.404].

Слід вказати про те, що дослідниками доводиться доцільність уведення категорії «податкова юрисдикція». Пропонується визначення широкого та вузького її смислів і зазначається про пріоритетність вузького смислу цієї категорії. Податковою юрисдикцією названо юридично владну діяльність органів державної податкової служби, митних органів щодо застосування заходів юридичної, зокрема – фінансової – відповідальності до порушників загальнообов'язкових правил у сфері оподаткування, здійснення контрольної діяльності, яка пов'язана із виявленням податкових правопорушень та встановленням юридичних фактів вчинення таких порушень [424, с.5].

Така точка зору дослідника сприймається як перспективна, враховуючи активний характер сучасного розвитку науки податкового права і процесу, з одного боку, а з іншого – необхідності формування належних гарантій надходжень податків, зборів до бюджетів та державних цільових фондів. У цьому зв'язку слід звернутись до напрацювань М.П. Кучерявенка, який визначав специфіку охоронних податкових процедур. Вчений вказував, що більшою мірою охо-

ронне регулювання торкається тільки провадження у справах про податкові правопорушення, а провадження з податкового контролю може бути з порушенням і не пов'язаним. Такий саме подвійний характер має і провадження зі скарг і спорів у сфері оподаткування. М.П. Кучерявенко підкреслював думку про те, якщо виходити з реалізації примусу за участі спеціалізованих судових органів у вирішенні спору та регулюванні відносин, то (у всякому випадку на сьогодні) податковий процес являє собою більшою мірою субінститут адміністративного процессу [167, с.178].

Слід вказати про те, що співвідношення між категоріями «податкова юрисдикція» та «адміністративна юрисдикція» доцільно визначати суто із теоретичних позицій. При цьому не можна вказати про те, що вони є принципово різними, адже обидві категорії стосуються діяльності держави відповідно у податкових та управлінських (організаційних) відносинах, а також відносинах з приводу гарантування прав, свобод, законних інтересів у публічно-правовій сфері, що стосується судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства). Разом з тим, податкова юрисдикція, будучи категорією, пов'язаною із категорією «адміністративна юрисдикція», має власний предмет, а реалізація відповідної юрисдикційної діяльності у податковій сфері відбувається тими заходами і засобами, використання яких доцільне і ефективне у податкових відносинах. Вказане стосується, насамперед, провадження у справах про податкові правопорушення, де суб'єктами відповідальності виступають фізичні і юридичні особи. Слід також вказати і про провадження за скаргами і спорами у сфері оподаткування, де законодавець встановив специфіку відповідних процесуальних відносин, на відміну від, наприклад, провадження за зверненнями громадян, відповідно Закону України «Про звернення громадян» [364].

Дослідження проблеми сутності і змісту адміністративного неюрисдикційного провадження розкрите на прикладі діяльності митної служби, що вимагає необхідність звернення до усталених положень доктрини адміністративного права щодо адміністративних неюрисдикційних відносин та їх процесуальної форми. У підручнику з адміністративного права, підготовленому за загальною редакцією В.Б. Авер'янова (т.1, академічний курс) вказано про те, що велика частина проваджень, які становлять структуру адміністративного процесу, спрямована на вирішення справ щодо відносин так званого





позитивного, тобто неюрисдикційного, характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів. Коло таких проваджень ширше порівняно із юрисдикційними провадженнями, що зумовлено специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства, розмаїттям і спеціалізацією органів управління, їх повноважень [11, с.503-504]. Я. Іваненко обґрунтовує наступне визначення поняття адміністративного неюрисдикційного провадження як процесуальної форми здійснення однорідних організаційно-розпорядчих процедурно-процесуальних дій, які не стосуються правового захисту чи вирішення спору про право, спрямовані на прийняття юридично-владного рішення і вчиняються у зв'язку з вирішенням індивідуальної адміністративної справи [116].

З наведених вище теоретичних положень можна виділити такі ознаки адміністративного неюрисдикційного провадження: а) є процесуальною формою; б) предмет складають однорідні дії позитивного змісту; в) не стосується правового захисту або вирішення спору про право; г) наслідком здійснення однорідних дій є прийняття юридично-владного рішення; д) формою такого рішення є індивідуальний акт.

Статтею 544 Митного кодексу України (далі – МК України) визначено завдання органів доходів і зборів, які реалізуються у межах митної політики:

- забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства України з питань державної митної справи;
- забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань державної митної справи, укладеними відповідно до закону;
- створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України;
- здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, у тому числі на підставі електронних документів (електронне декларування), за допомогою технічних засобів контролю тощо;
- 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 у межах повноважень, визначених МК України, ПК України та іншими актами законодавства України;

- застосування передбачених законом заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та/або обмеження щодо переміщення через митний кордон України, а також товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки;

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

- сприяння захисту прав інтелектуальної власності, вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями охоронюваних законом прав інтелектуальної власності;

- запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України;

- здійснення в межах повноважень, визначених цим Кодексом, контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами;

- ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;

- ведення митної статистики та обмін даними митної статистики з митними органами інших країн;

- проведення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та видача у випадках, встановлених чинними міжнародними договорами, сертифікатів походження;

- здійснення обміну документами та інформацією (у тому числі електронною) з іншими державними органами;





- впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі, автоматизація митних процедур;

- здійснення міжнародного співробітництва у сфері державної митної справи, залучення зовнішніх ресурсів для забезпечення діяльності митної служби України;

- кінологічне забезпечення діяльності митної служби України;

- управління об'єктами митної інфраструктури, розбудова митного кордону [197].

Серед перелічених завдань більшість має неюрисдикційний, позитивний характер, що дозволяє визначити діяльність митних органів, спрямованих на реалізацію вказаних завдань як на переважно неюрисдикційну. При цьому види такої діяльності доцільно виділяти відповідно тих завдань, на вирішення яких вона спрямована. Обрання такої ознаки (критерію) систематизації видів неюрисдикційної діяльності у сфері митної справи ґрунтується на тому, що ключовою ознакою систематизації певних відносин є їх однорідність. Така однорідність забезпечується: єдиною метою та завданнями здійснення, змістом і характером відповідних відносин. До завдань юрисдикційного змісту у сфері митної справи доцільно віднести ті, які спрямовані на боротьбу з порушеннями митних правил, а також правозахисну діяльність у зовнішньоекономічній сфері.

Визначення завдань щодо запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України як юрисдикційної ґрунтується на теоретичних положеннях науки адміністративного права. Адміністративною юрисдикцією називають діяльність, у процесі якої вирішується юридична справа, здійснюється правовий захист порушених або оспорюваних інтересів, виноситься юридично-владне рішення щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права [11, с.506]. Позитивними відносинами (неюрисдикційними) названо ті, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів [11, с.503]. Тим самим вчені-адміністративісти підкреслюють правозахисний характер юрисдикційної діяльності, на відміну від позитивної, яка, хоча і є виконавчо-розпорядчою, проте не стосується здійснення функції правового захисту.

Звернення до юридичної довідкової літератури надає можливість встановити зміст захисних правовідносин. Такі правовідносини виникають з фактів неправомірної поведінки суб'єкта; спрямовані на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення, відновлення порушених прав та інтересів, застосування заходів фізичного примусу, передбачених у санкціях норм заборонного характеру. У захисних правовідносинах реалізується захисна функція права [439, с.289]. При розкритті категорії «функція права» зазначено, що захисна функція – спрямування правового впливу, пов'язаного із вчиненням правопорушення та реалізацією права на захист суб'єктивних прав. Її метою є припинення протиправних дій за допомогою примусових заходів, реалізації юридичної відповідальності [439, с.444].

Я.Л. Іваненко називає наступні риси адміністративних неюрисдикційних відносин:

а) сторонами виступають суб'єкти адміністративного права, які є носіями передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері позитивної адміністративної діяльності, котрі здатні ці права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати;

б) вирішальною особливістю є обов'язкова участь суб'єкта адміністративного права, наділеного повноваженнями щодо здійснення позитивної адміністративної діяльності;

в) формування у сфері управлінської (адміністративної) діяльності у зв'язку із реалізацією суб'єктами адміністративного права своїх повноважень позитивного змісту, тобто тих, які не пов'язані із вирішенням спору про право (як в адміністративному судочинстві), або притягненням до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, або відновленням порушеного права;

г) виникнення у заявочному порядку, що передбачає попереднє звернення до уповноваженого суб'єкта адміністративного права або видання певного адміністративного акту;

д) суперечки, які виникають між сторонами адміністративних неюрисдикційних відносин, вирішуються як у позасудовому, та і у судовому порядках [115, с.29].

Серед перелічених Я.Л. Іваненко рис доцільно виділити основні, які дозволяють виокремити неюрисдикційні відносини від інших видів адміністративних відносин – юрисдикційних. До таких основних рис належать, насамперед, риса, яка відображає позитивний характер відносин, відсутність їх зв'язку із вирішенням спору про право, притягнення до відповідальності чи відновленням порушеного права. Важливою є також риса щодо заявочного порядку виникнення неюрисдикційних відносин.





Застосування підходу, запропонованого Я.Л. Іваненко щодо виділення адміністративних неюрисдикційних відносин до тих, що існують у сфері діяльності митних органів, а також сутності терміну «захист» дозволяє назвати неюрисдикційними наступні:

- виконання та контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи;
- забезпечення виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України з питань митної справи, укладених в установленому законом порядку;
- сприяння захисту інтелектуальної власності учасників зовнішньоекономічних зв'язків, інших юридичних та фізичних осіб;
- застосування відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання при переміщенні товарів через митний кордон України;
- здійснення митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, вдосконалення форм і методів їх здійснення;
- контроль за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України;
- створення сприятливих умов для прискорення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України;
- розвиток міжнародного співробітництва у галузі митної справи;
- ведення митної статистики;
- ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;
- здійснення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів походження товарів з України.

Слід зазначити, що перелік видів діяльності, які віднесені до неюрисдикційних і виділені за ознакою завдань, виконуваних органами державної митної служби, не є вичерпним, адже вони стосуються зовнішнього організаційного впливу на митні відносини. Якщо врахувати наявність внутрішньоорганізаційних відносин, то відповідна внутрішньоорганізаційна неюрисдикційна діяльність

буде включати до себе кадрову роботу, проходження служби в митних органах, формування організаційних структур самої митної служби, матеріально-технічне, інформаційне, фінансове забезпечення. До внутрішньоорганізаційної також доцільно віднести роботу із зверненнями громадян, оскільки відповідна діяльність стосується питань якості та результативності, законності діяльності митих органів, а застосовувані за результатами розгляду звернень заходи безпосередньо стосуються вдосконалення організації діяльності цієї служби, гарантування законності і правопорядку. Внутрішньою юридикційною діяльністю можна вважати процедури притягнення до дисциплінарної та інших видів юридичної відповідальності працівників державної митної служби.

Отже, систематизацію діяльності митної служби можна здійснювати за декількома ознаками. Насамперед, за ознакою характеру цієї діяльності – на адміністративну неюрисдикційну та адміністративну юрисдикційну. Ще однією названо ознаку спрямування діяльності митних органів – на зовнішню та внутрішньоорганізаційну. При цьому адміністративну неюрисдикційну та адміністративну юрисдикційну діяльність цілком доречно розглядати у межах зовнішнього внутрішнього спрямування функціонування митних органів.

Адміністративна неюрисдикційна діяльність державної митної служби є розгалуженою, а виділені її види відрізняються одне від одного характером відповідних відносин. Саме тому розгляд питання щодо виділення спільних засад здійснення різних видів неюрисдикційної діяльності навряд доцільний. Так, наприклад, контроль у галузі митної справи не можна поєднувати із процедурами застосування митних тарифів або веденням митної статистики.

Слід зазначити, що процесуальна форма може бути притаманна як внутрішньо організаційній, так і зовнішній адміністративній діяльності митних органів та, відповідно юрисдикційним та неюрисдикційним діям і процедурам. Враховуючи вказане, а також ознаки адміністративного провадження, доцільною є постановка питання про процесуальні форми окремих видів неюрисдикційної діяльності.

Е.Ф. Демський визначав адміністративне провадження як певну і основну частину адміністративного процесу. Вчений підкреслював, що адміністративні провадження детермінують структуру





адміністративного процесу і являють собою однопорядкові групи процесуальних правовідносин [97, с.113]. Він виділив наступні ознаки адміністративного провадження: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; г) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акта) і звернення до його виконання [97, с.116-117]. Слід вказати про те, що кожне адміністративне провадження здійснюється у відокремленій процесуальній формі, що означає відмінність завдань, процедур, процесуальних актів, якими завершуються процесуальні дії у межах окремих стадій провадження.

Звернення до положень теорії права дозволяє з'ясувати загальне поняття «провадження». Провадженням називають якісно однорідну групу процедурно-процесуальних дій щодо владної реалізації відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання [217, с.461]. В.М. Горшеньов визначив ознаки процесуальної форми: 1) зв'язок із розглядом юридичної справи, 2) здійснення на підставі норм права, 3) завжди тягне за собою юридичні наслідки. Вчений доводив безперспективність протиставлення процедури і процесу як у реальному, так і у понятійному плані [405, с.11].

Слід зазначити про існування у доктрині права точки зору про врегулювання нормами митного права як позитивних відносин, так і відносин, пов'язаних із порушеннями митних правил. В.Я. Настюк у монографії «Норми митного права: теорія і практика застосування» (2003р.) вказує на існування митно-процесуальних норм. Ці норми вчений поділяє на дві групи - митно-процесуальні (ще існує категорія «митно-процедурні норми»), які забезпечують порядок реалізації норм у сфері здійснення митного контролю, і митно-процесуальні, що встановлюють порядок реалізації норм про правопорушення в рамках митно-правового регулювання. Вчений зазначає, що у рамках процесуальних норм, які забезпечують розгляд

справ про митні правопорушення або пов'язані з ними факти, можна виділити три митно-процесуальні інститути. Це норми, що регламентують: а) порядок розгляду про порушення митних правил; б) реалізацію митної юрисдикції, тобто повноважень щодо самостійної правової оцінки поведінки осіб або організацій; в) вживання в разі необхідності заходів адміністративно-примусового характеру, якими наділені компетентні органи Державної митної служби (службові особи) [210].

Проте вчений уникає виділення ознак митно-процесуальної норми, а також побічно вказує на виділення трьох митно-процесуальних інститутів, обмежуючись їх юрисдикційним змістом. Зрозуміло, що проблема формування митного процесу потребує окремого наукового дослідження концептуального змісту, однак доцільно було би, принаймні, визначити авторську думку про підстави виокремлення митно-процесуальних норм з норм митного права.

Отже, до ознак адміністративного неюрисдикційної діяльності митних органів доцільно віднести наступні:

- формування у сфері управлінської (адміністративної) діяльності митних органів (їх посадових осіб) у зв'язку із реалізацією цими органами повноважень позитивного (неюрисдикційного) характеру, які не пов'язані із вирішенням спору про право, притягненням до адміністративної відповідальності за порушення митних правил чи відновленням порушеного права;
- суб'єктами виступають носії передбачених нормами митного права прав та обов'язків у сфері позитивної (неюрисдикційної) діяльності, які не підпорядковані одне одному;
- вирішальною особливістю є наявність суб'єкта, наділеного нормами митного права повноваженнями позитивного характеру;
- виникнення у заявочному порядку, що передбачає попереднє звернення до органу державної митної служби;
- у межах провадження об'єктивуються дії, спрямовані на вирішення конкретної юридичної справи у митних відносинах;
- завершується прийняттям індивідуального акту, що має юридичну силу, та зверненням до виконання цього акту.

Враховуючи існуючі теоретичні концепції вчених, які працювали і продовжують плідно працювати у галузі митного права, зазначається про те, що адміністративні неюрисдикційні провадження у сфері діяльності органів державної митної служби урегульо-





вані нормами саме митного права. При цьому термін «адміністративний» застосовується у значенні «організаційний», «управлінський» і підкреслює зміст і характер процесуальних неюрисдикційних відносин у галузі митної справи.

Адміністративними неюрисдикційним провадженням у діяльності митної служби доцільно назвати процесуальну форму здійснення уповноваженими митними органами, їх посадовими особами однорідних розпорядчих дій позитивного змісту, спрямованих на вирішення індивідуальної справи або унормування окремих груп відносин у галузі митної справи, що завершується прийняттям індивідуального або нормативного акту, який має правові наслідки для розвитку митних відносин, гарантування законності їх виникнення, зміни і припинення.

До ознак адміністративних неюрисдикційних проваджень віднесено:

- реалізація у процесуальній формі, встановленої нормами митного права;
- зв'язок із вирішенням певної юридичної справи, завдяки чому реалізуються функції органів державної митної служби організаційного, управлінського змісту;
- процесуальні відносини є однорідними, цілісними;
- спрямовані на реалізацію єдиної мети, відмінної від мети, на вирішення якої спрямовані процесуальні дії, що здійснюються у межах адміністративного неюрисдикційного провадження іншого виду;
- у їх межах можна і потрібно виділити певні структурні складові, якими, враховуючи процесуальну форму, є стадії (етапи) провадження. Це означає спроможність певного виду адміністративного неюрисдикційного провадження у сфері діяльності органів митної служби до структурування. При цьому кожна стадія (етап) провадження може розглядатись як підсистема із притаманними їй ознаками – метою, завданням, змістом;
- існує взаємозв'язок між елементами кожного адміністративного неюрисдикційного провадження – стадіями (етапами), завдяки якому існує цілісність самого провадження та породжуються нові властивості кожного структурного елементу;
- закінчуються прийняттям окремого правового акту.

Розділ 5

# ТЕОРЕТИКО–ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

## 5.1. Генезис правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів у сфері захисту економічних інтересів держави

*Литвин Н.А.*

На сьогодні державні інституції поставили перед собою мету вивести правосвідомість українців на новий рівень з європейським вектором розвитку. При цьому дана мета не може бути досягнута без створення ефективної структури правового інформування й супроводу, яка повинна відповідати новим українським реаліям та державній інформаційній політиці.

О.А. Баранов зазначає, що розвиток інформаційного суспільства, висока динаміка збільшення кількості суспільних відносин, заснованих на широкому використанні інформації та інформаційних процесів, різке підвищення значущості інформаційних відносин для всіх сфер життєдіяльності людини, суспільства і держави і, як наслідок, лавиноподібне зростання кількості відповідних правовідносин обумовлюють актуальність і необхідність вивчення проблем правового забезпечення інформаційної сфери [34, с. 22].

З середини XX-початку XXI століття відбувається бурхливий розвитком науково-технічного прогресу (далі – НТП) у галузі інформатики [422, с. 10-110]. Інформатика у міру масового застосування її досягнень у суспільстві породила таке соціально-техніко-технологічне явище як інформатизацію. У свою чергу, інформатизація визначила нову парадигму подальшого інноваційного розвитку людства під умовною назвою – інформаційне суспільство [422, с. 7-75].

Реалії сьогодення безапеляційно вказують на те, що національна інформаційна сфера нашої країни перебуває у стані активного становлення, гармонійного включення у глобальний світовий інфор-

маційний простір та є основою розвитку інформаційного суспільства. І в цьому аспекті першочерговим на сьогодні є завдання щодо розробки значного масиву нормативно-правових актів, які б забезпечили належне регулювання державної інформаційної політики.

Упродовж багатьох років державна інформаційна політика спрямовувалася переважно на розв'язання проблем, пов'язаних із діяльністю електронних та друкованих засобів масової інформації (далі – ЗМІ). З часу проголошення незалежності України відбулося переосмислення ролі і місця ЗМІ у демократичному суспільстві. Розширився зміст державної інформаційної політики завдяки включенню нових завдань щодо захисту прав людини і громадянина на свободу слова та вільний доступ до публічної інформації; визначилися основні засади забезпечення інформаційної безпеки, загрози інформаційній безпеці та шляхи протидії їм. Водночас, важливим завданням державної інформаційної політики є формування чіткої і зрозумілої ціннісної платформи, на якій може сформуватись підтримка дій органів влади та громадянська лояльність [414, с.32], зокрема у сфері захисту економічних інтересів держави.

У якості суб'єктів інформаційної політики можуть виступати не лише органи державної влади та управління, а й недержавні суб'єкти. При цьому державні органи як суб'єкти, що володіють державною владою, повинні визначати пріоритетні напрями інформаційної політики з урахуванням інтересів держави і народу. Ті ж, хто має владу, але є недержавним суб'єктом, може ігнорувати інтереси держави і народу. Недержавні суб'єкти, функціонуючи в інформаційному просторі України, здійснюють інформаційну політику, адекватну їх поточним інтересам, цілям, завданням, пріоритетам, які можуть збігатися з інтересами держави, а можуть і не збігатися з ними. В цьому й полягає різниця між інформаційною політикою та державною інформаційною політикою. Таким чином, виходячи із сутності терміна«політика», інформаційну політику можна визначити як певну стратегію управління інформаційними потоками і ресурсами суб'єктами інформаційних правовідносин, спрямованих на реалізацію ними публічних та приватних інтересів. Державна інформаційна політика, реалізуючи, висловлюючи й захищаючи інтереси громадянського суспільства, повинна захищати й інтереси самої держави, зокрема у сфері захисту економічних інтересів держави.





У свою чергу, те, яким чином держава, в особі державних органів, розпорядиться інформацією буде залежати від цілей державної інформаційної політики. Якщо однією з цілей буде надання інформації громадянам, то подальші дії державних органів щодо інформації будуть спрямовані на її виконання. Дане визначення є універсальним і може бути застосовано до будь-якої держави в будь-який час. У даному випадку поняття «державної інформаційної політики» залишиться незмінним, перегляду зазнають лише її цілі й завдання [173]. Державна інформаційна політика у сфері захисту економічних інтересів держави реалізується через органи державної влади, серед яких можна виокремити податкові та митні органи України.

На підставі аналізу праць науковців і чинного законодавства головними напрямами інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів України можна визнати: забезпечення доступу платників податків до інформації та її ефективного використання; створення національних систем і мереж інформації, необхідних для чіткого виконання функцій та завдань, поставлених перед зазначеними органами; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності податкових та митних органів України; сприяння постійному створенню, оновленню, збагаченню та зберіганню інформаційних ресурсів податкових та митних органів України; створення загальної системи охорони інформації податкових та митних органів України; впровадження системи інформаційної взаємодії із Міністерством фінансів України, Міністерством економіки, Міністерством праці і соціальної політики України, Національним банком України та Державним комітетом статистики України, іншими міністерствами та відомствами; сприяння міжнародному співробітництву між фіскальними органами щодо обміну знань у галузі інформації [175, с. 68-69].

Інформаційна політика податкових та митних органів України базується на трьох складових:

- правильному обранні довгострокових та короткострокових цілей;
- розумінні тенденцій суспільного розвитку;
- оцінки можливостей та ресурсів податкових та митних органів.

Цілі інформаційної політики повинні бути чітко визначені за змістом, позиціоновані у часі та просторі, орієнтовані на майбутнє, з чітким визначенням орієнтирів розвитку. Під цілями інформаційної політики податкових та митних органів України необхідно розуміти цілий комплекс заходів, пов'язаний із формуванням інформаційного простору в сфері оподаткування та регулюванням інформаційних потоків.

Отже, необхідно вказати на те, що інформаційна політика податкових та митних органів України направлена, в першу чергу, на задоволення інформаційних потреб як самих органів так і платників податків та зборів, зокрема. Крім того, це всебічне використання інформаційних ресурсів для досягнення поставлених перед вказаними органами цілей і завдань, направлених на забезпечення високоефективної роботи як самих органів, так і кожного їх працівника, забезпечення зворотного зв'язку між ними та суспільством для спільного вирішення існуючих у даній сфері проблем, а також інформування широких кіл громадськості про особливості діяльності зазначених органів, підвищення поваги до них у суспільстві та переходу від фіскальної до сервісної функції.

Таким чином, під інформаційною політикою податкових та митних органів України необхідно розуміти стратегію управління інформаційними потоками суб'єктів реалізації державної інформаційної політики у податковій та митній сферах. Вбачається, що інформаційну політику зазначених органів можна охарактеризувати як систему, яка орієнтована на формування інформаційного простору в сфері оподаткування, що враховує як її специфіку й сукупну ресурсну базу, так і інституційні характеристики, і спрямована на формування її сталого розвитку.

В.М. Брижко зазначає, що поштовхом до розбудови інформаційної політики стало усвідомлення необхідності розвитку в Україні так званого інформаційного суспільства як однієї з умов її соціально-економічного та політичного руху. Необхідність вирішення зазначеної масштабної задачі вимагає ефективності в управлінні діяльністю щодо усіх видів інформаційних ресурсів, елементів інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, підтримки ринку інформаційних технологій, засобів, продуктів і послуг, регулювання діяльності державних електронних і друкованих засобів масової





інформації тощо. Ефективність державного управління передбачає наявність не тільки доктринальних гасел щодо інформаційної політики, а й необхідність у застосуванні науково-методологічних підходів до систематизації та, в подальшому, удосконаленні нормативно-правової бази інформаційної сфери. Мова йде про актуальну потребу у створенні інформаційної конституції України, яка відповідає положенням європейських правових стандартів та Основного Закону України – Конституції України. Для вирішення такої задачі має бути розроблена цілісна система інформаційного права та законодавства, спрямована на кодифікацію понад 4000 нормативних актів та становлення інформаційного права як нової юридичної галузі України на базі принципів, вироблених історією світової цивілізації [55, с. 70-71].

Процес дослідження за допомогою історико-правового методу завжди був актуальним при аналізі тематики, яка має тривалу історію. Високий рівень динамічності, нестабільності, такої що часто змінюється під впливом чинників постійного удосконалення тих чи інших положень економічної політики держави призводить до необхідності дослідження історичних етапів розвитку інформаційної політики в діяльності правоохоронних та митних органів у сфері захисту економічних інтересів держави.

Перш ніж почати визначати етапи розвитку інформаційної політики в діяльності органів, що стоять на захисті економічних інтересів держави,необхідно вказати на наявність у Конституції УРСР 1978 року правової норми, яка зіграла роль «відправної точки» у розвитку законодавства в інформаційній сфері та подальшому становленні державної інформаційної політики. Конституція, відповідно до інтересів народу і з метою зміцнення та розвитку конституційного ладу громадянам Української РСР гарантувала свободи: слова, друку, зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій. Здійснення цих політичних свобод забезпечувалось наданням трудящим та їх організаціям громадських будинків, вулиць і площ, широким розповсюдженням інформації, можливістю використання преси, телебачення і радіо (ст. 48 Конституції УРСР 1978 року [142]). Дані положення знайшли своє відображення у статтях Конституції України 1996 року.

Першим етапом розвитку правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів

доцільно визначити 1991-1995 рр., назвавши його – проголошення незалежності. Отримавши незалежність, Україна констатувала той факт, що в незалежній Україні повністю був відсутній правовий акт, який би регулював суспільні відносини в інформаційній сфері, інформаційну взаємодію органів влади з іншими учасниками суспільних відносин тощо. Відповідно про регулювання державної інформаційної політики також не могло бути й мови. Тому проводиться активна робота по створенню нормативно-правових актів, що стосуються інформаційної сфери. Першим таким базовим документом став Закон України «Про інформацію» прийнятий 2 жовтня 1992 року, який визначив пріоритетні напрями державної інформаційної політики. Ст. 6 цього Закону серед головних напрямів і способів державної інформаційної політики встановлювала: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України [281].

Закон України «Про інформацію» почав діяти до прийняття Конституції України і багатьох спеціальних правових актів, що позитивно вплинуло на розроблювану законодавчу базу. В цілому даний закон визначив хід розвитку національного інформаційного законодавства. Його норми отримали своє продовження, доповнення та розкриття в інших актах прийнятих у наступні роки, зокрема це такі закони, як:

- «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 №2782-XII [279]. Закон створив правові основи діяльності друкованих засобів масової інформації (преси) в Україні, встановив державні гарантії їх свободи відповідно до Конституції України, Закону України «Про інформацію» та інших актів чинного законодавства і визнаних Україною міжнародно-правових документів;

- «Про науково-технічну інформацію» від 25.06.1993 №3322-XII [324]. Закон визначив основи державної політики в галузі науково-технічної інформації, порядок її формування і реалізації в інтересах науково-технічного, економічного і соціального прогресу країни. Завдяки нормам цього Закону в Україні було започатковано створення правової бази для одержання та використання науково-технічної інформації;





- «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 №3759-XII [343]. Закон почав регулювати відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, визначив правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення суспільних питань;

- «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 №3792-XII [250]. Завдяки нормам Закону в Україні почали охоронятись особисті немайнові права і майнові права авторів та їх правонаступників, пов'язані із створенням та використанням творів науки, літератури і мистецтва, і права виконавців, виробників фонограм і відеограм та організацій мовлення;

- «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. №3855-12 [267]. Закон забезпечив регулювання суспільних відносин, пов'язаних з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України;

- «Про захист інформації в автоматизованих системах» від 05.07.1994 №80/94-ВР («Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» в редакції 2005 р.) [307]. Закон забезпечив регулювання відносин у сфері захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах;

- «Про інформаційні агентства» від 28.02.1995 №74/95-ВР [280]. Законом були закріплені правові основи діяльності в Україні інформаційних агентств та їх міжнародне співробітництво.

Ст. 6 Закону України «Про інформацію» також встановила, що державну інформаційну політику розробляють і здійснюють органи державної влади загальної компетенції, а також відповідні органи спеціальної компетенції [281]. До складу цих органів були віднесені і Державна податкова адміністрація України, і Державна митна

служба України, які були створенні та почали своє функціонування з 1990 року [193, с. 14].

Так, у Законі Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про державну податкову службу в Українській РСР» від 04.12.1990 №509-XII, у п. 9 ст. 8 було зазначено, що Головна державна податкова інспекція здійснює заходи щодо створення інформаційної системи, автоматизованих робочих місць та інших засобів автоматизації і комп'ютеризації робіт державних податкових інспекцій [266]. Схожа норма закріплювалась і в Митному кодексі України від 12.12.1991 №1970-XII [195], яка стосувалась митних органів. Ст. 13 Митного кодексу України декларувала, що з метою забезпечення ефективної діяльності митної системи при Державному митному комітеті України можуть створюватися інформаційно-обчислювальні центри. Інформаційно-обчислювальні центри займались розробкою та впровадженням в діяльність митних органів автоматизованої системи митного оформлення.

Саме у цей період розпочався процес пошуку оптимальної структури податкових та митних органів, модернізації та удосконалення діяльності їх підрозділів. Одним із провідних напрямів та невід'ємною складовою модернізації податкової служби України протягом її існування стало вдосконалення інформаційно-аналітичної діяльності в органах податкової служби України. Науковці та практики погоджуються, що якісне вдосконалення інформаційно-аналітичної діяльності будь-якої соціальної системи залежить від створення та узгодження інформаційної системи управління [387, с. 135].

Доцільно зазначити, що у цей період важливу роль у створенні організаційно-правових механізмів для подальшої інформатизації фіскальних органів відіграв Закон України «Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів» [271]. Даний Закон був прийнятий наприкінці першого етапу розвитку правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності фіскальних органів, і послужив основою для розвитку їх інформатизації.

У цілому ж даний етап можна охарактеризувати відсутністю підзаконних нормативних актів, які безпосередньо стосуються інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів. Його можна охарактеризувати як організаційний. Молода держава





намагалася вибудувати дієву структуру своїх органів, а їх інформаційне забезпечення та інформаційний захист були вторинними.

Другий етап розвитку правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів необхідно визначити з 1996-2006 рр., назвавши його – становлення незалежності. Цей етап характерний прийняттям Конституції України у 1996 р., яка гарантує право кожному вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Крім того, кожному громадянину гарантується право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції тощо [141]. З прийняттям Конституції України органи державної влади знову проводять роботу по прийняттю нових та удосконаленні застарілих нормативно-правових актів, зокрема це такі як:

- «Про рекламу» від 03.07.1996 №270/96-ВР [338]. Законом були визначені засади рекламної діяльності в Україні, врегульовані відносини, що виникають у процесі виробництва, розповсюдження та споживання реклами;

- «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 №539/97-ВР [333]. Норми Закону визначали порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування;

- «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» від 23.09.1997 №540/97-ВР [272]. Законом було встановлено правові, економічні, організаційні засади державної підтримки засобів масової інформації та соціального захисту журналістів. Його норми посилили систему правового регулювання в інформаційній сфері;

- «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 №75/98-ВР [318]. В Концепції була надана характеристика сучасного стану інформатизації, визначені стратегічні цілі та основні принципи інформатизації, наведено очікувані наслідки її реалізації;

- «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 №74/98-ВР [323]. Закон визначив загальні засади формування, виконання та коригування Національної програми інформатизації;

- «Про захист суспільно моралі» від 20.11.2003 №1296-IV [309]. Закон встановив правові основи захисту суспільства від розповсюдження продукції, що негативно впливає на суспільну мораль;

- «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 № 851-IV [315]. Закон встановив основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів;

- «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 №852 IV [316]. Закон визначив правовий статус електронного цифрового підпису, його норми врегулювали відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису.

Наприклад, Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [314].

Окрім Законів України, правові основи функціонування державної інформаційної політики та створення інформаційного суспільства містяться також у підзаконних нормативно-правових актах, особливе місце серед яких належить Указам Президента України, Постановам Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Серед постанов варто виокремити наступні:

- «Про затвердження Концепції технічного захисту інформації в Україні» від 08.10.1997 №1126 [288]. Концепція визначила основи державної політики у сфері захисту інформації інженерно-технічними заходами. Крім того нормами Концепції була забезпечена єдність принципів формування і проведення такої політики в усіх





сферах життєдіяльності особи, суспільства та держави (соціальній, політичній, економічній, військовій, екологічній, науково-технологічній, інформаційній тощо);

- «Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних» від 04.02.1998 №121 [289]. В Постанові були затверджені роботи під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних, крім того в якості окремого етапу було виділено післягарантійне обслуговування засобів інформатизації;

- «Про заходи щодо посилення контролю за обґрунтованістю проектів інформатизації діяльності центральних органів виконавчої влади» від 16.02.1998 №160 [312]. Постановою було встановлено, що питання бюджетного фінансування проектів інформатизації діяльності центральних органів виконавчої влади розглядаються лише після погодження цих проектів (за результатами їх експертизи) з Національним агентством з питань інформатизації при Президентові України за наявності обґрунтувань кінцевої ефективності створюваних засобів та мереж, вимог до функцій і складу програмно-технічного забезпечення, його нормативно-правових, організаційно-функціональних та інформаційно-лінгвістичних елементів, а закупівля зазначеними органами комп'ютерного та мережевого обладнання, інших засобів інформатизації за рахунок бюджетних коштів провадиться лише за наявності відповідних проектів;

- «Про затвердження Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації»від 31.08.1998 №1352 [300]. У Положенні був визначений порядок формування та виконання Національної програми інформатизації, її окремих завдань (проектів). Було встановлено, що виконання Національної програми інформатизації передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на розроблення нормативно-правових, методичних, нормативно-технічних документів з інформатизації та на виконання робіт з розроблення концепцій, технічних завдань, технічних та пілотних проектів із створення систем і засобів інформатизації та робіт, пов'язаних із впровадженням систем, експлуатацією таких засобів тощо;

- «Про затвердження Порядку локалізації програмних продуктів (програмних засобів) для виконання Національної програми інфор-

матизації» від 16.11.1998 №1815 [293]. Порядком були визначені об'єкти локалізації, суб'єкти локалізації, особливості фінансування робіт з локалізації програмних продуктів (програмних засобів);

- «Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації» від 12.04.2000 №644 [296]. Порядком були визначені основи регіональних програм – частин Національної програми інформатизації: концепції програм, суб'єкти програм, права та зобов'язання державних замовників, права та зобов'язання керівників програм, джерела фінансування програм;

- «Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади» від 07.05.2000 №777 [344]. У Положенні були визначені завдання, повноваження та правова основа діяльності Урядової комісії з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади;

- «Про затвердження Порядку формування та виконання галузевої програми і проекту інформатизації» від 18.12.2001 №1702 [295]. Порядком були визначені основи галузевих програм – частин Національної програми інформатизації: концепції програм, суб'єкти програм, права та зобов'язання державних замовників, права та зобов'язання керівників програм, джерела фінансування програм;

- «Про Концепцію національної інформаційної політики» від 03.04.2003 №687-IV [317]. Завдяки Постанові за основу був прийнятий проект Закону України про Концепцію національної інформаційної політики.

До нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, які мають пряме відношення до інформатизації фіскальних органів, в даний період належали наступні:

- «Про утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби» від 19.09.2000 №1454 [347]. Постанова схвалила пропозицію Державної податкової адміністрації щодо утворення і її структурі в якості самостійного функціонального підрозділу з правами юридичної особи Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби;

- «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань координації та контролю за реалізацією проекту «Модернізація державної податкової служби України-1», який підтримується Міжнародним





банком реконструкції та розвитку» від 13.05.2004 №631 [348]. У Положенні були визначені завдання, повноваження, права, склад та правова основа діяльності Міжвідомчої робочої групи з питань координації та контролю за реалізацією проекту «Модернізація державної податкової служби України-1»;

– «Про утворення наглядової ради з питань реалізації проекту «Модернізація державної податкової служби України-1», який підтримується Міжнародним банком реконструкції та розвитку» від 26.05.2004 №697 [349]. У Положенні були визначені завдання, повноваження, права, склад та правова основа діяльності Наглядової ради з питань реалізації проекту «Модернізація державної податкової служби України-1».

Серед указів варто виокремити кілька нормативно-правових актів, які істотно вплинули на формування інформаційного суспільства, розробку й реалізацію державної інформаційної політики. Це наступні Укази та Розпорядження Президента України:

- «Про вдосконалення державного управління інформаційною сферою» від 16.09.1998 №1033/98 [253]. Указом були визначені подальші напрями формування інформаційної інфраструктури держави: утворення Державного агентства інформатизації України, створення Державної акціонерної компанії «Українське телебачення і радіомовлення», визначення державного замовника у сфері інформації та інформатизації;

- «Про додаткові заходи щодо поліпшення інформаційної діяльності» від 05.10.1998 №514/98-рп [275]. Задля забезпечення конституційного права громадян у галузі інформації Розпорядженням на окремі органи державної влади були покладені заходи щодо поліпшення інформаційної діяльності;

- «Про заходи щодо захисту інформаційних ресурсів держави» від 10.04.2000 №582/2000 [311]. Задля забезпечення захисту інформаційних ресурсів держави в мережах передачі даних, проведення єдиної державної політики у сфері захисту інформації Указом в складі Служби безпеки України було постановлено утворити Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації;

- «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» від 31.07.2000 №928/2000 [313]. З метою

розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет, забезпечення широкого доступу громадян до цієї мережі, ефективного використання її можливостей для розвитку вітчизняної науки, освіти, культури, підприємницької діяльності, зміцнення міжнародних зв'язків, належного інформаційного забезпечення здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень, повнішого задоволення потреб міжнародного співтовариства в об'єктивній, комплексній інформації щодо різних сфер суспільного життя в Україні, а також вирішення інших завдань Указом на окремі органи державної влади були покладені завдання щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні;

- «Про додаткові заходи щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації, подальшого утвердження свободи слова в Україні» від 09.12.2000 №1323/2000 [273]. Виходячи з необхідності безумовного забезпечення конституційних гарантій на свободу слова в Україні, вільне вираження своїх поглядів і переконань, створення належних умов для незалежної творчої діяльності засобів масової інформації Указом на окремі органи державної влади були покладені завдання щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації;

- «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 №683/2002 [274]. З метою створення додаткових умов для реалізації конституційних прав громадян на інформацію, участь в управлінні державними справами, положень Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки» Указом на окремі органи державної влади були покладені завдання щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади.

У даних нормативно-правових актах була зроблена спроба осмислення сучасного суспільства, прогнозування його розвитку з урахуванням інформаційно-комунікаційних технологій, а також зроблено деякі узагальнення та прогностичні висновки, окреслено стратегічні завдання. Крім того, виявлено основні проблеми, які заважають побудові інформаційного суспільства в нашій країні та





якнайшвидшій її інтеграції у сучасний світовий інформаційний простір. З метою вирішення зазначених моментів Верховна Рада України прийняла Постанову «Про Концепцію національної інформаційної політики» від 03.04.2003 №687-IV [317], згідно якої за основу був узятий Проект Закону України «Про Концепцію національної інформаційної політики», а Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова й інформації було доручено доопрацювати зазначений законопроект, врахувавши зауваження та пропозиції суб'єктів права законодавчої ініціативи і внести його на розгляд ВРУ в другому читанні. У якості основних напрямів національної інформаційної політики визначались наступні: забезпечення реалізації конституційних прав громадян на свободу слова та інформаційної діяльності; забезпечення прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення екологічних, культурно-освітніх та суспільно-політичних питань; створення розвиненої інформаційної інфраструктури та новітніх засобів зв'язку для збирання, зберігання, використання та поширення інформації; забезпечення державної підтримки відновлення проводового мовлення в Україні; збереження вітчизняної інформаційної продукції, культурних і духовних цінностей України, їх популяризація у світовому інформаційному просторі; забезпечення державної підтримки розвитку і безперешкодної діяльності засобів масової інформації та соціального і правового захисту журналістів, інших творчих працівників, які провадять інформаційну діяльність; створення умов для формування в Україні розвинутого інформаційного суспільства, посилення ролі масової інформації у розвитку українського суспільства; збереження, розвиток та ефективне використання об'єктів національного інформаційного простору, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки України; створення умов для розвитку та захисту об'єктів національного інформаційного простору всіх форм власності; сприяння конкуренції, недопущення монополізації ринку інформаційних послуг, у тому числі рекламних; сприяння розвитку національних інформаційних ресурсів, поліпшення умов для підприємницької діяльності в інформаційній сфері; створення умов для своєчасного, якісного і ефективного інформаційного забезпечення фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого са-

моврядування; забезпечення всебічної підтримки і захисту вітчизняного виробника інформаційного продукту, сприяння розробленню і впровадженню новітніх інформаційних технологій; дотримання принципів Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, міжнародних договорів про співробітництво в інформаційній сфері, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; інтеграція України в міжнародний інформаційний простір, сприяння створенню конкурентоспроможної інформаційної продукції; послідовне здійснення заходів, спрямованих на підготовку кадрів в інформаційній сфері [317]. Проте, незважаючи на необхідність прийняття даного правового акту, він був заслуханий і знятий з розгляду 18 травня 2004 року. Всі наступні закони, які повинні були «легалізувати» державну інформаційну політику в Україні, теж виявлялися у схожій ситуації.

Стосовно фіскальних органів, то у цей період на початку 2003 року ДПА України був затверджений Наказ «Про стратегічний план розвитку податкової служби на період до 2013 року» від 07.04.2003 №160. Даний Стратегічний план виділяє основні цілі та шляхи реформування податкової служби України. Головна мета його – це удосконалення системи отримання державних доходів на засадах добровільного виконання платниками податків законодавства; компетентного, чесного, неупередженого адміністрування податків; підтримка розвитку підприємництва та економічного зростання [303].

У лютому 2003 р. Урядовий комітет економічного розвитку та з питань європейської інтеграції ухвалив Проект «Програма модернізації державної податкової служби України» та подав його на розгляд до Кабінету Міністрів України. Враховуючи те, що реалізація відповідних заходів у межах даного Проекту потребувала значних фінансових інвестицій, Уряд приймає рішення щодо залучення з цією метою позики Світового банку в межах міжнародної технічної допомоги Україні. Реалізація Проекту була розрахована на 10 років, які були розподілені на два періоди – фази.

Перша фаза (2003-2007 р.р.) – початок реорганізації податкових органів шляхом їх об'єднання, проведення серії «пілотних» проектів по основних напрямах діяльності податкових органів. Також планувалося провести удосконалення обліку платежів, обробку





податкової звітності та документообігу [387, с. 136-138]. Серед значимих моментів першої фази можна виокремити створення «Телефонних центрів» та «Центрів обробки документів», які були направлені на покращення системи збору, приймання, обробки податкової звітності (декларацій) та автоматизованої обробки декларацій.

Планувалось, що центри обробки документів будуть вирішувати задачі вводу, зберігання великого обсягу інформації, отриманої від платників податків, накопичення даних інших джерел, в т.ч. державних та недержавних структур, ведення електронного та паперового архівів. Основними функціями центрів обробки документів відповідно до Концепції, затвердженої Наказом ДПА України від 23.09.2003 р. №444 [143] був прийом декларацій, звітності (вид документованої інформації) стосовно надходжень до бюджету, введення даних документів, в т.ч. через канали електронного зв'язку, через мережу Інтернет, та обробка даних, перевірка та зіставлення інформації платника податків з різними обліковими даними, виявлення та оцінка податкових ризиків та платників податків, які порушили терміни подання звітності.

Зауважимо, що введення автоматизованої обробки даних забезпечило об'єктивне та рівне ставлення до платників податків з боку податкових органів. Це сприяло орієнтації платника на партнерські відносини, що і було основною метою модернізації державної податкової служби відповідно до стратегічного плану ДПА України та Концепції захисту інформації в державній податковій службі України, затвердженій наказом ДПА від 28.10.2002 №512 [144].

Друга фаза реалізації проекту припала на третій етап розвитку правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності органів ДФС України.

Третій етап розвитку правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності органів ДФС України необхідно визначити з 2007-2013 рр., назвавши його періодом внутрішньополітичних та соціально-економічних реформ. Незважаючи на своєчасність прийняття Закону України «Про інформацію», з плином часу та у зв'язку із новим політичним курсом всієї країни його норми поступово почали втрачати свою актуальність та доцільність. З огляду на цю динаміку, в 2011 році Закон України «Про інформацію»

був прийнятий у новій редакції. В якості нових пріоритетів Закон визначив забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; розвиток електронного урядування; забезпечення інформаційної безпеки України [281]. Крім того, Закон України «Про інформацію» в редакції 2011 року дав правову кваліфікацію багатьом суспільним відносинам, які стали домінувати в інформаційному суспільстві. Необхідно зазначити, що редакція Закону запізнилася, оскільки протягом 11 років (2000-2011 рр.) Україна, на відміну від прогресивних країн, використовувала стару законодавчу основу, в якості правової основи становлення своєї інформаційної політики, і це в той час, коли початок XXI ст. на світовому рівні було визнано початковим етапом розвитку глобального інформаційного суспільства. Незважаючи на умовне «запізнення», норми Закону затвердили побудову в Україні демократичного суспільства, показали прагнення країни уникнути спадщини тоталітарного режиму СРСР, в якому на першому місці була засекреченість інформації для суспільства, доступ до неї мали лише державні інституції, які, по-перше, маніпулювали нею і тримали громадян у повному невіданні; по-друге, до народу надходила неповна та неправдива інформація. У даному випадку значна позитивна роль Закону України «Про інформацію», яку він відіграв і продовжує відігравати в сучасному українському інформаційному суспільстві є очевидною.

На даному етапі приймаються такі нормативно-правові акти як:

- «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 № 537-V [326]. Закон встановив основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні: прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості; розвиток національної





інформаційної інфраструктури та її інтеграція зі світовою інфраструктурою; державна підтримка нових «електронних» секторів економіки (торгівлі, фінансових і банківських послуг тощо); створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля; збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування; державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації; використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами; досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив; захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності»; удосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин; покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ;

- «Про захист персональних даних» від 01.06.2010 № 2297-VI [308]. Норми Закони врегулювали правові відносини, пов'язані із захистом і обробкою персональних даних, спрямовані на захист основоположних прав і свобод людини і громадянина, зокрема права на невтручання в особисте життя, у зв'язку з обробкою персональних даних;

- «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI [277]. Закон визначив порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес;

- «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 №5203-VI [251]. Закон визначив правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг.

Відповідно до Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» були визначені основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, серед яких варто виділити:

- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою;

- використання інформаційно-комунікативних технологій для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;

- досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;

- захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності»;

- вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;

- покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій.

Необхідно зазначити, що даний Закон визначив і напрями розвитку інформаційного суспільства в Україні, серед яких можна виокремити можливість забезпечення участі громадськості в побудові інформаційного суспільства, забезпечення конституційних прав людини, суспільства та держави в інформаційній сфері [326].

Під час третього етапу розвитку правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів було опрацьовано й закріплено механізм подання декларацій в електронному вигляді. Були прийняті наступні нормативно-правові акти:

- «Про утворення Інформаційно-довідкового департаменту державної податкової служби» від 15.08.2007 №1049 [350]. У Постанові були визначені організаційні аспекти утворення Інформаційно-довідкового департаменту як самостійного підрозділу з правами юридичної особи в складі державної податкової служби;

- «Інструкція з підготовки і подання податкових документів в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку» від 10.04.2008 №233 [118]. Інструкцією були визначені загальні принципи організації інформаційного обміну під час подання платника-





ми податків податкової звітності до органів державної податкової служби України в електронній формі із використанням електронного цифрового підпису;

- Концепція створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця» від 17.09.2008 №1236-р [145]. Концепція визначила принципи побудови комплексної системи «Електронна митниця» та етапи її створення, основні положення з формування її інформаційно-телекомунікаційного забезпечення, а також створення передумов для інтеграції України у світову інформаційну спільноту;

- «Методичні рекомендації щодо централізованого приймання та комп'ютерної обробки податкової звітності платників податків в ОДПС України» від 31.12.2008 №827 [184]. Методичні рекомендації були розроблені з метою впровадження у державних податкових органах єдиної методології ведення та обробки документів податкової звітності платників податків з урахуванням різних способів надходження документів до ОДПС, у тому числі засобами телекомунікаційного зв'язку. Вони охопили повний цикл ведення та обробки документів податкової звітності, які подаються до органів державної податкової служби підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та фізичними особами – підприємцями;

- «Про впровадження централізованої системи електронної податкової звітності платників податків в органах ДПС України» від 06.04.2009 №168 [262]. Наказом були не тільки затверджені План-графік поетапного впровадження у промислову експлуатацію в органах ДПС України централізованої системи електронної податкової звітності платників податків та План організаційних заходів щодо експлуатації централізованої системи електронної податкової звітності платників податків в органах ДПС України, а також окреслені напрями його забезпечення;

- «Про проведення дослідної експлуатації програмного забезпечення інформаційного порталу Державної податкової служби України» від 21.01.2009 №18-р [331]. В Постанові були визначені заходи проведення дослідної експлуатації програмного забезпечення інформаційного порталу в податкових органах, що сприяло подальшій їх інформатизації;

- «Щодо запровадження митними органами та іншими органами державної влади комплексної системи електронного документообі-

гу» від 25.12.2010 №65649/4/1-10 [436]. В дорученні визначалась необхідність запровадження митними органами та іншими органами державної влади комплексної системи електронного документообігу;

- «Про затвердження Інструкції щодо порядку збору, обробки та надання оперативної інформації підрозділами оперативного реагування» від 14.01.2010 №17 [299]. Інструкція визначила порядок збору, обробки та надання оперативної інформації підрозділами оперативного реагування;

- «Про затвердження Порядку періодичного подання інформації органам державної податкової служби та отримання інформації зазначеними органами за письмовим запитом» від 27.12.2010 №1245 [301]. Порядок визначив процедуру періодичного подання органам державної податкової служби суб'єктами інформаційних відносин або подання за письмовим запитом таких органів податкової інформації. Також були визначені особливості періодичного подання податкової інформації та отримання податкової інформації за запитами;

- «Про затвердження Умов електронного декларування» від 17.03.2011 №216 [305]. Умови визначили процедурні аспекти унесення підприємств до Реєстру підприємств, допущених до електронного декларування та унесення змін до Реєстру або виключення підприємства з Реєстру;

- «Про заходи із запровадження електронного декларування товарів у всіх митних органах» від 29.04.2011 №358 [310]. Задля запровадження митними органами та іншими органами державної влади комплексної системи електронного документообігу Наказом на структурні підрозділи митних органів були покладені заходи щодо запровадження електронного декларування товарів;

- «Тимчасовий порядок організації, розповсюдження та використання електронного цифрового підпису в митній службі України» від 08.04.2011 №298 [401]. Порядком були визначені вимоги до організації, розповсюдження та використання електронного цифрового підпису на базі послуг Центру сертифікації ключів;

- «Про затвердження форми запиту на інформацію, Інструкції щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання в ДПА України та Порядку складення та подання запитів на інформацію ДПА України» від 08.06.2011 №345 [306]. Наказ встановив спеціальні форми запиту на інформацію, які дозволили при їх застосуванні проводити систематизацію інформації, що поступала в податкові органи.





У результаті використання у податкових та митних органах централізованої системи подачі електронної звітності значно скоротилися витрати часу на обробку даних електронних звітів. Крім того, запровадження даної централізованої системи оптимізувало роботу податкових та митних органів, що дозволило підвищити якість і рівень задоволення інформаційних потреб суб'єктів інформаційних правовідносин.

Введення в дію Податкового кодексу України наприкінці 2010 року тільки закріпило подальшу інформатизацію фіскальних органів. Кодекс містить окрему главу, присвячену інформаційно-аналітичному забезпеченню контролюючих органів, яка визначає організаційні аспекти акумулювання інформації в органах ДФС України. Після прийняття Податкового кодексу України були доопрацьовані та введені в дію нові Методичні рекомендації щодо приймання та комп'ютерної обробки податкової звітності платників податків у органах ДПС України від 14.06.2012 № 516 [206].

Зауважимо, що на даному етапі розвитку правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності податкових та митних органівокреслилася проблема необхідності організації міжвідомчої координації щодо стягнення встановлених податків та зборів, якими оподатковуються зовнішньоторговельні постачання. Відбувалося неминуче дублювання деяких функцій податковими та митними органами, передусім це було пов'язано з митним оподаткуванням. Зважаючи на це, в 2012 році Державна митна служба була об'єднана з Державною податковою службою. На базі цих двох органів було створене Міністерство доходів та зборів України. Мета новоствореного міністерства полягала в адмініструванні податків, зборів, митних платежів та єдиного соціального внеску, наданні послуг громадянам та бізнесу і, як наслідок, забезпеченні наповнення дохідної частини бюджету, створенні умов для розвитку підприємництва та міжнародної торгівлі. В період організаційних змін до правового поля було введено новий Митний кодекс України.

Митний кодекс України 2012 року, на відміну від попередників, комплексно і вичерпно розкрив питання електронного деклару-

вання. У зв'язку з прийняттям Митного кодексу частина правових актів у сфері електронного декларування втратила свою силу, тому новий Кодекс було створено за принципом «максимально прямої дії». По суті, він увібрав у себе положення, які раніше містилися в різних законах та підзаконних актах [79, с. 94]. Після набуття Митним кодексом України чинності, були прийняті наступні нормативно-правові акти:

- «Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій» від 21.05.2012 №450 [233]. Даний акт визначив вимоги до оформлення і використання митних декларацій, на підставі яких декларуються товари, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України підприємствами, та інші товари, що відповідно до законодавства України декларуються шляхом поданням митної декларації, передбаченої для підприємств, а також порядок внесення змін до митних декларацій, їх відкликання та визнання недійсними;

- «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа» від 30.05.2012 №631 [297]. Порядок врегулював питання стосовно: документів, які застосовуються при виконанні митних формальностей за митною декларацією, подання митної декларації, виконання митних формальностей за митною декларацією, заповненою у звичайному порядку, виконання митних формальностей за попередньою митною декларацією, унесення змін або відкликання митної декларації, оформлення картки відмови;

- «Про затвердження Порядку роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України» від 30.05.2012 №650 [298]. Порядком був визначений порядок роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення та митного поста під час здійснення контролю правильності класифікації товарів, прийняття попередніх рішень про класифікацію товарів та рішень про визначення коду товару, здійснення митних процедур, пов'язаних з контролем правильності класифікації товарів при митному контролі та оформленні товарів, що переміщуються через митний кордон України, порядок взаємодії з іншими структурними підрозділами митного органу при





вирішенні питань класифікації товарів, а також здійснення оформлення та реєстрації рішень, надання звітності та інші питання роботи ВМП, ПМО, митного поста у напрямі класифікації товарів згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності;

- «Порядок організації та розповсюдження електронного цифрового підпису в митній службі України» від 20.02.2012 №116 [241]. Порядком були визначені вимоги до організації та розповсюдження електронного цифрового підпису на базі послуг Центру сертифікації ключів Державної митної служби України Департаменту митних інформаційних технологій та статистики Державної митної служби України;

- «Щодо порядку електронного декларування товарів» від 07.06.2012 №11.1/2-12.2/6419-ЕП [437]. Лист встановив, що декларування товарів з поданням митному органу електронної митної декларації може здійснюватись будь-якими особами або уповноваженими ними митними брокерами, що перебувають на обліку в митних органах.

Крім вищенаведених актів протягом цього етапу, як було відзначено вище, відбувалось продовження реалізації Проекту «Програма модернізації державної податкової служби України», а саме другої її фази, де було проведено не тільки завершення реорганізації податкових органів, а й введення нових операційних, управлінських процесів та інформаційно-аналітичних систем ДПС у загальнодержавному масштабі [387, с. 138]. Необхідно вказати на те, що цей строк було подовжено до 2015 року відповідно до Концепції реформування податкової системи [341].

На протязі даного етапу питаннями правового регулювання інформаційної діяльності податкових та митних органів України займалась наукова спільнота. Зокрема, Є.П. Бабалик відстоював позицію, що для інформаційного забезпечення, наприклад, митних органів необхідно урегулювати нормами права процедури збирання, зберігання, поширення та захисту інформації відповідно до компетенції митних органів та їх посадових осіб з метою виконання покладених на них завдань. Крім того він вказує, що належне інформаційне забезпечення митних органів є необхідною умовою проведення ефективної митної політики. Перспективними напряма-

ми покращення інформаційного забезпечення митних органів є поширення електронного декларування і створення «електронної митниці», розвиток співробітництва між митними адміністраціями країн, підвищення кваліфікаційного рівня співробітників митниць [27, с. 13]. Доцільно зазначити, що більшість цих напрямів була реалізована і впроваджена у практичну діяльність.

У 2010 році Т.В. Субіна здійснила комплексне дослідження [391] особливостей адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки в органах ДПС України. Через рік побачила світ праця Ю.О. Мосенко [209], в якій були розкриті основи здійснення державної інформаційної політики України, з'ясовані проблемні питання інформаційної сфери України, надані пропозиції щодо усунення адміністративно-правових проблем, які виникають під час здійснення державної інформаційної політики України. У 2012 році Т.О. Рекуненко було вирішене наукове завдання щодо формування адміністративно-правових засад, визначення основних проблем та розроблення на основі комплексного аналізу теоретичних положень чинного законодавства України та практики його застосування, пропозицій щодо вдосконалення управління інформаційними ресурсами органів ДПС України [356].

Прийняття Податкового кодексу та останнього варіанту Митного кодексу сприяло бурхливому науковому пошуку, який присвячений аналізу перспектив та проблем запровадження електронної звітності й електронного декларування. Аналізу стану застосування електронної податкової звітності присвячена праця І.М. Тофан, де доведено перевагу подання декларацій в електронному вигляді як для платника податків, так і для податкової служби. Автором окреслено проблемні питання, а саме: підвищення фахового рівня спеціалістів з електронної податкової звітності та необхідність додаткових фінансових вливань у процес автоматизації електронної звітності [408]. Правову площину електронної податкової звітності та її перспективи досліджував П.В. Мельник, А.М. Новицький, О.А. Долгий [204]. Дослідженням проблематики електронного оподаткування ПДВ займалися М.Ф. Огійчук, І.В. Горковенко, І.В. Сколотій [219]. Проблематику електронного адміністрування ПДВ в умовах нестабільної економічної та політичної ситуації в Україні вивчали Н.М. Мезенцева, Т.Г. Нікульникова [201].





Четвертий етап розвитку правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності органів ДФС України необхідно визначити з 2014 р. по теперішній час, назвавши його – сучасність. У останні декілька років Україна набула особливого досвіду (військового, трансформаційного в умовах глобалізаційних викликів у сферах політичній, економічній та культурно-гуманітарній). У зв'язку з чим, на сьогоднішній день, по-новому визначаються стратегія розвитку держави, галузеві та регіональні комунікаційні стратегії та цілі, визначається комунікаційна стратегія розвитку держави, її цілі та перспективи, визначається стратегія зовнішніх комунікацій, її цілі, стратегія інфопростору держави та її цілі; наявна інформаційна політика держави у сфері інформаційної безпеки, зокрема законодавча ініціатива, наявне сприяння дотриманню свободи слова; ключовими досягненнями державної інформаційної політики 2015 р. стали відновлення мовлення на Сході, запуск мультимедійної платформи іномовлення, embeddedjournalism, розповсюдження друкованих ЗМІ на сході та в зоні АТО (зараз Операція об'єднаних сил – ООС), відновлення мовлення АТР, ІРТА, «Громадське радіо. Донбас», «Радіо Крим», міжнародна інформаційна кампанія «Крим – це Україна», урядові комунікаційні кампанії у співробітництві з державними агенціями, створення та координація краудсорсингового ресурсу «Інфовійсько України», ініціація реформи урядових комунікацій, участь у більш ніж 60 міжнародних та локальних конференціях з питань інформаційної безпеки. Як вірно зазначає Н. В. Голованова, місією державної інформаційної політики у 2016 р. стало формування незалежного інформаційного простору України; стратегічними напрямами діяльності стали інформаційна реінтеграція (анексованого Криму, тимчасово окупованих територій Луганської та Донецької областей, внутрішньо переміщених осіб), популяризація України та її цінностей у світі, розвиток інформаційного простору України на базі аналізу медіазаконодавства Європейського Союзу, рестарт мультимедійної платформи іномовлення, запуск міжнародної кореспондентської мережі, запуск агенції «Укрінформ» кількома мовами світу, встановлення телевеж у Херсонській та Одеській областях тощо. Всі ці ініціативи знаходять своє продовження у 2017 році (відкриття вежі в Чонгарі у березні 2017 р., розширення мовлення в зоні АТО (ООС) – «Промінь», «Армія FM», «Галичина FM»,

«Країна FM», проект МІПу та Мінкульту щодо розповсюдження інформації про культуру України «Ніч у музеї» тощо) [77]. В аспекті всього вищевказаного необхідно звернути особливу увагу на той факт, що доступність та відкритість інформації знижує рівень інформаційної безпеки України. Завдання держави – знайти баланс між відкритістю інформації для громадян (тобто дотриманням приватних інтересів) і захистом публічних інтересів (тобто інтересів держави). З цією метою доводиться формувати режим правового регулювання, який не лише може забезпечити надійний захист певної інформації, життєво важливої для стабільного функціонування держави, а й буде поєднувати в собі недоторканність законних прав та інтересів громадян. Для досягнення окресленої нами мети останнім часом здійснюється плідна законотворча діяльність, із залученням української громадськості та міжнародних організацій.

Безперечно, в Україні практична реалізація інформаційної політики в сучасних умовах вимагає належного нормативно-правового забезпечення, широкої психологічної кампанії з підтримки її основних положень громадськістю, роз'яснень її соціальної спрямованості та доведення її обґрунтованості. Але при цьому аналіз правового регулювання державної інформаційної політики в цілому, та в діяльності податкових та митних органів України, зокрема, показує, що чинні на сьогодні основні законодавчі акти, що регулюють інформаційну сферу, значною мірою не відповідають реальному стану суспільних відносин. Лише аспект інформаційної безпеки держави, як частина державної інформаційної політики, має надійну й актуальну законодавчу базу з перспективою подальшого розвитку. Пов'язано це, в першу чергу, з нестабільною політичною та економічною ситуацією в країні, наявністю реальної зовнішньої загрози нашій державі, проведенням на її території операції об'єднаних сил тощо.

Зауважимо, що факт проведення на території країни ООС певною мірою стосується діяльності податкових та митних органів України, що повинно бути відображено в нормативно-правових актах. На сьогоднішній день співробітники спеціального підрозділу «Фантом» займаються боротьбою з економічною злочинністю та контрабандою вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей. До завдань «Фантома» входить здійснення контролю





переміщення товарів, вантажів, транспортних засобів, які прямують між контрольованою та неконтрольованою територіями в зоні ООС. Силами підрозділу, поряд із представниками СБУ, Держприкордонслужби України та добровольчих батальйонів, забезпечується патрулювання «буферної зони». Співробітники «Фантома» мають право зупиняти транспортні засоби та оглядати їх, перевіряти документи (що посвідчують особу, документи на автомобілі та вантаж), затримувати осіб, авто й вантажі відповідно до норм закону, складати адміністративні протоколи. Зважаючи на вищевикладене у зв'язку з відсутністю спеціалізованих внутрішніх правових актів, які повинні регулювати інформаційну складову діяльності зазначеного підрозділувздовж лінії розмежування (в зоні ООС) на практиці застосовуються загальні положення, які містяться в:

- «Доктрині інформаційної безпеки України» від 25.02.2017 №47/2017 [101];
- «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 №2469-VIII [322];
- «Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 20.09.2017 №649-р [342] тощо.

Реалізація прогресивних напрямів інформаційної політики в сучасних умовах набуває особливої важливості в рамках загального курсу України на вступ до Європейського Союзу в якості повноправного члена. В такому випадку Державну інформаційну політику України вже сьогодні доцільно будуватися з урахуванням цієї основної мети. Тому доцільно ще раз звернутися до вже прийнятих міжнародних актів з точки зору доцільності ступеня участі в них або ратифікації їх Україною. До таких актів належать Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000 [220], Конвенція про інформаційне та правове співробітництво, стосовно «Інформаційних суспільних послуг» від 04.10.2001 ETS №180 [140] та ін.

Значимості набуває зазначений період ще і у зв'язку із ухваленням урядом Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Документом визначено напрями, механізми і строки формування ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних і юридичних осіб, вдосконалення системи державного управління, підвищення конкурентос-

проможності та стимулювання соціально-економічного розвитку держави. Реалізація Концепції дасть змогу: підвищити ефективність роботи органів державної влади й органів місцевого самоврядування та досягти якісно нового рівня управління державою, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри та підзвітності; покращити якість надання публічних послуг фізичним та юридичним особам відповідно до європейських вимог, а також забезпечити необхідну мобільність й конкурентоспроможність громадян та суб'єктів господарювання у сучасних економічних умовах; мінімізувати корупційні ризики при виконанні владних повноважень; покращити інвестиційну привабливість, діловий клімат та конкурентоспроможність країни; стимулювати соціально-економічний розвиток в Україні. Реалізація Концепції передбачена на період до 2020 року.

Такі впровадження вбачаються доцільними, так як піднімуть на вищий рівень інформатизацію органів державної влади. Ідея електронного урядування та розвиненої інфосфери є досить популярною для дослідження і знайшла вже відображення у ряді публікацій як вітчизняних, так і закордонних дослідників [417; 449; 447; 446; 445; 32; 76].

Під електронним урядом у вузькому значенні розуміється спосіб надання інформації державними органами громадянам та бізнесу, при якому особиста взаємодія між ними мінімізована за рахунок використання інформаційних технологій. Це призводить до підвищення якості послуг, швидкості та прозорості процесу взаємодії, а також до зменшення рівня корупції при наданні послуг. У вузькому розумінні електронний уряд, у рамках функціонування податкових органів України, прирівнюється до електронного оподаткування.В широкому сенсі під електронним урядом розуміють можливість громадянина безпосередньо брати участь у процесі вироблення державних рішень, відстеження напрямів витрачання податкових коштів. Для цього створюються сервіси, які дозволяють здійснювати електронне голосування, онлайн-форуми, на яких бажаючі можуть висловити свої думки, внести пропозиції. Таке двостороннє спілкування дозволяє громадянину впливати на прийняття рішень урядом.

Розвиток системи електронного уряду дозволяє трансформувати податкові та митні органи України з фіскальних органів в сервісні.





Результатом таких перетворень вбачається широке впровадження системи електронного оподаткування, що призведе до зміцнення позитивного іміджу податкових та митних органів, які асоціюються з послідовною фіскальною політикою держави, а також до встановлення партнерських і дружніх взаємин між даними органами та платниками податків і зборів при дотриманні інтересів обох сторін.

Використання технології е-урядування у галузі податків і зборів є одним із найважливіших елементів ефективного державного управління оподаткуванням. Електронне оподаткування це по суті модернізація всієї системи державного управління оподаткуванням, до якої належить налагодження сучасних комунікативних каналів між податковими органами і платниками податків [180, с.75]. Розвиток електронного оподаткування відбувається за рахунок автоматизації процесів, а саме:

1) внутрішніх:

- автоматизація процесів адміністрування податків і зборів;
- автоматизація управлінських процесів податкових та митних органів;
- автоматизація адміністрування та контролю електронної комерції;
- автоматизація інформаційно-аналітичної роботи податкових та митних органів;
- он-лайн освіта працівників податкових та митних органіворганів;

2) зовнішніх:

- інформаційна співпраця податкових органів України з платниками податків в електронному форматі (електронна реєстрація, електронна звітність, електроні платежі, електронний документообіг та ін.);
- інформаційна взаємодія національних електронних інформаційних систем та баз даних державних органів країни;
- участь податкових органів в єдиній інформаційно-комунікаційній платформі органів державної влади;
- надання електронних податкових послуг бізнесу і громадянам;
- електронна ідентифікація платників податків;
- он-лайн навчання для платників податків;
- міжнародний обмін електронною інформацією для податкових цілей;

- співпраця з міжнародними організаціями у податковій сфері в режимі он-лайн.

Таким чином, електронне оподаткування можна розглядати як синтез автоматизованих процесів у сфері оподаткування, а саме:

- автоматизація внутрішніх адміністративно - управлінських процесів податкових органів;

- електронна інформаційна взаємодія податкових органів і платників податків з використанням електронного документообігу та цифрового підпису;

- онлайн комунікації та обмін інформацією між державними відомствами та організаціями з питань оподаткування;

- міжнародне співробітництво для податкових цілей в електронному форматі [180, с.64-65].

Розвиток електронного оподаткування буде позитивним лише в тому випадку, коли рішення та процес адміністрування податків податковими органами України будуть перебувати під контролем громадськості. Відзначимо, що подальше впровадження електронного уряду в сферу державного управління оподаткуванням повинно бути здійснено за наступними напрямами:

- спрощення процедур документообігу;

- удосконалення механізму використання електронного цифрового підпису у процесі діяльності фіскальних органів з Системою електронної взаємодії органів виконавчої влади;

- забезпечення повноцінного функціонування Електронного кабінету платника;

- оптимізацію системи податкового консультування та перехід від індивідуальних податкових консультацій до стандартизованих відповідей;

- налагодження ефективної взаємодії по обміну інформацією з подаковими та митними органами іноземних держав за запитами про взаємну адміністративну допомогу;

- створення єдиного сайту, на якому буде представлений список усіх електронних податкових та митних послуг з можливістю їх замовлення;

- розширення спектра електронних податкових та митних послуг;

- повний перехід на електронний формат послуг зі скасуванням можливості отримати послугу в податковому чи митному органі безпосередньо;





- впровадження ідентифікації платників податків в інформаційній системі податкових органів України за допомогою ID-карти;

- організація онлайн-прийому у податкових та митних органах за допомогою відеоконференцій та ін.

Доцільно вказати на те, що удосконалення правового регулювання державної інформаційної політики в діяльності податкових та митних органів України не припиняється. Особлива увага приділяється взаємодії зазначених органів із громадянами у напрямі надання публічної інформації. З цією метою були видані наступні Накази ДФС України:

- «Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015-2018 роки» від 12.02.2015 №80 [390]. У плані були визначені стратегічні цілі розвитку ДФС України. Під кожну ціль були окреслені заходи (стратегічні ініціативи) з зазначенням терміну їх виконання;

- «Про затвердження Порядку складання та подання запитів на отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні органів Державної фіскальної служби України» від 10.03.2015 №30 [302]. Порядок забезпечив право громадян на отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні органів ДФС України. Були визначені організаційні аспекти: складання та подання запитів на отримання публічної інформації, строків розгляду запитів, відмови та відстрочки в задоволенні запиту;

- «Про затвердження Типового порядку організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби при розгляді запитів на отримання публічної інформації» від 20.11.2014 №1154 [304]. Порядок регламентував процедуру приймання, опрацювання, реєстрації, розгляду та контролю за виконанням запитів на отримання публічної інформації фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи, а також надання інформації, яка отримується або створюється ДФС України, територіальними органами ДФС України у процесі здійснення ними своїх повноважень або перебуває у їх володінні;

– Про затвердження Порядку організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби при складанні, поданні та опрацюванні запитів на отримання публічної інформації та Форми для подання запиту на отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні органів Держав-

ної фіскальної служби від 04.05.2018 №468 [294]. Порядком був визначений механізм взаємодії між структурними підрозділами Державної фіскальної служби України, а також її територіальних органів під час процедури приймання, опрацювання, реєстрації, розгляду та контролю за виконанням запитів на отримання публічної інформації фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичної особи, а також надання інформації, яку отримують чи створюють ДФС та територіальні органи ДФС у процесі здійснення своїх повноважень або якою володіють.

У зв'язку зі зміною структури податкових та митних органів змінюється і їх організаційна частина, яка наділена відповідними функціями та повноваженнями у сфері реалізації інформаційної політики. Разом з тим, інформаційна політика податкових та митних органів України є складовою частиною сучасної державної інформаційної політики.



## 5.2. Принципи та функції правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України у сфері захисту економічних інтересів держави

*Литвин Н.А.*

На сучасному етапі реформування органів державної влади значимість державної служби пов'язується з її роллю в реалізації функцій держави та усього державного апарату. Запровадження якісно нової державної служби, повинно починатися з наукового обґрунтування та законодавчого визначення її правових засад, принципів організації та функціонування, які характеризують державну службу як цілісний правовий інститут, самостійний інститут адміністративного права. Упровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання управлінських послуг громадянам є одним з основних завдань державних службовців в Україні [86, с.4]. У першу чергу, необхідно окреслити позицію, відповідно до якої всі правові акти, які регулюють інформаційну діяльність податкових та митних органів України у сфері захисту економічних інтересів держави, перебувають у цілісній ієрархічній системі правових актів органів державної влади України. Це дозволяє розкрити наукову значущість принципів, на яких вони базуються, оскільки відносно всіх актів, взагалі, та правових актів інформаційної діяльності фіскальних органів України, зокрема завжди існують певні запити, які суттєво впливають на їх розробку, ухвалення і подальшу дію. Причому ці вимоги є певними стандартними умовами, при дотриманні яких правовий акт буде законним і відповідатиме громадським інтересам. При цьому правовий акт почне виконувати своє призначення і знайде широке за-стосування у практичній діяльності податкових та митних органів України, а

положення даного акту, що стосуються інформаційної діяльності у сфері захисту економічних інтересів держави, завжди будуть виконуватися (здійснюватися) на практиці.

Якщо звернутись до тлумачних словників з приводу поняття принципу, то наголос в них робиться як на об'єктивному характері (відповідність визначеним умовам діяльності тих чи інших об'єктів) так і на суб'єктивному характері (особистісна переконаність особи застосовувати дані керівні начала на практиці) принципу. Вбачається, що принципи правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України необхідно пов'язувати більшою мірою з об'єктивними характеристиками.

Загалом на весь процес підготовки нормативно-правових актів, їх видання, встановлення гарантій дотримання правових вимог впливають саме принципи права. Вони є основним критерієм для правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності державних органів. Від рівня їх дотримання залежить стабільність та ефективність правової системи.

Принципи права об'єктивно зумовлені економічним, соціальним, політичним ладом суспільства, що існує в певній країні, соціальною природою держави і права, характером пануючого політичного і державного режиму, основними принципами побудови і функціонування політичної системи певного суспільства. А.М. Колодій зазначає, що принципи права надають внутрішньої цілісності діючій правовій системі, слугують зміцненню законності і правопорядку, громадської дисципліни, гарантують реалізацію інтересів і прав українських громадян. Вони, за умови їх закріплення у Конституції, забезпечують єдність процесів створення права, його реалізації і охорони. Принципи права є критерієм оцінки права і методологічною основою його подальшого вдосконалення у тому розумінні, що одночасно на підставі принципів оцінюють рівень і ефективність реалізації права і на ґрунті саме цих категорій пізнають і поліпшують його [134, с.4].

Саме тому, дослідження принципів правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України вбачається доцільним провести через аналіз конституційних норм та основоположних принципів різних галузей права, які тим чи іншим чином впливають на інформаційну діяльність зазначених органів.





Фактично структура правового забезпечення інформаційної сфери базується на одному загальному дозволі, який трактується як принцип свободи інформації, або право на інформацію, та передбачає свободу щодо отримання та поширення інформації. Дана свобода інформації збалансована системою заборон, які обмежують в певних випадках право на доступ до інформації або обмежують її вільне розповсюдження [152, с.48]. Така система дозволів і заборон базується на конституційних нормах. Так, ключовими для визначення принципів забезпечення інформаційних відносин є норми ст. 34 та ст. 32 Конституції України [141]. Положення ст. 34 Конституції України визначають змістовні характеристики права на інформацію, згідно з яким: кожному гарантується право на вільне вираження своїх поглядів і переконань; кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб - на свій вибір. Ця ж стаття містить вичерпний перелік випадків обмеження права на інформацію. До даних обмежень належать: інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, запобігання заворушенням чи злочинам, охорона здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, підтримання авторитету і неупередженості правосуддя. Також складовою подібних обмежень є гарантії щодо невтручання в особисте життя, що базуються на нормі ст. 32 Конституції, яка, зокрема, забороняє збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [141]. Ще одна група конституційних норм, що регулюють інформаційні відносини, спрямована на визначення функцій держави та окремих її органів в інформаційній сфері. Насамперед, це норма ст. 17 Конституції, згідно з якою захист інформаційної безпеки називається однією з найголовніших функцій держави [152, с.50].

Крім конституційних норм, вплив на інформаційне забезпечення діяльності податкових та митних органів України мають принципи адміністративного права, які, на нашу думку, виступають активним центром у формуванні й розвитку адміністративного права України, є вираженням об'єктивних суспільних потреб, які народ Ук-

раїни пред'являє до регулювання виконавчої діяльності держави. Дані принципи відображають особливості й тенденції формування та функціонування адміністративного законодавства України і його норм. Як загалом і принципи права, адміністративно-правові принципи – це вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права. Головним, що випливає з цього поняття, є нерозривна єдність суб'єктивного й об'єктивного, усвідомлення, що принципи адміністративного права формувалися протягом значного періоду, їм притаманна прийнятність прогресивних загальнодемократичних ідей. Звертаючись до системи принципів адміністративного права України та їх характеристики, зазначимо, що в сучасних умовах йдеться, по-перше, про внутрішні закономірності самого права як певного формально-змістовного юридичного явища, а по-друге, – про зовнішні вимоги, що висувають до організації і функціонування адміністративного права, без чого неможливе формування останнього [51, с.151].

Як справедливо було зазначено, основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади і управління. Принципи адміністративного права зумовлені існуванням принципів функціонування виконавчої влади, держави, державних органів і державного управління, яке здійснюється чисельними суб'єктами права [64, с.193].

В юридичній літературі існують різні точки зору щодо систематизації принципів як правової категорії. О.М. Бандурка виділяє загальні принципи, тобто ті правила поведінки, якими мають керуватися всі суб'єкти публічного управління незалежно від свого статусу, й принципи на рівні галузі, галузеві принципи, або на статусному рівні: інституційному, організаційному, груповому [31, с.95]. В. М. Плішкін принципи поділяє на загальні та спеціальні (організаційно-технологічні), а останні - на принципи побудови системи і принципи здійснення процесу управління [235, с.114].

Цієї точки зору дотримується і Т.В. Кушнірова, яка стверджує, що незважаючи на значну кількість принципів, їх можна поділити на основні, або загальні, і спеціальні (або часткові) [168, с.452]. В свою чергу, В.В. Конопльов об'єднує принципи у дві групи: 1) основні, до яких належать законність, гласність, системність, об'єктивність, актуальність, наукова обґрунтованість, компетентність та відповідальність; 2) додаткові, до яких віднесено наступність, вмотивованість, зрозумілість, оптимальність, ієрархічність, комплексність, своєчасність, гнучкість, самодостатність, конкретність, забезпеченість, техніко-юридична досконалість [149, с. 295].





Варто підтримати загально прийняту позицію більшості вчених щодо поділу принципів права загалом, та сучасного адміністративного права, зокрема, на загальні і спеціальні. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо. Загальні принципи найповніше характеризують юридичну природу в цілому галузі адміністративного права. Загальні принципи національного адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До цих принципів можна віднести: принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною. У свою чергу, спеціальні принципи є характерними тільки для галузі адміністративного права, серед яких можна виокремити принципи адміністративно-правового регулювання, а також принципи організації та функціонування окремих адміністративно-правових інститутів.

Таку ж ситуацію спостерігаємо і у податковому та митному праві, де принципи-норми, закріплені в Конституції, законах, у нормативних актах податкового та митного характеру займають головне місце. Зазначені принципи відіграють роль орієнтирів у формуванні податкової та митної політики. Так, принципи оподаткування визначені у пункті 4.1 статті 4 Податкового кодексу України, а саме: загальність оподаткування; рівність усіх платників перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації; невідворотність настання визначеної законом відповідальності у разі порушення податкового законодавства; презумпція правомірності

рішень платника податку; фіскальна достатність; соціальна справедливість; економічність оподаткування; нейтральність оподаткування; стабільність; рівномірність та зручність сплати; єдиний підхід до встановлення податків та зборів [237]. У свою чергу, основні галузеві принципи митного права закріплені у ст. 4 Митного кодексу України, зокрема: виключна юрисдикція України на її митній території; виключні повноваження органів доходів і зборів України щодо здійснення державної митної справи; законність та презумпція невинуватості; єдиний порядок 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 доброчесності; гласність та прозорість; відповідальність всіх учасників відносин, що регулюються цим Кодексом [197].

Доцільно зазначити, що як у адміністративному, так і у податковому та митному праві принципи прийнято поділяти на загальні (загальногалузеві) та спеціальні (галузеві). Деякі загальні принципи є притаманними для усіх галузей права, наприклад: верховенства права; законності; відсутності зворотної сили; відповідності прав і обов'язків тощо. У свою чергу, спеціальні, або галузеві принципи характеризують і притаманні окремим галузям права.

Разом з вищеперерахованими загальними принципами різних галузей права, які тим чи іншим способом мають вплив на адміністративно-правове забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України, вбачається доцільним розглянути принципи інформаційного права, які, по аналогії, є основними положеннями, що визначають суть і зміст галузі інформаційного права, що додає системний характер її нормам і інститутам і дозволяє говорити про цілісність механізму правового забезпечення інформаційних відносин в суспільстві. Слушною є думка О.А. Баранова, який зазначає, що принципи інформаційного права виступають методологічною основою законотворчої і правозастосовної роботи й від їх правильного формування та формулювання істотно залежить ефективність правового регулювання інформаційних відносин [33, с. 9]. Як і вже зазначені принципи адміністративного, податкового та митного права, принципи інформаційного права також можна





поділити на загальні і спеціальні. Доцільно наголосити на тому, що деякі основоположні загальні принципи адміністративного права та інших галузей права притаманні і принципам інформаційного права, а саме: верховенства права; законності; рівності громадян перед законом; вільного виразу думок і переконань тощо. Разом з тим, до загальних принципів також необхідно віднести принципи: свободи доступу до інформації; забезпечення інформаційної безпеки; захисту авторських прав; комплексності відносин в інформаційній сфері. У свою чергу, до спеціальних принципів належать основні положення і ідеї, що визначають суть і зміст окремих предметних областей інформаційного права, його правових інститутів. Д.Л. Каденюк пропонує розуміти під спеціальними принципами інформаційного права обумовлену загальносоціальними та загальноправовими принципами систему керівних засад, яка відображає предметну детермінованість і спрямованість правового регулювання інформаційних правовідносин [121, с.55]. У свою чергу, О.М. Селезньова під спеціальними принципами інформаційного права розуміє низку галузевих та міжгалузевих принципів, що носять специфікований характер та розраховані на регулювання певних видів інформаційних відносин [367, с.127]. Такими принципами можуть бути: принципи правового регулювання формування та використання інформаційних ресурсів – принцип запобігання незаконним методам впливу на створення інформаційного ресурсу, принцип гарантування прибутку власника інформаційного ресурсу тощо [382]; принципи забезпечення доступу до інформації – принцип повноти, своєчасності, регулярності та комплексності доступу до інформації, принцип безоплатності доступу до відкритої інформації, що перебуває у розпорядженні держави, принцип недопустимості доступу до інформації про особисте життя фізичної особи без її згоди тощо [179, с.73-74]; принципи захисту комп'ютерної інформації від неправомірного втручання – принцип дворівневого опису стану засобів захисту комп'ютерних систем, принцип наявності механізму перевірки стану контрольованих настроювань тощо [227, с.191]; принципи державної політики у сфері інформкомунікацій – принцип доступу населення і бізнесу до інформкомунікаційних послуг, принцип інформаційного обміну у суспільстві тощо [82, с.7]; принципи забезпечення інформаційної безпеки – принцип особис-

тої відповідальності громадян за власну безпеку, неухильного дотримання ними правил безпечної поведінки у сфері інформаційної безпеки, визначеної законодавством України, принцип своєчасності й адекватності заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам у сфері інформаційної безпеки тощо [419, с.62]; принципи мас-медіа-права – принцип свободи масової інформації тощо. Як бачимо, спеціальні принципи інформаційного права у певній мірі взаємопов'язані із принципами інших сфер (правової інформатики, кримінального права і криміналістики, адміністративного права та ін.).

Крім того, для більш грунтовного аналізу та визначення принципів правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України у сфері захисту економічних інтересів держави до системи принципів окремих галузей права, які формують і впливають на інформаційну діяльність, крім вищезазначених, вбачається доцільним проаналізувати і принципи діяльності податкових та митних органів.

Так, зазначені податкові та митні органи, як і інші органи виконавчої влади, у ході своєї діяльності керуються загальними принципами управління: верховенства права, законності, безперервності, забезпечення єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності. А оскільки служба в фіскальних органах нашої держави прирівнюється до державної служби, то до зазначених принципів варто додати принципи служіння народу України, демократизму, гуманізму і соціальної справедливості, професіоналізму компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни, дотримання прав та законних інтересів органів місцевого самоврядування, дотримання прав підприємств, установ і організацій, громадських об'єднань, політичної неупередженості, ефективності тощо [83, с.83]. Взагалі, дані принципи характерні не лише для фіскальних органів, а є загальними до усіх органів державної влади. Якщо розглядати спеціальні або галузеві принципи, які будуть характеризувати виключно діяльність податкових та митних органів України, то до таких принципів можна віднести: принцип концептуального підходу до розвитку державних та регіональних підрозділів; принцип безсторонності; принцип доступності та прозорості





діяльності фіскальних органів; принцип функціональної побудови системи; принцип єдиного інформаційного простору; принцип конфіденційності; принцип публічної діяльності податкових та митних органів України; принцип оскарження рішень та дій співробітників податкових та митних органів України [83, с.84].

Перелік даних принципів не є вичерпним, але закріплення їх у нормативно-правових актах, що регулюють діяльність податкових та митних органів України, є вкрай важливою та необхідною умовою для подальшого розвитку та оптимізації здійснення фіскальної політики держави відповідно до міжнародних стандартів, а також для подальшої її інтеграції у європейський простір.

Таким чином, огляд принципів різних галузей права та діяльності податкових та митних органів України дає можливість детального та всебічного аналізу принципів правового забезпечення інформаційної діяльності зазначених органів, які повинні відображати розвиток законодавства України щодо цієї діяльності, враховувати ускладнення процесів інформаційного забезпечення податкових та митних органів сучасними соціально-економічними та політико-правовими реаліями, пов'язаними з формуванням та подальшою реалізацією державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

Необхідно зазначити, що принципи правового забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України становлять не просто перелік, а систему, до складу якої входять взаємодоповнюючі один одного елементи. Дані елементи, незважаючи на свою відокремленість, перебувають у тісній взаємодії. Здійснивши аналіз принципів права, законодавства, спеціальної юридичної літератури [69; 107; 52; 22; 45; 86; 111; 208; 281; 277; 380; 423] та діяльності фіскальних органів, [125; 126; 214] вбачається доцільним виокремити принципи правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України у сфері захисту економічних інтересів держави, розмежувавши їх на загальні та спеціальні.

До загальних принципів правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України віднесено:

верховенство права; законність; об'єктивність; ефективність; своєчасність; безперервність; реалізм (доцільність); всебічність; єдність.

*Принцип верховенства права*. Зазначений принцип виступає загальним принципом для всієї адміністративно-процесуальної діяльності. У юридичній науці принцип верховенства права розглядається зазвичай у двох аспектах: по-перше, у широкому розумінні – як модель правової організації державної влади в суспільстві, тобто як «верховенство права над державою», згідно з чим він практично охоплює всі засади правової державності; по-друге, у вузькому розумінні – як модель співвідношення права і закону в регулюванні суспільних відносин. Саме на такий підхід орієнтує ст. 8 Конституції України, яка декларує визнання і дію принципу верховенства права, роз'ясняють його зміст зокрема як: 1) найвищу юридичну силу Конституції, яка уособлює найвищі правові цінності та передбачає, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй; 2) пряму дію норм Конституції, яка передбачає гарантування звернення до суду для захисту конституційних прав безпосередньо на її підставі.

У документах ООН верховенство права належить до принципу управління, за якого всі особи, установи та органи (публічні і приватні), в тому числі держава, є підзвітними на підставі законів, які приймаються публічно, виконуються на рівних засадах, розглядаються в межах незалежного судочинства і відповідають міжнародним стандартам прав людини [355].

Отже, верховенство права у правовому забезпеченні інформаційної діяльності податкових та митних органів України – це принцип інформаційної діяльності зазначених органів на засадах законності, правової визначеності, рівності перед законом і недискримінації, забезпечення доступу до незалежного і неупередженого правосуддя, додержання прав людини.

Принцип верховенства права не підміняє і не скасовує принципу законності, а тільки поглиблює його вимоги, звертає увагу на зміст позитивного права, який має відповідати загальновизнаним стандартам прав людини та основоположним принципам права.

*Принцип законності* передбачає певний режим суспільного життя, метод державного керівництва, що полягає в організації суспільних відносин за допомогою видання й неухильного здійснення законів та інших правових актів. Законність можна розглядати як центральний принцип права, що визначає багато інших його принципів та положень. У більш широкому плані можна сказати, що законність – це загальний принцип організації сучасної демократичної держави, основа забезпечення й захисту прав особистості та підтримки правопорядку в країні [420, с.59]. Законність є загальним принципом, зміст якого часто зводиться до вимоги точного дотримання й виконання різними суб'єктами норм права, закріплених у правових актах різної юридичної сили.





Податкові та митні органиУкраїни у своїй діяльності використовують значний обсяг різноманітної інформації. Зазначена інформація пов'язана із змістом та результатами діяльності суб'єктів господарювання, звітними даними, характером взаємовідносин з іншими суб'єктами фінансово-господарської діяльності, даними які характеризують наявність ліцензій та дозволів на здійснення тих чи інших видів підприємницької діяльності тощо. Сукупність визначеної вище інформації застосовується у механізмі контролю за своєчасністю та повнотою сплати податків, проведення документальних, камеральних та інших перевірок суб'єктів господарювання, встановленням змісту податкових взаємовідносин між суб'єктами оподаткування при виявленні правопорушень та злочинів у сфері оподаткування [174, с.30]. Керувати на практиці вищезазначеним масивом інформації, дотримуючись при цьому прав та свобод людини можна лише на основі найсуворішого дотримання законності. Розглядаючи принцип законності з точки зору юридичного змісту, відзначимо, що правове забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України повинно:

- не суперечити Конституції України, чинному базовому законодавству і прийнятим на його основі нормативно-правовим актам;
- враховувати правові акти вищих органів влади;
- видаватися тільки повноважним органом влади, у встановлених рамках;
- бути юридично обґрунтованими, тобто чітко висловлювати підстави й цілі видання, а також юридичні наслідки, викликані таким виданням;
- не повинні обмежувати чи порушувати встановлені чинним законодавством права й законні інтереси фізичних та юридичних осіб;

- не повинні обмежувати або порушувати компетенцію інших органів влади;

- видаватися з дотриманням встановленої для них процедурної форми.

З урахуванням цього варто відзначити, що принцип законності в цілому відноситься до змістовної частини правового забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України, порядку прийняття та форми правових актів. Загальне значення змісту цих вимог зводиться до забезпечення законності актів, тобто їх відповідності закону.

Необхідність дотримання вимог, що висуваються до правових актів, які регламентують інформаційну діяльністьподаткових та митних органів України підтверджується тим, що «правовий акт управління повинен прийматися в суворій відповідності до вимог законності, на основі та на виконання законів. Акти управління, що не відповідають закону, підлягають скасуванню, разом з тим, вони не можуть суперечити указам та іншим актам вищих органів законодавчої й виконавчої влади» [153, с.175]. Принцип законності вимагає від даних органів дотримання приписів права щодо всієї інформаційної діяльності, пов'язаних із здійсненням покладених на них функцій і обов'язків виключно правовими формами. За допомогою правових приписів створюються необхідні передумови для забезпечення законності правових актів. Відзначимо, що чітке дотримання законності безпосередньо пов'язано з ефективністю забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів. Вони обумовлюють один одного, оскільки законність втрачає свій сенс, перетворюється на формальний принцип, якщо вилучено питання про ефективність правового забезпечення інформаційної діяльності фіскальних органів, закріплену в актах, і не враховується придатність правових норм для виконання податковими та митними органами покладених на них функцій та обов'язків.

*Принцип об'єктивності*. Застосування принципу об'єктивності сприяє неупередженості в оцінці необхідності та важливості виокремлення з-поміж спектра різноманітних функцій податкових та митних органів України інформаційної функції як самостійної та об'єктивної в умовах становлення інформаційного суспільства, інформатизації органів публічної влади. Принцип об'єктивності





вимагає неупередженого осмислення фактів, подій, явищ та процесів. Його реалізація досягається через вивчення достовірної інформації про предмет дослідження, а також шляхом безпристрасного ставлення до неї, опрацювання різноманітної літератури. Завдяки принципу об'єктивності інформаційна функція податкових та митних органів розглядається як об'єктивно зумовлене та актуальне державно-правове явище [29, с.51-52].

Без об'єктивності втрачається сутність правового забезпечення інформаційної діяльності. Також потрібно вказати на те, що даний принцип направлений на розуміння тієї інформації з якою працюють фіскальні органи, на вміння оцінити ступінь її суб'єктивності та прагнення встановити реальний стан справ для прийняття правильного рішення.

*Принцип ефективності*. Слово «ефективний» (у перекладі з лат. – «продуктивний», «дієвий») використовується в якості характеристики процесу або окремої дії. Ефективність будь-якої дії визначається співвідношенням цілей дії, результатів та використаних ресурсів. Дія вважається ефективною, якщо її результатом стає досягнення мети, а міра ефективності визначається співвідношенням результату та ресурсів, витрачених для його досягнення [117, с.95]. В.В. Лапаєва включала до поняття ефективності дії правових норм – оцінку цілей останніх з точки зору їх соціальної обумовленості, тобто адекватності відображення в них об'єктивних соціальних потреб. Виходячи з цього, ефективність правової норми розглядалася автором як ступінь досягнення соціально обумовленої, соціально корисної мети [169, с.51]. Ф.Н. Фаткуллін у якості обов'язкової умови соціальної ефективності правових приписів розглядав їх соціальну цінність, що виражається, головним чином, у їх здатності відображати об'єктивні суспільні інтереси та сприяти досягненню останніх. Ефективність правового припису вчений визначав як здатність здійснювати об'єктивно-позитивний вплив на суспільні відносини за даних конкретних соціальних умов, яка характеризується переважно кількісними показниками [413, с.5-6].

Юридична наука виділяє наступні види ефективності правового забезпечення: соціальний та юридичний. Соціальна ефективність – це поняття, що характеризує соціальну корисність результатів правового регулювання в рамках конкретної системи суспільних

відносин, об'єктивним критерієм якої є відповідність потреби прогресивного розвитку суспільства.

Юридична ефективність – це здатність норми права здійснювати такий мотиваційний вплив на психіку людей, який забезпечує певний варіант їхньої поведінки, передбачений правовим приписом [133, с.112-113]. Юридичну ефективність можна охарактеризувати через результативність механізму правового регулювання, його здатність у певний момент часу здійснювати цілі, поставлені перед правовим регулюванням.

Вбачається, ефективність правового забезпечення в ролі принципу означає надання фіскальному органу такої правової бази, пов'язаної з інформаційною діяльністю, яка, по-перше, буде сприяти досягненню найвищої результативності при виконанні органом своїх функцій та обов'язків; по-друге, буде свідчити про рівень досягнення цілей правового регулювання.

Питання ефективності правового забезпечення інформаційної діяльності тісно пов'язане з проблемою оцінки якості нормативно-правових актів, які регулюють дану сферу, та їх подальшим удосконаленням. Пов'язано це з тим, що будь-який правовий акт, навіть якщо на момент свого ухвалення він повністю відповідав усім висунутим до нього вимогам і максимально ефективно регулював ті чи інші суспільні відносини, з плином часу втрачає свою ефективність. Чим краще було опрацьовано акт, тим менше ефективності він втрачає. Актуальність правового акта показує рівень майстерності законодавця. У нашій країні якість прийнятих актів все ще перебуває на незадовільному рівні. Наголосимо, що одним із наслідків зменшення якості нормативно-правових актів є їх кількісне збільшення. Неякісний акт потребує постійних поправок, які приймаються у вигляді законів про внесення змін до деяких законодавчих актів, та на жаль, теж містять якісні вади.

У процесі вивчення ефективності адміністративно-правового забезпечення інформаційної діяльності доцільно дотримуватися таких етапів:

1. Визначення цілей правових норм: з мети норми (тобто планованого стану регульованих нею суспільних відносин) виводиться критерій, за яким пропонується оптимізувати правове регулювання.





2. Застосування методів і техніки збору та обробки інформації. Серед методів збору інформації виділяються ті, які відносяться: 1) до встановлення одиничних фактів (спостереження, вивчення документів, опитування) і 2) до збору первинної інформації (монографічне, суцільне, вибіркове обстеження, експериментальне спостереження). Техніка збору інформації включає в себе: прийоми якісного контролю первинної інформації на її адекватність, обґрунтованість та стійкість, вимір кількісних характеристик первинних фактів («шкалювання»), а також статистичний апарат вибірки одиниць спостереження і прийоми якісного та кількісного вирівнювання характеристик.

3. Встановлення співвідношення результату і мети правової норми (тобто фактичного і запланованого стану суспільних відносин). При цьому потрібно встановити кількісні взаємозв'язки і дати кількісну характеристику різних факторів, що впливають на формування показників, які характеризують дію правової норми. На даному етапі дослідження можуть застосовуватися різні методи встановлення зазначеного співвідношення, наприклад, кібернетичний підхід у поєднанні зі статистичним моделюванням.

4. Змістовне тлумачення результатів дослідження, спрямоване на вироблення рекомендацій щодо вдосконалення дії правових норм (їх зміну, доповнення, скасування) [117, с.90-91].

Шляхом використання даної методики, пов'язаної з оцінкою ефективності нормативно-правового акта можна визначити ступінь урегульованості відповідних суспільних відносин, виявити прогалини в законодавчій базі (колізії, протиріччя, невідповідності тощо.). Це забезпечує науково-обґрунтований підхід до вибору напрямків удосконалення правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України і, врешті-решт, внутрішню погодженість системи права в цілому.

*Принцип своєчасності* полягає в тому, що правовий акт, який регулює інформаційну діяльність податкових та митних органів України повинен максимально відповідати поточному моменту часу. Несвоєчасність прийняття акта веде до несвоєчасного надання необхідної інформації (звітів, аналітичних довідок і тощо), що може не лише привести до порушення позначених законом термінів здійснення окремих дій податковими та митними органами, а й до

порушення інших принципів правового забезпечення інформаційної діяльності зазначених органів. Наприклад, об'єктивні реалії вимагали посилення контролю за переміщенням осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України, особливо у пунктах пропуску через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони «Крим» у контрольних пунктах в'їзду-виїзду. Але відповідна правова база виявилася відсутньою, оскільки була прийнята й розроблена без урахування втрати Україною контролю над АРК, без урахування нинішніх відносин України з Російською Федерацією. Спираючись на досвід останніх кількох років та з урахуванням пропозицій, що надійшли від ДФС України і Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужби), Міністерство фінансів України спільно з Міністерством внутрішніх справ України 7 вересня 2017 року розробило й затвердило Порядок взаємодії інформаційних систем ДФС України та Держприкордонслужби щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю при переміщенні осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони «Крим» [240].

Порядок визначив два рівні взаємодії інформаційних систем ДФС та Держприкордонслужби: територіальний і центральний. Нині завдяки цьому Порядку взаємодія інформаційних систем суб'єктів інформаційного обміну на цих рівнях здійснюється в електронному вигляді шляхом: обміну інформацією в режимі реального часу; подання суб'єктами інформаційного обміну запитів на отримання інформації (у разі відсутності можливості обміну інформацією в режимі реального часу).

Підкреслимо, що рівень довіри громадян до податкових та митних органів багато в чому залежить від якості виконання останніми своїх функцій та обов'язків, які безпосередньо залежать від правових норм, що їх регламентують. Будь-який нормативно-правовий акт повинен відповідати реаліям сьогоднішнього дня. При цьому на практиці присутній ще й дисбаланс: практика й нормативне регулювання багато в чому ще не відповідають одне одному. Наприклад, вищенаведений порядок був прийнятий 7 вересня 2017 року, а вільна економічна зона «Крим» при цьому була створена 27 вересня 2014 року. Тобто, законодавцю на реагування необхідності посилення контролю за переміщенням осіб і транспортних засобів через адміністративний кордон вільної економічної зони «Крим» знадобилось три роки. І це при всій резонансності подій, які трапилися з АРК та за постійної уваги до даного питання з боку влади і громадськості.





*Принцип безперервності*. З метою своєчасного й ефективного надання інформації податковим та митним органамУкраїни необхідне дотримання безперервності правового забезпечення інформаційної діяльності. Зміст даного принципу полягає в тому, що правові акти, які регулюють інформаційну діяльність, постійно оновлюються й доповнюються. На зміну актам із застарілими нормами, які вже не можуть виконувати покладені на них функції щодо регулювання окремих аспектів інформаційної діяльності податкових та митних органів, приходять нові й актуальні нормативно-правові акти.

Безперервність чітко простежується в самому механізмі заміни актів: старий правовий акт діє до тих пір, поки не буде прийнятий новий, який візьме на себе його функцію щодо регулювання даних відносин. Наприклад, після набуття чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 №2939-VI [277] та Указу Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» від 05.05.2011 №547/2011 [232], податкові органи почали надавати доступ до своєї інформації громадянам України за їх запитами. У зв'язку з чим нагальною виявилась потреба у розмежуванні відомостей, які є службовою інформацією, та відомостей, які можуть надаватися співробітниками податкових органів за запитом зацікавлених осіб. Першим правовим актом у даній сфері став Наказ ДПА України «Про Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в органах державної податкової служби України» від 08.06.2011 №346 [329]. У зв'язку з реорганізацією ДПА України та створенням ДПС України, даний Наказ втратив чинність через прийняття Наказу ДПС України «Про затвердження Переліку відомостей, що містять службову інформацію та яким присвоюється гриф обмеження доступу «Для службового користування» в органах ДПС України» від 13.01.2012 №35 [285]. Проіснувавши два роки, він був замінений Наказом Міністерства доходів і зборів України «Про затвердження Переліку відомос-

тей, які містять службову інформацію в органах Міндоходів» від 14.01.2014 №14 [286], який, у свою чергу, втратив чинність у зв'язку зі вступом у дію Наказу ДФС України «Про затвердження Переліку відомостей, які містять службову інформацію в органах ДФС» від 28.08.2014 № 88 [287]. На прикладі даного ланцюжка ми можемо прослідкувати неперервність правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України, пов'язаного з відомостями, які містять службову інформацію.

*Принцип реалізму (доцільності)*. В науковій літературі неодноразово зазначалося, що доцільністю є корисність з точки зору не особистих, не апаратних, а публічних інтересів, у зв'язку з чим акти правового забезпечення тієї чи іншої сфери діяльності повинні бути своєчасно прийняті, науково обґрунтовані та відповідати реальній ситуації. В акті, на думку вчених, доцільно враховувати і права людини, і рівень свідомості культури мас, і плюралізм інтересів, думок, можливостей вирішення проблем, а також існування механізмів саморегуляції. Дуже важливим також є забезпечення комплексності вирішення питань, врахування раніше прийнятих актів, оскільки недоцільність акту може зробити його нульовим [40; 218]. Доцільність також повинна враховувати реальність практичного використання акту на практиці, його можливість регулювати відносини, заради яких він був прийнятий. Разом з тим, при реалізації чи застосуванні конкретної норми закону правовий акт, спрямований на забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України, повинен сприяти досягненню реального результату, а не абстрактного.

Доцільність характеризує здатність правового акта виступати в ролі нормативного регулятора управлінських відносин, а також вирішувати конкретні (або загальні) завдання державного управління та сприяти виконанню його функцій [15; 64; 384]. На даній підставі в літературі відображаються вимоги, пов'язані з порядком підготовки, прийняття, набрання чинності й опублікування правових актів:

- наявність нормативно встановленої процедури видання або прийняття актів;

- види правових актів, які мають право видавати будь-які органи влади й посадові особи;





- підготовка проекту правового акту, під час якої визначається термін підготовки та здійснюється розробка проекту правового акту одним із органів влади (або декількома органами за погодженням);

- визначення структури проекту акта, яка повинна забезпечувати логічний розвиток теми правового регулювання та його обговорення;

- узгодження акту із зацікавленими відомствами й посадовими особами;

- підготовка пропозицій щодо змін та доповнень або щодо визнання такими, що втратили силу, раніше виданих актів або їх частин у зв'язку з виданням нового правового акта;

- видання (підписання, затвердження) правового акта;

- доведення прийнятого акту до відома осіб, які будуть його виконувати або дотримуватися його вимог та положень;

- реєстрація правового акта;

- офіційне опублікування правового акта та набрання ним чинності.

*Принцип всебічності* полягає у тому, щоб аналізувати державно-правові явища не самі по собі, а у їх взаємозв'язках і взаємодії з іншими, близькими до них суспільними явищами. Причому мають бути забезпечені повнота і всебічність дослідження, а це вимагає розгляду держави і права з точки зору не якогось окремо взятого аспекту, а з урахуванням усіх аспектів, що формують загальне бачення досліджуваних явищ [111, с.32].

Завдяки даному принципу інформаційна діяльність податкових та митних органів України забезпечується шляхом всебічної взаємодії з іншими суб'єктами інформаційно-правових відносин для більш ґрунтовного розгляду внутрішньої і зовнішньої інформації, яка використовується даними органами. Лише так можна забезпечити необхідні умови для виконання інформаційних функцій, покладених на податкові та митні органи.

*Принцип єдності* полягає у розробці та дотриманні єдиних для всіх суб'єктів інформаційної діяльності підходів і вимог до розробки програмних заходів державної інформаційної політики та їх реалізації в практиці інформатизації. Тут потрібно вказати на те, що будь-яка діяльність передбачає мету, умови, способи та засоби її досягнення, певний результат. Усі податкові та митні підрозділи,

які діють в Україні, складають єдину систему. Кожний працівник наділений у межах своєї компетенції єдиними повноваженнями та правовими засобами їх реалізації.

До спеціальних принципів правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України з врахуванням спеціальних принципів інформаційного, податкового та митного права, а також принципів діяльності, необхідно віднести:

- принцип доступності та прозорості інформації;
- принцип консолідації даних;
- принцип захисту персональних даних;
- принцип актуальності інформаційних ресурсів;
- принцип концептуального підходу до правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів;
- принцип функціональної побудови системиправового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів;
- принцип використання податковими та митними органамизаконних засобів отримання інформації;
- принцип юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації.

*Принцип доступності та прозорості інформації* передбачає, в першу чергу, доступність до інформації, якою володіють податкові та митні органиУкраїни, крім інформації, яка є обмеженою у доступі. Також цей принцип передбачає наявність умов, які забезпечують доступ громадян до інформації та максимально зручні способи отримання та використання цієї інформації. Як зазначає І.М. Сопілко, даний принцип полягає в тому, що будь-яка інформація є відкритою і до неї має забезпечуватися доступ до того моменту в часі, коли можливість отримати (ознайомитися з) таку інформацію не буде обмежена на законних підставах і у спосіб, передбачений законом. У такий спосіб реалізується конституційне положення про виключний характер обмеження права на інформацію [381, с.73].Принцип доступності та прозорості обґрунтовується і вітчизняними дослідниками, які зазначають, що «відкритий і безперешкодний доступ до суспільно значимої інформації гарантує ефективне управління і вільний розвиток суспільства, сприяє освіті громадян, стимулює прогрес і допомагає розв'язанню складних економічних, наукових і соціальних проблем…» [47, с.5]. Однак, принцип доступності й





відкритості інформації актуальний для доступу фізичних осіб до інформації і не поширюється на отримання податковими та митними органамивідомостей, що належать фізичним і юридичним особам приватного права. Адже ключовим для регулювання таких відносин є передбаченість законом можливості даними органами отримати інформацію. Крім того, доступність включає цілеспрямоване поширення серед державних і приватних підприємств користувачів великої системи статистичних даних. Крім того, це надання інформації в ясній для розуміння формі, яку користувач може використовувати для прийняття рішень.

*Принцип консолідації даних* передбачає процедуру збору даних з різних джерел, забезпечення необхідного рівня їх інформативності та якості, перетворення в єдиний формат, в якому вони можуть бути завантажені в сховище даних або аналітичну систему податкових та митних органів України. Даний принцип заснований на приведенні всіх даних до єдиної термінології, забезпеченні їх однакової інтерпретації і точного зіставлення при використанні у практичній діяльності органу. Консолідація даних є початковим етапом реалізації будь-якої аналітичної задачі або проекту, який створюється, реалізації функцій органу. В основі консолідації лежить процес збору та організації зберігання даних у вигляді, оптимальному з точки зору їх обробки на конкретній аналітичної платформі або вирішення конкретної аналітичної задачі. Супутніми завданнями консолідації є оцінка якості даних і їх збагачення. Принцип консолідації даних направлений на забезпечення високої швидкості доступу до даних; компактність зберігання; автоматичну підтримку цілісності структури даних; контроль несуперечності даних.

*Принцип захисту персональних даних*полягає у безпеці, що передбачає вживання заходів захисту за видами персональних даних, адресну відповідальність, контроль доступу до засобів обробки даних, контроль використання носіїв (накопичувачів) даних, контроль вводу, користування і виводу (транспортування) даних, контроль обробки даних й організаційний контроль з боку податкових та митних органів України.

Загальні питання нормативно-правового забезпечення під час обробки та циркуляції персональних даних передбачені Законом

України «Про захист персональних даних» [308]. Вимогами щодо захисту персональних даних необхідно визнати такі, які мають бути отримані законним способом; оброблятися за згодою на це суб'єкта даних і в кількості мінімально необхідної для визначеної діяльності; бути точними й поновлюватися; використовуватися тільки в чітко визначених цілях; бути доступними для суб'єкта даних; бути захищеними від несанкціонованого доступу [218, с.102].

Основними напрямами у реалізації принципу захисту персональних даних правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України є захист персональних даних від несанкціонованого доступу до них з боку інших осіб, в тому числі, представників державних органів та служб, як не мають на те необхідних повноважень; забезпечення збереження, цілісності та достовірності даних у процесі роботи з ними, в тому числі передача їх по каналам зв'язку; забезпечення правового режиму цих даних при роботі з ними різних категорій персональних даних; забезпечення контролю на використання персональних даних з боку самого платника податків і зборів; створення спеціальної належної інфраструктури, що забезпечує належний контроль за забезпечення прав платника податків і зборів на захист його персональних даних.

*Принцип актуальності інформаційних ресурсів* полягає у створенні та використанні тих інформаційних ресурсів, що забезпечують ефективну діяльність податкових та митних органів України. Даний принцип також передбачає створення та постійне оновлення інформаційних ресурсів даних органів, так як саме інформаційні ресурси об'єднують у собі інформацію, інформаційні продукти та інформаційні технології, які призначені для інформаційного забезпечення життєдіяльності людини, суспільства, держави та податкових та митних органів зокрема.

Принцип актуальності інформаційних ресурсів також забезпечує інформаційно-аналітичну діяльність зазначених органів при вирішенні повного комплексу функціональних задач в межах планування, виконання, моніторингу, контролю, прогнозування всіх управлінських рішень та протидії правопорушенням у зазначеній сфері.

*Принцип концептуального підходу до правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів* полягає





у розробці пропозицій, що стосуються покращення інформаційної діяльності взаємозалежних інститутів податкової та митної систем відповідно до реалізації положень державної інформаційної політики та впровадження результатів наукових досліджень у практичну діяльність.

Також необхідно погодитись із думкою інших науковців, що даний принцип передбачає: врахування об'єктивних вимог соціальних, політичних та економічних законів та закономірностей розвитку суспільства; накопичення знань та визначення тенденцій розвитку об'єкта управління; присутність повних, достовірних та науково оброблених масивів інформаційних даних; наявність спеціальних знань, освіти та кваліфікації у особи, яка займається інформаційною діяльністю [69, с.46].

Отже, принцип концептуального підходу до правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів передбачає реальність прогнозних розрахунків правового забезпечення інформаційної діяльності даних органів, їхню обґрунтованість, використання вимог та норм щодо організації інформаційної діяльності, а також вибір кращих методів правового забезпечення з урахуванням кінцевих результатів. Реальність прогнозів досягається на основі пізнання й використання закономірностей розвитку суспільства, об'єктивної оцінки потреб і наявності людських і фінансових ресурсів.

*Принцип функціональної побудови системи правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів* означає, що організаційна структура правового забезпечення інформаційної діяльності має будуватися насамперед на тих основних функціях, виконання яких покладається на неї. Даний принцип охоплює сукупність взаємопов'язаних елементів з одного боку, а з іншого – є самостійним елементом більшої системи.

Екстраполюючи даний принцип Є.Є. Бамбізов зазначає, що інформаційна функція податкових та митних органів України є складовою інформаційної політики держави, відображенням загальнодержавної інформаційної діяльності. Так само окремі підрозділи податкових та митних органів як системи меншого порядку на своєму рівні представляють загальну інформаційну політику зазначених органів [29, с.54].

Відповідно принцип функціональної побудови системи правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів буде реалізовуватися через здійснення інформаційної діяльності взаємозалежних інститутів податкової та митної систем в умовах співвідношення, взаємопроникнення елементів цих систем, що забезпечує розвиток, здійснює впровадження і технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій, автоматизацію процедур, зокрема контроль за повнотою та правильністю виконання податкових та митних формальностей, організовує впровадження електронних сервісів для суб'єктів господарювання; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, формування та ведення реєстрів, банків та баз даних, а також забезпечує ведення реєстру страхувальників єдиного внеску; взаємодіє та здійснює обмін інформацією з органами державної влади, державними органами іноземних держав, міжнародними організаціями; формує інформаційну політику податкових та митних органів; оприлюднює на єдиному вебпорталі та в офіційному друкованому виданні податкових та митних органів акти та інші офіційні документи з питань, що належать до її компетенції тощо.

*Принцип використання органами ДФС законних засобів отримання інформації*. В діяльності податкових та митних органів України принцип використання даними органами законних засобів отримання інформації відіграє досить важливу роль. Розвиток інформаційних відносин спричиняє множинність способів і засобів отримання інформації. Для податкових та митних органів України усі такі засоби будуть актуальними і законними, коли можливість їх використання передбачена законом. Так, специфіка роботи правоохоронних органів передбачає застосування спеціальних засобів негласного отримання інформації в інтересах оперативно-розшукової діяльності чи кримінального судочинства. Однак, зазначена інформація повинна бути отримана виключно на підставах і у спосіб передбачений законом.

Доцільною видається пропозиція А.В. Копейченка, який зазначає, що для забезпечення законності при отриманні дозволу, а також при зборі конфіденційної інформації про особу в ході оперативно-розшукових заходів необхідно передбачити та законодавчо





закріпити: види правопорушень, які можуть бути підставою для обмеження права на повагу до приватного життя; категорії осіб, щодо яких можуть бути запроваджені відповідні обмежувальні заходи; строк обмеження відповідного права; процедура щодо перевірки, використання і зберігання конфіденційної інформації; перестороги при передачі конфіденційної інформації іншим особам; обставини, за яких отримана конфіденційна інформація може або повинна бути знищена; судовий контроль за здійсненням негласних заходів у вигляді надання дозволу на їх проведення на певний строк, продовження строків проведення; зовнішній незалежний контроль за дотриманням прав людини при зберіганні, використанні і знищенні відповідної інформації з боку органу, не залежного від органу, що здійснював відповідний негласний захід; повідомлення особи, права якої були обмежені у результаті негласного збирання конфіденційної інформації про це, після закінчення цього періоду, який відповідатиме меті заходу; забезпечення права особи на звернення до суду зі скаргою на незаконність відповідного негласного заходу і отримання відшкодування шкоди, заподіяної незаконними діями підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність [150, с. 353].

*Принцип юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації*. Важливим принципом регулювання відносин щодо отримання податковими та митними органамиінформації має бути закріплення юридичної відповідальності за порушення права отримувати інформацію. Причому відповідні санкції мають враховувати шкоду, яка завдаватиметься інтересам держави, юридичним або фізичним особам у зв'язку з невиконанням державної функції через ненадання інформації. Вбачається доцільною позиція І.М.Сопілко, яка стверджує, що ненадання інформації правоохоронним органам при розслідуванні кримінальних справ може спричинити значні негативні наслідки для охоронюваних державою інтересів фізичних і юридичних осіб. Досить важко при цьому визначати розмір шкоди, що завдається таким охоронюваним інтересам, і цей напрям може бути перспективним для подальшої наукової розробки [381, с. 73]. Така ж ситуація прослідковується і у податкових та митних органахУкраїни. Зокрема, статтею 62 Податкового кодексу визначено, що податковий контроль здійснюється шляхом

інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючих органів. Згідно з пп. 72.1.1 п. 72.1 ст. 72 Податкового кодексу для інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності контролюючого органу використовується інформація, що надійшла, зокрема: від платників податків та податкових агентів, що міститься у податкових деклараціях, розрахунках, інших звітних документах; що міститься у наданих великими платниками податків в електронній формі копіях документів з обліку доходів, витрат та інших показників, пов'язаних із визначенням об'єктів оподаткування (податкових зобов'язань), первинних документах, які ведуться в електронній формі, регістрах бухгалтерського обліку, фінансовій звітності, інших документах, пов'язаних з обчисленням та сплатою податків і зборів, про фінансово-господарські операції платників податків. Разом з тим, ненадання інформації податковим та митним органампри розслідуванні правопорушень у податковій та митній сферах може спричинити значні негативні наслідки державі, за що винні суб'єкти господарювання повинні нести юридичну відповідальність.

Підсумовуючи необхідно зазначити, що важливість ролі принципів правового забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України також обумовлюється необхідністю видання таких правових актів, дія яких була б законною, об'єктивною, ефективною, своєчасною, всебічною, безперервною, реальною (доцільною), системною, тобто забезпечувала б єдність дій всіх учасників виконавчої та розпорядчої діяльності, оскільки у протилежному випадку досягнення стабільності правовідносин, які формуються в діяльності зазначених органів, стане неможливим [172]. Крім того, розглянуті нами принципи правового забезпечення інформаційної діяльностідозволяють говорити про самостійну роль даного комплексу правових актів у системі правового забезпечення податкових та митних органів України, що в свою чергу, визначає характер їх функцій.

Розкриваючи складну взаємодію принципів і функцій права, потрібно зазначити, що напрями впливу – це найбільш суттєвий компонент функції права, вони є свого роду відповіддю на потреби суспільного розвитку, наслідком законодавчої політики, що концентрує ці потреби і трансформує їх у позитивне право, публічні обов'язки [128, с.59].





Функція притаманна кожному правовому акту, який входить до складу правового забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України, оскільки правовий акт є волевиявленням, обов'язковим для виконання особами, яким він адресований.

У юридичній науці термін «функція» має багато трактувань, у зв'язку з чим на сьогодні залишається невирішеною проблема стосовно єдиного його розуміння. Фундаментальними працями з функцій права можна назвати роботи С.С. Алексєєва [18], К.І. Бєлякова [48], Є.Є. Бамбізова [29], М.І. Байтіна [28], В.С. Ковальського [128], Л.П. Коваленка [127], О.М. Миколенка [192], Ю.В. Пирожкової [230], В.П. Реутова [357] та ін. Наявні також роботи, присвячені розробці функцій правових актів [433], їх конкретних видів [396].

Необхідно зазначити, що в науковій літературі не існує єдності думок щодо класифікації функцій. Однак багатьма дослідниками визнається поділ функцій на дві групи:

- 1 група – соціальні (Т.М. Радько), соціально-політичні (С.С. Алексєєв), загальносоціальні (В.П. Реутов, В.М. Сінюков);

- 2 група – спеціально-юридичні (С.С. Алексєєв), власне юридичні (В.М. Сінюков), основні (Т.М. Радько).

Так, Т.М. Радько до соціальних функцій права відносить: економічну, політичну та виховну функції. В.П. Реутов вважає, що конкретизацією загальносоціальної функції права та правової системи є поділ її на функції за сферами суспільного життя – економічну, політичну, соціальну, ідеологічну, а також окремо виділяє виховну [357, с.23]. В.М. Сінюков серед загальносоціальних функцій виділяє: культурно-історичну, виховну, соціального контролю, інформаційно-орієнтуючу [371, с.133-134]. Якщо стосовно другої групи – юридичних функцій – можна сказати, що більшість дослідників відносять до них регулятивну (динамічну і статичну) та охоронну функції, то щодо другої групи в науці єдності думок немає [353].

Стосовно класифікації функцій адміністративного права, то виділяють регулятивну та охоронну функції [384, с.391], організаційну, регулятивну, захисну функції та функцію самореалізації [403, с.77-78], організаційно-структурну і конфліктно-охоронну функції [131, с.68], теоретико-пізнавальні, евристичні, прогностичні, навчально-виховні та практично-прикладні функції [192, с.40]. У свою чергу, Ю.В. Пирожкова функції адміністративного права поділяє на блоки:

І блок – юридичні функції адміністративного права: 1. Загальноюридичні функції адміністративного права: регулятивна; охоронна; процедурна. 2. Власне галузеві функції адміністративного права, що є підфункціями загальноюридичних функцій: правовстановлювальна, правообмежувальна, правозобов'язальна – підфункції регулятивної; правовідновлювальна, превентивна, каральна (у невеликому обсязі) – підфункції охоронної; правозабезпечувальна, публічно-сервісна – підфункції процедурної.

ІІ блок – соціальні функції адміністративного права: 1. Загальносоціальні функції адміністративного права: економічна; політична; ідеологічна. 2) Власне галузеві функції адміністративного права, що є під функціями загально соціальних функцій: стимулювальна, розподільча, забезпечувальна – під функції економічної; виховна, інформаційна (комунікативна), соціально-культурна – підфункціїі деологічної.

ІІІ блок – міжгалузеві функції адміністративного права: а) аналітико-прогностична; б) організаційно-координаційна; в) синергетична [229, с.207].

Щодо функцій інформаційного права, то виділяють регулятивну та охоронну функції [127, с.252], регулятивну і правоохоронну [48, с.99], нормативну, комунікативну, регулятивну, охоронну, захисну та інтегративну [163, с.4] тощо.

За допомогою категорії «функція правового забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України» формується уявлення про те, яким чином акти, що регулюють інформаційну діяльністьподаткових та митних органів України, взаємодіють з іншими актами, а також впливають на суспільні відносини. Відзначимо, що розуміння функцій правового забезпечення в аспекті інформаційної діяльностіподаткових та митних органів не може бути тотожним розумінню даного феномену в аспекті впливу права на суспільні відносини. Зазначене обумовлює необхідність розгляду функцій правового забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів в контексті сутності останнього. Таким чином, даючи визначення категорії «функція правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України» необхідно ґрунтуватися на наступних методологічних положеннях:





- функція завжди пов'язана із задоволенням певної суспільної потреби. Власне, головним для функції правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України є задоволення потреби, пов'язаної з інформаційною діяльністю цих органів;

- будь-яку функцію правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України доцільно розглядати як складне, структурне явище, що включає в себе мету такого забезпечення та її реалізацію на практиці.

З урахуванням вищезазначених положень можна запропонувати визначення категорії «функція правового забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України». Отже, під функцією правового забезпечення інформаційної діяльності зазначених органів необхідно розуміти обумовлені їх цілями та специфічними властивостями основні напрями правового впливу на інформаційні відносини в податкових та митних органах України.

Таким чином, сама природа функцій права, наявність у ній двох єдиних складових, зумовлює розподіл функцій адміністративноправового забезпечення інформаційної діяльностіорганівподаткових та митних органів України. Розуміння правового забезпечення інформаційної діяльності як сукупності інформаційних підсистем, структурними елементами яких є: інформаційні ресурси, тобто відомості, зосереджені у відповідних інформаційних масивах (банках даних), і необхідні для здійснення основних функцій органів влади та управління ними; джерела отримання цих відомостей і схеми потоків інформації; засоби обліку, зберігання та переробки інформації; канали зв'язку й передачі інформації, персонал суб'єкта та об'єкта управління, який забезпечує діяльність органів влади у поєднанні з цілями правового забезпечення податкових та митних органів України – дає змогу виділити наступні функції їх інформаційної діяльності:

- системоутворююча;
- інформаційна;
- ідеологічно-виховна;
- правонаділяюча;
- забезпечувальна;
- регулятивна;
- охоронна.

Розглянемо дані функції більш детально.

*Системоутворююча функція.*

Правове забезпечення будь-якої сфери суспільних відносин, у тому числі й інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України здійснюється за допомогою єдності правових актів, яка утворюється в результаті структурної впорядкованості їх елементів. Дана структурна впорядкованість визначає функціональні залежності та взаємодію правових актів.

До переваг такої організації належить взаємодоповнюваність правових актів, недоліком є каскадна дефектність. Каскадна дефектність – це коли дефект одного правового акта впливає на інший, спотворюючи й деформуючи його здатність регулювати суспільні відносини, що в свою чергу викликає такі ж зміни в наступному правовому акті, який може і не бути безпосередньо пов'язаним з першим. Виходячи з цього, доцільно виділити системоутворюючу функцію правового забезпечення.

Усі правові акти повинні виступати як єдина складна система, де кожен акт займає своє місце в механізмі правового забезпечення. І впливати на суспільні відносини правові акти повинні комплексно, системно. Наприклад, виданням нормативного акту визначається існування правозастосовчого, інтерпретаційного, а часом – і договірного акта. Правові акти, здійснюючи системоутворюючу функцію, служать основною організуючою ланкою, стрижнем правової системи і правового життя суспільства, забезпечують їх збалансованість [66].

На сучасному етапі суспільство використовує право як регулятор суспільних відносин. При цьому право у співвідношенні з усіма іншими соціальними нормами – регулює понад 50 % усіх відносин, що не може не позначатися на збільшенні всієї маси правових актів. До того ж, в українському суспільстві гостро постає питання відповідності всіх прийнятих актів Конституції України, що безпосередньо впливає на єдність правового поля України. Єдність правового поля буде повним лише в тому випадку, якщо правові акти не будуть суперечити Конституції і один одному, а будуть становити єдину систему. У зв'язку з цим при прийнятті правового акта, у першу чергу, повинна враховуватися його здатність бути включеним до системи всіх правових актів України. Це стосується не лише нормативних, а й правозастосовних, інтерпретаційних, договірних та всіх інших актів.





*Інформаційна функція.*

За допомогою даної функції правове забезпечення доводить державну волю до відома зацікавлених суб'єктів. У зв'язку з цим важливого значення набуває питання своєчасного доведення до зацікавлених осіб змісту правових актів. З огляду на сучасний рівень інформатизації, можна говорити про те, що держава повною мірою сприяє реалізації даної функції. Про це свідчить хоча б той факт, що більшість правових актів перебувають у відкритому доступі на офіційних сайтах державних органів (сайт Верховної Ради України – www.rada.gov.ua) та у приватних інформаційних системах (інформаційно-правові системи «ЛІГА: ЗАКОН», Правові системи «Інфодиск: Законодавство України», довідково-правові системи «Дінай» тощо).

О.Ф. Скакун поряд із законодавчою, виконавчою, судовою, правоохоронною виокремлює й інформаційну функцію на основі такого критерію як «засоби її діяльності» та за сферами (об'єктами) разом з політичною, економічною, екологічною, культурною тощо [374, с.144]. В.Ф. Погорілко та І.Ф. Корж говорять про пріоритетність інформаційної функції щодо інших функцій держави, однак не надають визначення цього поняття та не окреслюють специфіки цієї функції [236; 151, с.108]. В.В. Молдован виокремлює інформаційну функцію як у внутрішній, так і зовнішній сферах. Внутрішні функції: політична, економічна, оподаткування, соціальна, екологічна, культурна, інформаційна, правоохоронна; зовнішні функції: політична, економічна, екологічна, гуманітарна, інформаційна, оборонна, правопорядку [207, с.88].

Є.Є. Бамбізов зазначає, що найбільш усталеним серед фахівців інформаційної проблематики є категорія «інформаційна функція», яка є більш широкою щодо категорій «функція інформаційної безпеки» та «комунікативна функція», адже охоплює не лише захист інформаційної інфраструктури чи забезпечення комунікації між різними суб'єктами податкового права, а є системною категорією, що складається з таких елементів, як забезпечення отримання інформації про платників податків, забезпечення доступу суб'єктів інформаційних відносин до податкової інформації, податкової ін-

формації з обмеженим доступом, а також захисту податкової інформації, інформаційної інфраструктури податкових та митних органів [29, с. 71].

Якщо ж говорити безпосередньо про інформаційну функцію правового забезпечення інформаційної діяльностіподаткових та митних органів України, то правові акти, які входять до складу масиву даного правового забезпечення доводяться до відома зацікавлених суб'єктів у обов'язковому порядку.

*Ідеологічно-виховна функція*.

Дана функція проявляється в тому, що правові акти здійснюють виховний вплив на суб'єктів суспільних відносин. З їх допомогою відбувається становлення правової свідомості особистості, її залучення до такого глобального соціального явища, як право. Здійснюючи функцію правового виховання суб'єктів, вони залучають їх до знань про державу і право, законність і правопорядок, права та свободи особистості, сприяють виробленню в громадян стійкої орієнтації на законослухняну поведінку та на формування у суб'єктів правової ідеології. В юридичній літературі під правовою ідеологією розуміють сукупність юридичних ідей, теорій, поглядів, які в концептуальному, систематизованому вигляді відображають і оцінюють правову реальність [372, с. 614]. У виховно-ідеологічному відношенні правові акти відіграють особливу роль, оскільки вони, по суті, є зовнішньою формою вираження змістовних елементів правової системи. Даний факт дозволяє їм не лише регулювати суспільні відносини, а й роз'яснювати правові норми, здійснювати їх трактування, з метою такого розуміння й використання норм суб'єктами суспільних відносин.

*Правонаділяюча функція*.

Ця функція полягає в тому, що завдяки прийнятому акту, який входить до масиву правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України, встановлюється склад конкретних інформаційних правовідносин, досягається точність у визначенні прав та обов'язків суб'єктів даних правовідносин.

Відносно актів, які містять в собі різного роду пояснення та роз'яснення, що стосуються інформаційної діяльності податкових та митних органів України, то вони в цілому конкретизують правоздатність майбутніх суб'єктів відносин, врегульованих правом.





Правонаділяюча функція реалізується, здебільшого, у правозастосовних актах, які входять до масиву правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України. Лише в даному випадку ця функція отримує свою практичну реалізацію.

*Забезпечувальна функція*.

Ця функція відповідає за реалізацію основних конституційних права, свобод людини і громадянина при здійснені податкових та митних органів України інформаційної діяльності [171, с. 135].

Так, М.П. Міняйло вказує, що «Державна податкова служба України приймає безпосередню участь у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема у сфері розгляду звернень громадян. При цьому є необхідність удосконалення законодавства та практики діяльності податкової служби щодо реалізації забезпечувальної функції по гарантуванню прав та свобод людини і громадянина» [186, с.13].

Отже, забезпечувальна функція правового забезпечення інформаційної діяльності органів ДФС України – це система юридично значущих дій, спрямованих на запобігання правопорушенням у діяльності зазначених органів зі створення, збирання, одержання, зберігання використання, поширення, охорони та захисту інформації, яку використовують для реалізації фіскальної політики, та застосуванням до осіб засобів державно-правового примусу в разі порушення ними норм та вимог інформаційної безпеки.

*Регулятивна функція*.

Ця функція має вирішальне значення в системі функцій правового забезпечення інформаційної діяльності, з її допомогою відбувається встановленняправ, обов'язків, повноважень, компетенції, а так само заборон і обмежень щодо суб'єктів податкових та митних правовідносин.

Доцільно зазначити, що специфіка даної функції характеризується забезпеченням управлінського процесу за допомогою різних установок юридичних документів та актів правореалізаційної практики. Дану функцію необхідно пов'язувати з управлінською функцією державного апарату; необхідність упорядкування соціальних зв'язків разом із здійсненням владно-вольового впливу в різних сферах суспільного та політичного життя виражається у викорис-

танні правових актів як форм регламентації правил поведінки [124]. Така властивість робить правовий акт унікальним засобом організації суспільного життя. С.С. Алексєєв пропонує розглядати також регулятивні функції як регулятивно-статичну й регулятивно-динамічну [19, с.94, 97].

Відповідно якщо врахувати функції адміністративного, податкового, митного та інформаційного права, то регулятивну функцію також буде доцільно розглядати за двома аспектами – як статичну і динамічну. Регулятивна статистична підфункціявиражається у впливі адміністративного, податкового, митного та інформаційного права на податкові та митні правовідносини за допомогою їх закріплення в різних інститутах цієї галузі. Наприклад, нормами інформаційного права встановлюються види інформації, а також їх зміст (публічна інформація та інформація обмеженого доступу). Регулятивна динамічна підфункціявиражається у впливі адміністративного, податкового, митного та інформаційного права на податкові та митні правовідносини за допомогою реалізації встановлених правових норм.

*Охоронна функція*.

По-перше, дана функція, є функцією негативного регулювання; по-друге, її суть полягає в тому, що правове забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України сприяє охороні й захисту публічних та приватних інтересів, а також сприяє зміцненню законності та правопорядку в діяльності даних органів. Виконуючи дану функцію, на практиці реалізуються владно-примусові властивості права, які в підсумку забезпечують охорону суб'єктивних прав учасників правовідносин.

Т.М. Радько виділяє наступні форми реалізації охоронної функції:

а) встановлення санкцій (державно-правових наслідків) за посягання на суспільні відносини, що охороняються;

б) встановлення заборон вчиняти дії, що суперечать інтересам суспільства, держави й особистості;

в) визначення (формулювання складів) юридичних фактів, з настанням яких у результаті протиправних дій суб'єктів права виникає підстава притягнення їх до юридичної відповідальності;

г) встановлення конкретного правового зв'язку між суб'єктами права з метою реалізації юридичної відповідальності (охоронне правовідношення) [353, с. 113].





В.Л. Кулапов в рамках охоронної функції, виділяє допоміжні функції, до яких відносить: відновну, компенсаційну, обмежувальну і каральну [162, с. 77].

Таким чином, охоронна функція правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України так чи інакше взаємозв'язана з правовим примусом та юридичною відповідальністю. При цьому законодавчими актами регулюються підстави й порядок накладення адміністративної та кримінальної відповідальності, а підзаконними нормативними актами, по-перше, конкретизується порядок реалізації правового примусу; по-друге, можуть регулюватися підстави та порядок накладення різних видів юридичної відповідальності.

Доцільно вказати на те, що функції правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України різнопланові й обумовлені, в цілому, їх змістом. Виділення окремих функцій дозволяє аналізувати динаміку правових процесів, пов'язаних з інформаційною діяльністю зазначених органів. У момент прийняття правового акта, який регулює окремі аспекти інформаційної діяльності фіскальних органів, та набуття ним чинності, він розпочинає процес виконання покладених до нього функцій. При цьому необхідно зазначити, що незалежно від виду правого акту, який регулює інформаційну діяльність (закон, положення, інструкція та ін.) відбувається комплексне виконання необхідних функцій, тобто загальні функції всіх актів, які забезпечують регулювання інформаційної діяльності податкових та митних органів України переплітаються, взаємодіють не тільки між собою, а й із власне юридичними функціями.

Всі проаналізовані нами функції правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України не можуть діяти у відриві одна від одної. Кожен правовий акт, регулюючи інформаційну діяльність даних органів, виконує комплексно всі загальні функції з переважанням однієї з них і обов'язково у взаємозв'язку з декількома власне правовими функціями. Отже, можна говорити лише про формальний поділ функцій правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України у сфері захисту економічних інтересів держави, оскільки, вирішуючи покладені на нього цілі й завдання, правовий акт вирішує також і юридичні завдання, і загальносоціальні.

Розділ 6

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

## 6.1. Міжнародний досвід правового забезпечення економічної безпеки держави: перспективи впровадження в Україні

*Чигрина Г.Л.*

Економічна безпека є невід'ємною складовою національної безпеки держави [340].

За змістом, економічна безпека – це багатоелементна категорія, складовими якої є: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна,інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки [284].

Таке розуміння місця та змісту економічної безпеки держави підтримується як юристами, так і економістами переважної більшості країн світу, серед яких представники науки і практики України.

За дослідженнями О. Ядловської [441], аналізом зарубіжного досвіду забезпечення економічної безпеки займається ряд українських науковців, більшість робіт яких висвітлюють європейські надбання у цій сфері. Міжнародний досвід формування економічної безпеки держави розглянуто в роботах І. Аніщенко, В. Білоуса, І. Бінька, З. Варналія, О. Власюка, В. Гейця, М. Єрмошенка, В. Загарія, Л. Корчевської, В. Маргасової, Т. Ковальчука, Г. Козаченко, О. Кириченка, С. Лекаря, Ф. Медвідя, В. Мунтіяна, І. Нікітенка, Ю. Ніколаєнко, О. Саєнка, О. Стародубцевої, А. Сухорукова, В. Шлемка та ін. Шляхи забезпечення економічної безпеки розвинутими країнами та імплементація законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) до національного законодавства країн ЄС розглядалися науковцями Н. Аванесовою, Л. Козак, О. Федорчуком, О. Тимошенко та ін. Окремий пласт досліджень складають публікації В. Мармазова, В. Паламарчука, О. Рєзніка, Ю. Тарасюка, О. Чалого та інших вчених, які містять порівняльний аналіз сутності економічної безпеки, тенденцій співробітництва з питань економічної безпеки України з країнами ЄС [441].

Разом з тим, аналіз сучасних поглядів як вітчизняних, так і зарубіжних правників та економістів дають підстави стверджувати, що на сьогодні відсутні єдині погляди на види безпеки, як складові економічної безпеки, та чіткі критерії їх класифікації [418].

Більшість дослідників схиляється до думки про нагальну необхідність євроінтеграції економіки України. Але частина українських науковців мають і альтернативну думку щодо розвитку економічної безпеки.

Так, за висновками експертів Інституту стратегічних досліджень «Нова Україна» (далі – Інститут) [105],наразі світ вступив у період динамічних трансформацій, що проявляються практично у всіх вимірах життя сучасної цивілізації. Прискорюються трансформаційні процеси у глобальній економіці, в системі міжнародного розподілу праці, міжнародній валютно-фінансовій системі, виникають передумови для переходу на нові моделі та уклади економічного зростання. Загострюється геополітична конкуренція між провідними світовими державами та групами держав, що претендують на провідні позиції при організації системи міжнародних відносин посткризового світу.

У контексті зазначених змін, експертами Інституту А. Єрмолаєвим, С. Денисенком, О. Маркеєвою, Л. Поляковим та іншими пропонується нова концепція економічного розвитку. На їх думку, конкретизуючи завдання щодо пошуку сучасних підходів до стратегування євроінтеграції, враховуючи як фактори кризи на Сході, так і потенційні можливості тектонічних політико-економічних змін моделі Європейського Союзу, фокус зусиль зовнішньоекономічного позиціонування України має зміщуватися на цілі національного розвитку: модернізацію економіки, підвищення стійкості фінансової та фіскальної систем до зовнішніх викликів і з цією метою – диверсифікації торговельних зв'язків та повніше використання євроінтеграційних механізмів (співпраці, допомоги,імплементації правил та нормативів тощо). Крім того, майбутнє позиціонування України у європейському просторі значною мірою залежатиме від ситуації в ключових галузях, що є визначальними як для національного розвитку, так і для загальноєвропейського – сільському господарстві та енергетичній галузі.Реалізація євроінтеграційної стратегії великою мірою залежатиме також від поступу в імплементації





міжнародних договорів між Україною та ЄС, зокрема Угоди про асоціацію (далі – Угода)та зону вільної торгівлі (далі – ЗВТ) [337]. Ключове значення для євроінтеграційних процесів Угоди про асоціацію та ЗВТ обумовлене тим, що структурно «глибока і всеосяжна» торговельна угода між Україноюта ЄС охоплює широке коло пов'язаних з торгівлею питань і не лише спрямована на усунення бар'єрів у торгівлі, але й сприятиме забезпеченню глибокого регуляторного зближення, тим самим частково відкриваючи внутрішній ринок ЄС для України. Таким чином, частина завдань щодо економічної модернізації вже має євроінтеграційне наповнення. Тобто вписується і в національний, і в загальноєвропейський порядок денний соціально-економічного реформування [418].

З метою подальшого запровадження в Україні та адаптації до сучасних умов національної економіки, актуальними залишаються необхідність подальшого аналізу й дослідження світового досвіду забезпечення економічної безпеки держави, зокрема країн, які мають стабільно високий рівень економічної безпеки.

Різноманітні аспекти економічної безпеки вивчаються з позицій економічної теорії, теорії управління, соціології, політичної науки, а також фінансового, податкового, митного, банківського, валютного, кримінального права, криміналістики та кримінології. Проте, як слушно зауважує С. Лекарь, рівень теоретичної та практичної розробленості даної проблематики ще залишається недостатнім – наразі в Україні як на державному рівні, так і в науковій сфері відсутнє цілісне бачення проблеми економічної безпеки: досі не існує єдиного визначення категорії «економічна безпека», немає чітко визначеної та нормативно закріпленої системи суб'єктів забезпечення економічної безпеки держави [170].

Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку України), затвердивши своїм наказом Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, зазначає, що *економічна безпека* – це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання [170].

Поєднуємо думкиВ. Гейця, З.Варналія, В. Середи та інших науковців, які вважають, що забезпечення економічної безпеки – це

гарантія незалежності країни, умови стабільності та ефективної життєдіяльності суспільства [74].

З. Варналій, як економіст, враховуючи досвід розвинутих країн, слушно зауважує, що в сучасних умовах економічна безпека визначає національну безпеку в цілому, враховуючи її загальну спрямованість на забезпечення захисту національних інтересів, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність до розвитку та захищеність життєво важливих інтересів людей, суспільства, держави [57].

В. Середа, як юрист, наголошуючи на правових механізмах забезпечення економічної безпеки держави,обґрунтовано стверджує, що економічна безпека є вагомою складовою національної безпеки від якої залежить стан захищеності державної влади, суверенітету, територіальної цілісності, обороноздатності, спокою людей, громадської злагоди, довкілля, національної і релігійної рівності. Наразі важливо, щоб були розроблені та ефективно функціонували дієві, перш за все – правові, механізми забезпечення безпеки як окремого підприємства, так ізагалом всієї держави. Проблеми економічної безпеки в нашій державіє актуальними, їх треба вивчати й аналізувати, всіляко шукати шляхи вирішення, намагатися їх подолати та вийти з кризової ситуації. Безпека є передумовою життєдіяльності та розвитку людини, суспільства і держави [112].

Вчений вважає, що економічна безпека – це не лише статичний індикатор поточного стану економічної системи держави, який сигналізує про результативність та ефективність її діяльності, зокрема безпекової, але це ще її функція, готовність і здатність структурно-функціональних ланок господарства до ефективної протидії загрозам та результативної діяльності в екстремальних умовах [112].

Резонує з викладеними думками і висновок С. Стеценка про те, що проблеми економічної безпеки є ключовими для існування будь-якої держави. Економічна безпека полягає в захищеності національних інтересів держави, в готовності і здатності інститутів влади створювати механізми захисту національної економіки, в здатності зберігати та поновлювати процес суспільного відтворення, а також соціально-політичної стабільності суспільства. Економічна безпека держави є не лише однією з найважливіших складових цілісної системи національної безпеки як комплексу захисту національних інтересів, але й базовою, вирішальною умовою дотримання і реалізації національних інтересів. Тому наукові дослідження, пов'язані з





пошуком пріоритетів державної економічної політики,є актуальними та своєчасними [389].

Головною умовою нової якості економічного зростання, як зазначено в Стратегії національної безпеки України [112], є забезпечення економічної безпеки шляхом, у тому числі, системної протидії організованій економічній злочинності та «тінізації» економіки на основі обґрунтування переваг легальної господарської діяльності та водночас консолідації інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації.

Міжнародний досвід формування інституціонально-правової основи безпекознавства ґрунтовно досліджувала Л. Корчевська [155], яка зазначає, що у нову епоху геостратегічної реальності проблема безпеки викликає широкий резонанс і причина його появи є дуже транспарентною– експоненціальне зростання загроз людству та їх багатовекторність. Серед сучасних загроз вчена виділяє такі: дестабілізація системиміжнародних економічних відносин, високий ступінь невизначеностідій учасників економічного простору, дезінтеграційні тенденції, ескалація міжнародної напруги, перманентна поява глобальних і локальних криз, обмеженість світових ресурсів і їх дорожнеча. Поєднуємо думку про те, що останнімчасом безпека держави, безпека підприємства та безпека особистості нерозглядаються окремо – вони взаємопов'язані та взаємозалежні [155].

Якщо будь-яка об'єктивна чи суб'єктивна причина (наприклад, війна) представляє загрозу національній безпеці держави, то вона представляєзагрозу і підприємству, і приватній особі. Все це обумовлює актуальність вивчення світового досвіду щодо розв'язання складних проблемзабезпечення економічної безпеки будь-якого суб'єкта господарювання та її інституціоналізацію(історичний процес переходу від явища, що є самокерованим і самоорганізованим до керованого і організованого). Так, міжнародні інститути управляють глобальною економічною безпекою і генерують міжнародне економічне право, яке є важливим засобом її підтримки, а державні інститути управляють національною економічною безпекою і є головними ретрансляторами нормі законів, що її забезпечують [155].

Заслуговує на підтримку думка вченої про те, що цілісність і стабільність держави історично залежить не лише відефективного функціонування тріади її основних систем: політичної, військової

та економічної, а й від системи безпеки, яка поєднує міжнародні, регіональні, суспільні, державні інститути(організації, структури, органи) та суб'єкти господарювання, що захищають державу від негативного впливу внутрішніх і зовнішніх загроз на основірозробки норм і законів з метою забезпечення життєво важливих інтересів громадян, а також виключення можливості нанесення збиткуекономіці [155].

На нашу думку, науковий та методологічний інтерес представляє хронологічна інкорпорація основних законодавчих актів у сфері забезпечення економічної безпеки, здійснена Л. Корчевською (Таблиця 1) [155].

*Таблиця 1.*

| Дата підписання | Територія дії | Нормативно-правовий документ |
|---|---|---|
| 11 ст. | Київська Русь | Кодекс законів «Руська правда» |
| 16 грудня 1689 р. | Англія | «Білль о правах» |
| 4 липня 1776 р. | США | «Декларація незалежності» |
| 26 серпня 1789 р. | Франція | «Декларація прав людини і громадянина» |
| 14 серпня 1881 р. | Царська Росія | «Положення про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою» |
| 28 червня 1919 р. | 5 країн-учасниць | Версальський мирний договір і створення Ліги Націй |
| 29 червня 1934 р. | США | «Стратегія національної безпеки розширення та участі» |
| 16 лютого 1946 р. | Японія | Закон «Про надзвичайні заходи в області економіки і фінансів» |
| 26 липня 1947 р. | США | Закон «Про національну безпеку» |





| Дата підписання | Територія дії | Нормативно-правовий документ |
|---|---|---|
| 30 жовтня 1947 р. | 32 країни-учасниці | «Генеральна угода з тарифів і торгівлі» (англ. GATT, укр. ГАТТ) |
| 25 березня 1957 р. | 6 країн-учасниць | Римський договір про створення Європейського економічного співтовариства та Євроатома |
| 15 червня 1964 р. | Країни-члени ООН | Заключний акт Женевської конференції «Принципи, що визначають міжнародні торгові відносини і торгову політику та сприяють розвитку» |
| 1 травня 1974 р. | Країни-члени ООН | «Декларація про новий міжнародний економічний порядок» (резолюція 7-ої спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН) |
| 12 грудня 1974 р. | Країни-члени ООН | «Хартія економічних прав та обов'язків держав» (резолюція 29-ої сесії Генеральної Асамблеї ООН) |
| 1 серпня 1975 р. | 33 країни-учасниці | «Заключний акт Наради з безпеки і співпраці в Європі» |
| 17 грудня 1985 р. | Країни-члени ООН | «Міжнародна економічна безпека» (резолюція 40-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН) |
| 11 грудня 1987 р. | Країни-члени ООН | «Міжнародна економічна безпека» (резолюція 42-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН) |

| Дата підписання | Територія дії | Нормативно-правовий документ |
|---|---|---|
| 7 лютого 1992 р. | 12 країн-учасниць | Маастрихтський договір або «Договір про Європейський Союз» |
| 5 березня 1992 р. | Росія | Закон «Про безпеку» |
| 2 листопада 1992 р. | Польща | Закон «Основи польської політики безпеки»; закон «Політика безпеки і оборонна стратегія республіки Польща» |
| 15 квітня 1994 р. | Німеччина | «Біла книга з питань політики безпеки Німеччини і майбутнього бундесверу» |
| 1 лютого 1996 р. | США | Закон «Про економічну безпеку» |
| 29 квітня 1996 р. | Росія | «Державна стратегія економічної безпеки Російської Федерації» |
| 16 січня 1997 р. | Україна | «Концепція (основи державної політики) національної безпеки України» |
| 1 березня 1997 р. | Китай | Закон «Про державну оборону КНР» |
| 17 грудня 1997 р. | Росія | «Концепція національної безпеки Російської Федерації» |
| 16 квітня 1998 р. | Болгарія | «Концепція національної безпеки Республіки Болгарія» |
| 13 грудня 1998 р. | Чехія | «Конституційний закон про безпеку Чеської республіки» |
| 18 червня 1999 р. | Румунія | «Стратегія національної безпеки Румунії» |





| Дата підписання | Територія дії | Нормативно-правовий документ |
|---|---|---|
| 19 листопада 1999 р. | 54 країни-учасниці | «Хартія європейської безпеки» |
| 4 січня 2000 р. | Польща | «Стратегія безпеки республіки Польща» |
| 10 грудня 2001 р. | США | Закон «Про економічну безпеку та відтворення» |
| 17 липня 2001 р. | Білорусь | «Концепція національної безпеки Республіки Білорусь» |
| 16 липня 2002 р. | США | «Національна стратегія внутрішньої безпеки» |
| 19 червня 2003 р. | Україна | Закон «Про основи національної безпеки України» |
| 12 лютого 2007 р. | Україна | «Стратегія національної безпеки України» |
| 12 листопада 2008 р. | Україна | «Концепція економічної безпеки споживчої кооперації України» |
| 12 травня 2009 р. | Росія | «Стратегія національної безпеки Росії» |
| 9 листопада 2010 р. | Білорусь | «Концепція національної безпеки Республіки Білорусь» |
| 8 березня 2011 р. | Болгарія | «Стратегія національної безпеки Республіки Болгарія» |
| 21 жовтня 2014 р. | Польща | «Стратегія національної безпеки Республіки Польща» |
| 6 лютого 2015 р. | США | «Стратегія національної безпеки США» |
| 6 травня 2015 р. | Україна | «Стратегія національної безпеки України» |

Вивчення світового досвіду забезпечення економічної безпеки показує, що для політики більшості розвинутих країн характерна розробка стратегічних документів щодо зміцнення безпеки як окремих підприємств, так і країни загалом. При цьому суб'єкти підприємницької діяльності відіграють важливу роль у економічній та соціальній діяльності країни, а рівень їх захищеності безпосередньо залежить від впливів чинників зовнішнього середовища. Розуміючи важливість результатів діяльності підприємств та їх рівень фінансової безпеки, значна кількість економічно розвинутих країн світу за останні роки зняли більшість адміністративно-законодавчих обмежень та створили сприятливі фінансово-економічні умови діяльності, а також запровадили низку податкових стимулів [443; 20].

Детальне вивчення міжнародного досвіду показує, що забезпечення економічної безпеки у контексті національної економіки значно впливає на авторитет країни. Отже, врахування позитивного світового досвіду відносно економічної безпеки має бути одним з найважливіших напрямків у стратегії довгострокової перспективи розвитку національної економіки України [68].Україна також повинна враховувати, що наразі багато держав стурбовані не стільки проблемами захисту від військової загрози, скільки забезпеченням внутрішньої стабільності країни й регіону, де вони розташовані, і зацікавлені в стійкому економічному процвітанні.

Розвиток соціального та економічного виміру й наповнення новим змістом соціальної та економічної політики призвели до зміни взаємин у сфері безпеки. Мова йде не тільки про запобігання військових конфліктів, які в цей час набули локальних форм, але й про створення та розширення добре організованих зон безпеки, де безперешкодно може розвиватися всебічне співробітництво. Це також підтверджується результатами еволюції організацій, покликаних регулювати міжнародні відносини [425].

Я. Жаліло, дослідивши досвід економічно розвинутих країн, пропонує категорію «економічна безпека» розуміти як поєднання економічної безпеки держави, тобто *безпеки макрорівня*, та економічної безпеки окремих суб'єктів, тобто *безпеки мікрорівня*. Причому і перша, і друга певний час можуть забезпечуватись окремо або навіть за рахунок одна одної. Водночас у стратегічному плані це не лише





взаємопов'язані, але й неподільні поняття. Саме протиріччя між безпеками двох рівнів – безпекою макрорівня і безпекою мікрорівня – визнавалося на початку XXI століття головною проблемою економічної безпеки України [108].

Вивчення стану забезпечення економічної безпеки країн Європи показує, що відносно стабільні економічні системи мають Велика Британія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Німеччина та Франція. Ці країни переважно зосереджені на підвищенні ефективності економіки і одночасно підтримують існуючий рівень особистої безпеки своїх громадян. Країни, які стали недавно членами ЄС (Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина, Чехія) вже завершили реформи «першого покоління» (з акцентом на реструктуризацію і перепідпорядкування) і перейшли до завершальної стадії реформ структури безпеки [68; 155] .

Дослідження Н. Гаман та Л. Корчевської показали, що на межі століть ЄС перетворився, по-суті, в «Європу регіонів», «Союз регіонів», в якому розробляється і активно проводиться конструктивна *регіональна політика*. Вона здійснюється шляхом скорочення розриву в рівнях розвитку між окремими територіями, аграрної інтеграції, регулювання підприємницької діяльності тощо [68; 155].

У контексті викладеного, на нашу думку, важливими є висновки, зроблені З. Варналієм та Т. Томашевським, які, посилаючись на світовий досвід, зазначають, що без активної регулюючої ролі держави неможливо гарантувати економічну безпеку окремого регіону. На сьогодні не існує жодної країни з високорозвиненою економікою, де б держава не регулювала ключові соціально-економічні процеси. Зважаючи на це, дослідники характеризують особливості зарубіжної практики забезпечення економічної безпеки регіону з метою аналізу можливостей її застосування для регіонів України. За результатами проведеного дослідження, відмічається, що набір методів і важелів регулювання на рівні регіонів напряму залежить від конкретних економічних реалій та традицій управління економічним розвитком держави. Принципова відмінність у тому, що, наприклад, країни ЄС з ринковою економікою використовують *адміністративні обмеження*, а країни Сходу (Китай, В'єтнам) – *ринкові механізми*. Наприклад: Франція, Японія та Швеція – прихильники активного державного регулювання. Велика Британія й Італія –

неоліберали з децентралізаційними ідеями. На сьогодні основними інструментами реалізації економічної безпеки в розвинених країнах визнано: програмування (програми, плани, теорії) виходу регіону з кризи шляхом засвоєння інновацій; перепрофілювання підприємств; розширення можливостей регіонів у сфері наукових досліджень і створення технологій [58].

Л.Козак, О. Федорук та Н. Гаман проаналізували міжнародний досвід формування економічної безпеки, тенденції розвитку та ефективність забезпечення європейської економічної безпеки в умовах глобалізації економіки і зроблені ними висновки, на нашу думку, можуть бути корисними для створення ефективного правового механізму забезпечення економічної безпеки України.

За дослідженнями вчених, у Чехії, Болгарії, Угорщині, Польщі та Словаччині спеціальна законодавча база щодо забезпечення економічної безпеки відсутня. Забезпечення економічної безпеки орієнтується на відповідні нормативно-правові акти ЄС. При виборі методів забезпечення економічної безпеки країни,відповідно до тенденцій регіонального та світового еволюційного процесу,враховують напрямок економічних реформ,геополітичну ситуацію, вектор і стратегію розвитку економіки [68].

У Великій Британії також відсутня спеціальна законодавча база щодо забезпечення економічної безпеки. Окремі норми, які регламентують економічну безпеку, містяться у нормативно-правових актах у сфері оборонної політики. Вони ґрунтуються на оцінках національних інтересів і реалізуються через їх захист. Методи щодо забезпечення економічної безпеки пов'язані з прогнозуванням і запобіганням найбільш небезпечних зовнішніх і внутрішніх ризиків [68].

Латвія, Литва, Естонія також не мають спеціальної законодавчої бази щодо забезпечення економічної безпеки. Забезпечення економічної безпеки орієнтується на відповідні нормативно-правові акти ЄС. Методи забезпечення економічної безпеки спрямовані насамперед на реалізацію фінансово-економічної безпеки [68].

Спеціальна законодавча база щодо забезпечення економічної безпеки у Германії також відсутня. Основні питання з цієї проблеми відображаються в директивах Міністерства оборони, які регламентують найважливіші сфери ринкової діяльності та визначають контрольні функції держави [68].





У Румунії питання забезпечення економічної безпеки держави містяться в Стратегії національної безпеки. Основними напрямами забезпечення економічної безпеки є: здійснення ефективних заходів макроекономічної стабілізації, прискорення структурних реформ в економіці, створення приватного сектора, залучення іноземних інвестицій та підтримка малого і середнього бізнесу; узгодження фінансово-економічного законодавства, фінансової, економічної та митної політики із законодавством ЄС тощо [68].

Франція не має спеціальної законодавчої бази щодо забезпечення економічної безпеки. Окремі положення, які стосуються економічної безпеки відображені в Законі «Про національну безпеку». Забезпечення економічної безпеки спрямоване на зниження вразливості господарської системи країни, збереження самостійності зовнішньої політики, усунення диспропорцій у рівні економічного розвитку суб'єктів господарювання; недопущення надмірної зовнішньої залежності в найважливіших секторах економіки, мінімізацію ризиків, пов'язаних із залежністю від зовнішнього світу [68].

Аналізуючи концепцію економічної безпеки США, дослідники наголошують на таких її основних напрямках, як забезпечення національних економічних інтересів у конкурентній боротьбі з суперниками на світових ринках, захист інтересів держави у високотехнологічних сферах, а також зміцнення можливостей США щодо виконання міжнародних зобов'язань у торговельно-економічній та інших сферах [68].

У 1999 році розроблена Стратегія національної безпеки США, в якій однією з головних цілей було сприяння економічному процвітанню Америки.Наразі діє нова Стратегія національної безпеки США, опублікована 26 травня 2010 року, головна мета якої – національне оновлення; відновлення американського глобального економічного та політичного лідерства [68; 416; 89].

Для досягнення поставленої мети, адміністрація США розробила експортну стратегію, що включає 65 конкретних рекомендацій сприяння приватному сектору в розширенні експорту американських товарів [68; 416; 89].

У Стратегії національної безпеки США прямо сказано, що для підтримки високого рівня боєздатності збройних сил, необхідно підвищувати ефективність і конкурентоспроможність економіки,

відкривати нові іноземні ринки і створювати нові робочі місця [68].

Для України може бути корисним також досвід Японії, де, за дослідженнями І. Шульги, В. Васенка та Г. Тарасюк, ще у 80-х роках минулого століття вченими запропонований аналітичний метод оцінки «національної сили» держави. «Національна сила» держави визначається, по-перше, здібністю вносити вклад у міжнародне співтовариство, в його економічну, фінансову і науково-технічну сфери діяльності; по-друге,здатністю до виживання в кризових і екстремальних міжнародних умовах; по-третє, здатністю просувати і відстоювати свої національні інтереси, спираючись на всі компоненти «комплексної національної сили», зокрема за допомогою силового тиску [435; 397].

Сучасний японський підхід до вирішення проблем економічної безпеки базується на двох принципах: по-перше, збереження та розвиток економічної потужності країни; формування сприятливого глобального середовища, що забезпечить максимальну реалізацію національних інтересів. Отже, поєднуємо думку Г. Тарасюк, яка обґрунтовано зауважує, що за змістом, є досить багато спільного у категорій «економічна безпека» та «національна сила». А особливе місце серед них посідає здатність до виживання у кризових ситуаціях [397].

Враховуючи міжнародний досвід, В. Андрієнко, І. Мігус, та Я. Коваль аналізують особливості*забезпечення економічної безпеки підприємств*у найбільш економічно розвинутих країнахна*мікро-* та *макрорівнях*, що також є корисним для України [20].

Так, у Німеччині, *на макрорівні*, чинне законодавство щодо збереження та *нерозголошення комерційної таємниці* ставить в обов'язок кожної особи, якій вона стала відомою в силу її службового становища чи трудових відносин; населення повинно інформувати відповідні органи про правопорушення. На *мікрорівні*, контрольно-розвідувальні підрозділи Німеччини, які у взаємодії з приватними охоронно-детективними агентствами виконують функції безпеки як щодо фірми, так і щодо її керівництва й окремих працівників і клієнтів; приватні агентства допомагають в отриманні оперативно-значущої інформації на загальнодержавному рівні [20].

У Франції, на *макрорівні*, діють десятки правових актів, які детально регулюють статус суб'єктів інформаційної діяльності, режим





інформаційного обміну і підключення до загальних інформаційних систем, автоматизованих банків даних; систематичне виявлення актів промислового шпигунства відносно компаній – іноземних конкурентів французьких фірм. На *мікрорівні*, власники промислово-торгівельних та фінансово-кредитних установ Франції формують системи безпеки через створення власних або залучення підприємницьких детективно-охоронних агентств; працівники служб безпеки проводять моніторинг міри ризику інформаційної діяльності; розробляють способи протидії та мінімізації широкого спектру загроз і небезпек французькому бізнесу [20].

В Японії, на *макрорівні*, до формування економічної безпеки бізнесу залучені об'єднання Торгово-промислової палати та асоціації корпоративних керівників; держава враховує інтереси бізнесу і намагається передбачити ймовірні відповідні заходи урядів-конкурентів і реакцію як своїх, так і закордонних транснаціональних компаній та корпорацій (далі – ТНК) на певні кроки; економічна розвідка заснована на ефективному розподілі ролей між великим числом організацій, орієнтованих на експорт; запроваджена підтримка державними органами узгоджених дій між усіма суб'єктами ринку. Разом зцим, на *мікрорівні*, в Японії відсутні закони, які передбачають відповідальність за розголошення комерційної таємниці, що пов'язано з вихованням у співробітників почуття патерналізму, коли вони вважають себе членами однієї сім'ї; на департаменти кадрів покладається контроль за неухильним дотриманням режиму секретності; забороняється передавати стороннім особам відомості, які містять комерційну таємницю; укладати угоди, які можуть підірвати довіру до компанії з боку клієнтів; влаштовуватися без дозволу керівництва на роботу за сумісництвом [20].

У США, на *макрорівні*, існує широкомасштабна система державної підтримки безпеки бізнесу; держава забезпечує захист секретної інформації на базі жорстких стандартів, вимог і процедур по захисту цінної науково-технічної, технологічної та комерційної інформації приватного сектора; економічна розвідка ведеться державними службами в інтересах американських корпорацій і в їх боротьбі з іноземними конкурентами; користуючись можливостями спецслужб, корпорації отримують високі конкурентні переваги. На *мікрорівні* в США найбільшим попитом користуються програми профілактики і

боротьби з економічними злочинами у взаємодії правоохоронних органів країни з державними та приватними установами охоронних і детективних бюро; характерною особливістю американського бізнесу є тенденція безконфліктного вирішення проблем у сфері економічної безпеки; конфіденційна інформація розбивається на блоки, кожному блокуприсвоюється свій код, а для кожного співробітника розробляється картка-припис із переліком тих кодів [20].

Наразі, Україні доцільно використовувати досвід розвинутих держав,які, запроваджуючи засоби забезпечення економічної безпеки держави (на макрорівні) та підприємств (на мікрорівні), враховують при цьомунаціональні, релігійні та культурні традиції своєї країни [20].

Корисним для України також єдослідження, проведене С.А. Буковинським, за результатами якого зроблено висновок про те, що багато країн світу головну увагу концентрують на розробці *теоретико-прикладних засад* підвищення фінансової безпеки підприємства та формуванні на державному рівні сприятливого середовища для діяльності підприємств.На думку вченого, прикладом досягнення найкращих результатів у сфері забезпечення фінансової безпеки підприємств, як складової економічної безпеки держави, є досвід США, Японії та Німеччини [56].

Як зазначає дослідник, серед найефективніших інструментів забезпечення фінансової безпеки підприємств (на мікрорівні),як складової економіки країни (на макрорівні), є удосконалення законодавчої бази держави, здійснення системних заходів з профілактики загроз, проведення політики ефективного використання персоналу, використання інновацій у всіх напрямках діяльності як держави, так і окремих підприємств [56].

Системи забезпечення *інформаційної безпеки* розвинутих країн, як складової економічної безпеки держави, можуть слугувати моделями для створення аналогічних систем в Україні. Наразі, створення систем безпеки та вдосконалення законодавства в сфері інформаційної безпеки держави, стає все більш актуальним. Особливо це стосується безпеки населення, яке все активніше приймає участь у процесах комп'ютеризації всіх сфер життя та галузей економіки, використовуючи мережу та системи Інтернету для активного обміну інформацією.





Належний нормативно-правовий захист комерційної таємниці та іншої конфіденційної інформації, яка має комерційну цінність, є важливою складовоюзабезпечення економічної безпеки держави. За дослідженнями В.Г. Маргасової, у більшості економічно розвинутих країн законодавство, яке регулює правовий режим доступу до комерційної таємниці та встановлює відповідальність за її неправомірне використання, є досить розвиненим нормативним масивом, формування якого здійснюється як на основі національних правових традицій, так і відповідно до сучасних стандартів міжнародної економіки [178].

В. Андрієнко, І. Мігус та Я. Коваль, проаналізувавши міжнародний досвід формування державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки,зазначають, що практика фінансового господарювання розвинутих країн світу доводить, що саме *технологічна революція* є одним із тих факторів, які забезпечили цим країнам стабільний економічний розвиток. В умовах глобальної конкуренції *інноваційний фактор* визначає парадигму економічного розвитку і сутність поняття економічної безпеки. Фінансова безпека, як складова економічної безпеки держави– це сукупність умов, за яких зберігається здатність генерувати *інноваційні зрушення* в економіці з метою забезпечення і захисту стабільного фінансового розвитку, протистояння зовнішнім фінансовим загрозам [20].

С. Буковинський, врахувавши досвідрозвинутих країн тапроаналізувавшипричини фінансової кризи в Україні, пропонує заходи, спрямовані на досягнення фінансової стабілізації економіки нашої держави. На думку вченого, урозвинутихкраїнах*сучасні технології виробництва* будь-якого виду продукції змінили свою сутність. Стало вигідніше збільшувати обсяги виробництва, обсяги надання послуг виробничого і невиробничого спрямування, революційно зросла продуктивність праці, підвищилися кваліфікаційні вимоги до робочої сили (персоналу). Щодо перспектив фінансового розвитку, дослідник вважає, що опосередкованою вигодою від інноваційної діяльності стає створення робочих місць на нових виробництвах (підприємствах) унаслідок комерціалізації технологій (створення комерційного продукту) і отримання значної кількості патентів представниками традиційних виробничих галузей промисловості на противагу галузям високих технологій (аерокосмічної

промисловості, комп'ютерної та офісної техніки, зв'язку, фармацевтичної промисловості) [56]. На нашу думку, належне правове забезпечення та підтримка на державному рівні інноваційної діяльності представників традиційних виробничих галузей промисловості України та приватного бізнесу, тільки сприятиме зміцненню економічної стабільності та безпеки нашої країни.

Як засвідчує світовий досвід, ключовим елементом системи забезпечення економічної безпеки держави є ефективний *механізм визначення загроз національним економічним інтересам*, що створюють безпосередню небезпеку національній економічній системі [20].

З метою удосконалення механізму забезпечення економічної безпеки України, Г. Дарнопих та Н. Гамананалізують існуючі світові системи та моделі економічної безпеки, серед яких: *американська* (орієнтована на поєднання зовнішньої та внутрішньої безпеки, яку використовують як приклад більшість держав); *японська* (орієнтована на внутрішню соціальну безпеку); *китайська* (як приклад використовується державами, які здійснюють будівництво соціалістичного суспільства); *змішана* (властива державам, які нещодавно здобули незалежність, а також здійснюють глибинну переорієнтацію свого розвитку) [20; 87].

В. Нижник [213] та Н. Гаман [20], спираючись на дослідження зарубіжних науковців, обґрунтовано стверджують, що при формуванні концепції економічної безпеки будь-якої держави вихідним є поняття «загроза». Оцінка реальних і потенційних *загроз економічній безпеці* держави потребує системного моніторингу макроекономічних явищ та аналізу їх впливу на рівень економічної безпеки держави. У даному контексті, як свідчить світовий досвід, значну роль відіграють так звані «незалежні мозкові центри» («thinktank»). Наприклад, у США зазначеними питаннями системно займається аналітичний центр – Корпорація «RAND» (скорочення від Research and Development – науково-дослідні розробки)(далі – RAND) [98], у Нідерландах – Гаагський центр стратегічних досліджень, який в рамках спільного проекту з Інститутом світової політики (Україна),за підтримки Міжнародного Фонду «Відродження» до 20-річчя незалежності України (2011 рік) підготував аналітичну довідку «UKRAINE @ 20 YEARS – WHERE DO WE GO FROM HERE?» («Україна в 20 років – куди йдемо далі ?») [411].





Аналітична довідка «Україна в 20 років – куди йдемо далі ?» – спроба об'єктивно та збалансовано узагальнити наявні дослідження в сфері прогнозів і передбачень щодо майбутнього України, у тому числі її економічної безпеки.Дослідження було ініційоване Інститутом світової політики (Україна) і проведене за допомогою методології Гаазького центру стратегічних досліджень. У рамках цього дослідження опрацьовано понад шістдесят праць українських та закордонних авторів.Наразі Інститут світової політики (Україна)став одним з провідних регіональних партнерів Гаазького центру стратегічних досліджень (Нідерланди), отримавши змогу перейняти досвід авторитетної західноєвропейської дослідницької організації. Експерти Інституту долучилися до підготовки масштабних досліджень, які стосувалися найгостріших питань міжнародної безпеки. Зокрема, українські дослідники зробили суттєвий внесок у розробку глобальних аналізів «Природа майбутнього конфлікту», «Кібернетична безпека», «Демографічні зсуви», «Підйом Азії» та деякі інші [411].

За висновками дослідників, майбутнє є множинним, складним і таким, що постійно прискорюється, але аналіз та узагальнення різних поглядів на майбутнє України надасть українським decision makers (тим, хто приймає рішення), експертам і громадськості певне розуміння майбутніх викликів та сприятиме підвищенню якості схвалених політичним керівництвом України рішень [411].

Результатиопрацьованих у рамках зазначеного вищедослідження понад шістдесяти праць українських та закордонних авторів, демонструють залежність української внутрішньої політики від глобальних процесів і тенденцій, які мають місце у справді складному і непередбачуваному світі. Але дослідники виокремили кілька найбільш домінуючих поглядів на майбутнє України. Так, загальні тенденції передбачають, що Україна в найближче десятиліття буде сільськогосподарською державою зі зростаючою економікою та модернізованою промисловістю і комунікаціями. Європейська інтеграція, підтримана сильним економічним співробітництвом з ЄС, стане ключовою формотворчою силою внутрішніх процесів. Водночас Україна, найбільш імовірно, буде позаблоковою і утримуватиметься від військових і політичних альянсів – як НАТО, так і ОДКБ (Організація Договору про колективну безпеку). Ці зміни збігаються із за-

гальними економічними і демографічними тенденціями. Однак політичні еліти і різні закордонні впливи надалі відіграватимуть вирішальну роль у формуванні майбутнього країни, що ставить під питання передбачуваність напрямків майбутнього розвитку [411].

Повчальними для України, на нашу думку, є організація та зміст роботи згаданоївище Корпорації «RAND», яка заснована 14 травня 1948 року в м.Санта Моніка (Каліфорнія)і вважається першим аналітичним центром у світі. Адреса: RAND Corporation 1700, Main Street, Santa Monica, CA 90406, USA.Офіційний сайт компанії: http://www.rand.org. [98].

Починаючи з 50-х років RAND працювала над замовленнями американських урядових організацій, проводячи дослідження проблем національної безпеки, враховуючи військово-технічніі стратегічні аспекти [411].

З часому дослідницькому центрі з'явилися фахівці наук соціальної сфери – політології, економіки, соціології, психології та інших, і RAND почала виконувати замовлення уряду США по все ширшому колу проблем. Наразі RAND публікує звіти з найширшої тематики – від проблем охорони здоров'я і боротьби з наркотиками до досліджень ринку праці, регіональної інтеграції, екології, міжнародних відносин і *питань безпеки* як США, так і інших країн [411].

Сьогодні корпорація продовжує працювати над довгостроковими суспільно-політичними програмами, що охоплюють всі сфери суспільного життя; в рамках цих програм вона виявляє нові стратегічні аспекти національних проблем, у тому числі безпекових [411].

Як ми вже зазначали, для України може бути корисним досвід організації роботи Корпорації «RAND» над окремими проектами та вид аналізу, який при цьому застосовуються [411].

Отже, існує один вид аналізу, який зв'язує воєдино решту методів роботи Корпорації «RAND». Відомий він під назвою «системний аналіз». Системний аналіз є своєрідною квінтесенцією стилю роботи корпорації, для якого характерне застосування міждисциплінарного підходу до вирішення будь-яких проблем, у тому числі й проблем безпеки (національної, економічної тощо) [411].

Як правило, робота Корпорації «RAND» ведеться або в рамках відділу, або в міждисциплінарній групі, що спеціально створюється





для виконання того або іншого проекту. Робота над проектом починається з призначення керівника групи. Якийсь час керівник працює один, прагнучи сформулювати чітку постановку проблеми, мету дослідження і засоби її досягнення. Завершивши підготовчу роботу, він приступає до підбору групи, причому в основному цей підбір здійснюється на добровільній основі.

Чисельний склад групи може бути різним – від одного-двох осіб до декількох десятків. Достатньо типовий випадок, коли до групи входять три-чотири фахівці різних сфер діяльності та галузей знань [411].

Зазвичай, на початковому етапі роботи збирається будь-яка інформація, що існує з даної проблеми. Отримані відомості перевіряються, потім проводиться їх аналіз і створюються різні моделі баз даних (у більшості випадків у вигляді логічних матриць). Сконструйовані моделі баз даних дозволяють розробити альтернативні сценарії, а також визначити необхідні ресурси для вирішення певної проблеми. Далі, на основі створених сценаріїв, моделюється найбільш прийнятна система досягнення поставленої мети, яка апробується і відповідним чином коригується [411].

У тому випадку, якщо всі попередні операції були виконані вірно, з'являється можливість зробити прогноз на перспективу. Для цього вся інформація, яка не задовольняє три вимоги: «обмеженість – точність – локальність», видаляється із створеної системи [411].

Підсумок роботи над будь-яким завданням – доповідь [411].

Спочатку група розробляє проект доповіді виключно для внутрішнього користування (іноді на цій стадії може бути ухвалене рішення про недоцільність подальшої роботи над темою і про розпуск групи) [411].

Потім матеріал доопрацьовується і надходить до замовника у формі остаточної доповіді. Кожна доповідь, за традицією, вважається висловлюванням особистої думки її авторів, а не всієї корпорації в цілому (корпорація відповідає лише за загальний професійний рівень і терміни виконання роботи). Тільки у особливо важливих випадках – коли мова йде про життєво важливу для країни проблему, або про надзвичайно суперечливе питання, керівництво RAND може виступити з офіційною рекомендацією замовникові від імені всієї корпорації [411].

Отже, досвід роботи існуючих у країнах з розвинутою економікою аналітичних центрів корисний і для України. На запит відповідних урядових структур, які приймають управлінські рішення, направлені на забезпечення економічної безпеки держави, аналітичні центри, на початковому етапі, аналізують та проводять моніторинг ситуації, що складається в окремому секторі безпеки і надають попередні рекомендації. В Україні також доцільно створювати незалежні аналітичні центри таробочі групи, які виявлятимуть існуючі загрози та розроблятимуть сценарії прийняття ефективних управлінських рішень, що дозволить запобігати цим загрозам та ефективно забезпечувати економічну безпеку нашої держави.

Можливість дієвої протидії зовнішнім загрозам економічній безпеці держави виникає за умови внутрішньої збалансованості системи захисту національних економічних інтересів та здатності вчасно запобігати внутрішнім загрозам економіці держави.

Підтверджує цей висновок і дослідження В. Загарій, який, проаналізувавши досвід розвинених країн у сфері забезпечення фінансової безпеки, як складової економічної безпеки, зазначає, що головна відмінність у західному та пострадянському підході до забезпечення економічної безпеки полягає у тому, що в західній науковій думці вихідною категорією економічної безпеки як на макро-, так і на мезо- та мікрорівні є *зовнішня загроза*. Науковці ж пострадянських країн виділяють і зовнішні, і внутрішні загрози (з акцентом саме на внутрішніх). Тривала дія внутрішніх загроз, які з часом перетворюються в системні загрози, робить національну економіку більш вразливою до зовнішніх загроз,що є надзвичайно актуальним для пострадянських країн з перехідною економікою [119].

За дослідженнями В. Маргасової, каталізатором потенційних загроз економічній безпеці високорозвинених країн є їх висока ресурсна залежність від країн-партнерів. Враховуючи це, в країнах з високим рівнем розвитку економіки (США, Японія, країни члени Європейського Союзу) склався *превентивний підхід* до забезпечення економічної безпеки держави, найголовнішим і найскладнішим завданням якого є прогнозування та попередження загроз, а не аналіз їх негативних наслідків після порушення стану безпеки, що вже відбулося [178]. Цей досвід для України також корисний, а зроблені висновки – актуальні. Вітчизняні механізмизабезпечення економічної безпеки, у тому числі й механізми правового регулювання, потребують вдосконалення, що дозволить досягти стабільного розвитку економіки нашої держави.





Поєднуємо думку В. Ортинського, який зазначає, що основу державної політики, спрямованої на забезпечення економічної безпеки, повинна становити, передусім, збалансована та несуперечлива нормативно-правова база і кількісні та якісні параметри критеріїв економічної безпеки України [223]. Вчений обґрунтовано робить висновки про те, що динамічний розвиток економічних відносин істотно впливає на відповідні зміни правової бази, коригуючи та змінюючи її. Беручи до уваги визначальну роль права у регулюванні економічної безпеки, В. Ортинський стверджує, що зокрема адміністративне право інституційно оформлює відносини у сфері економічної безпеки, надає захисним механізмам статусу правовихвідносин, а це дозволяє праву впливати на розвиток цих відносин, здійснювати їх охорону його специфічними засобами. Наразі в Україні відсутній єдиний системоутворювальний нормативно-правовий акт, який задав би темп регулювання суспільних відносин у сфері економічної безпеки, ввів би єдині правила для всіх учасників цих правовідносин. Приведені у відповідність з цим законом нормативно-правові акти отримали б обґрунтований імпульс до оновлення, а в ряді випадків, навіть до радикальної зміни. Факт появи такого закону запустив би процес створення нових нормативно-правових актів, які дали б змогу охопити особливо проблемні напрями економічної безпеки, що потребують додаткового регулювання [223].

А. Пілько, досліджуючи економічну безпеку в умовах глобалізації світової економіки, відмічає, що одним із пріоритетних напрямків у діяльності іноземних служб стало проведення *фінансової розвідки*, що означає комплексне сприяння спеціальними силами і засобами зовнішньоекономічному курсу держави і комерційній діяльності приватноправових кіл. Одночасно з проведенням фінансової розвідки спецслужби здійснюють заходи з протидії аналогічним діям з боку іноземних держав, зокрема у сфері приватного бізнесу, як елементу економічної безпеки держави [234].

На думку вченого, такий збіг інтересів держави і приватного сектора створює сприятливі умови для активного використання на-

ціональними спецслужбами працівників служб безпеки підприємств, приватних розшукових та охоронних агентств для:

- вивчення конкретних осіб із числа співробітників іноземних фірм, що виходять на місцевий ринок, щодо яких є дані про їх належність до іноземних спецслужб;

- створення умов для проведення спецслужбами активних заходів з позицій приватних фірм;

- здійснення контрольних розвідувальних заходів щодо виявлення агентури і розвідників іноземних спецслужб на каналах зовнішньоекономічних зв'язків [234].

Як показує вивчення міжнародного досвіду протидії іноземним спецслужбам, у навчальних закладах, які здійснюють підготовку фахівців для служб безпеки банків, фірм, підприємств, у разі виходу їх на зовнішньоекономічні організації, слухачів в обов'язковому порядку знайомлять з особливостями діяльності відповідних розвідувальних служб, навчають прийомам виявлення їх агентів [234].

Держави прагнуть захистити цінну науково-технічну та іншу інформацію від іноземних конкурентів і регламентувати форми та методи захисту цінної інформації приватного сектора. Наразі, поєднуємо думки вчених, які вважають, що у сфері інформаційної безпеки, як складової економічної безпеки, інтереси бізнесу і держави, як і в інших сферах, збігаються. З метою захисту національних інтересів та посилення геополітичного становища і авторитету держави, а також підвищення якості життя населення, і держава, і приватні органи, служби та організації повинні доповнювати один одного [430].

Досвід економічно розвинутих країн показує, що проведення ефективної *кадрової політики* в галузі захисту комерційної таємниці має вирішальне значення не тільки при удосконаленні фінансової безпеки підприємства, але й економічної безпеки держави. Вміння професійно грамотно керувати співробітниками, кваліфіковано підбирати кадри, забезпечувати захист інформації завжди цінується дуже високо. Важливе значення має психологічний аспект. Ще на етапі прийомуна службу досконало вивчається характер, оточення, минуле, сім'я претендента на посадуспівробітника економічної безпеки.За дослідженням С.Буковинського, окрім простого анкетування, проводиться низка тестів на професійну при-





датність, визначаються позитивні та негативні риси характеру, іноді проводиться навіть графологічна експертиза. Таким чином можливість попадання в службу економічної безпеки осіб, які не відповідають вимогам до певної професії, практично виключається зовсім [56]. Крім зазначеного, дослідники відмічають великий вплив на працівника його матеріального забезпечення. За наявності високої заробітної плати працівників, на підприємстві (на державній службі) існує менша ймовірність розкрадання інформації, яка представляє цінність для конкурентів [56].

Важливим аспектом забезпечення економічної безпеки як підприємства, так і держави є моральний вплив на співробітників (державних службовців). Досвід індустріально розвинутих країн показує, що держава повинна створити*незалежні засоби масової інформації*, які бережуть власну репутацію та надають достовірну інформацію. Це дає змогу компаніям уникнути багатьох неприємностей і забезпечити належний рівень власної фінансової безпеки, а державі – забезпечує зміцнення економічної безпеки [56; 412].

Як показує вивчення світового досвіду, з метою підвищення ефективності забезпечення економічної (фінансової) безпеки підприємств, майже всі країни сприяють підтриманню *взаємодії між державними правоохоронними органами* та *приватними охоронними*структурами і розглядають їх як партнерів у протидії злочинності у сфері господарської діяльності. Піклуватися про подальше працевлаштування звільнених у відставку або у запас співробітників спецслужб, відомств і правоохоронних органів – обов'язок держави. Полегшити процес адаптації до нових умов, дати відчути, що відомство, якому вони чесно прослужили багато років піклується про подальше їх працевлаштування – це гарантія того, що кращі її кадри завжди будуть носіями загальнонаціональних інтересів. Саме таку політику проводять державні органи індустріально розвинутих країн, де ветерани спецслужб продовжують перебувати під їх опікою, де створюються найбільш сприятливі умови для їх об'єднання і вони залишаються на службі, захищаючи економічні інтереси держави [56; 412; 36].

Поєднуємо думку вчених, які вважають, що кожна країна, якою б економічно розвинутою вона не була, жодним чином не застрахована від агресивних проявів іншої держави.Забезпечення власної

економічної безпеки – є першочерговим завданнямкожної держави [56].

На нашу думку, імплементуючи передовий досвід розвинутих країн світу, враховуючи, що економічна безпека держави включає такі складові (окремі елементи), як: виробнича, демографічна, енергетична, зовнішньоекономічна, інвестиційно-інноваційна, макроекономічна, продовольча, соціальна, фінансова безпеки, Україні необхідне цілісне бачення економічної безпеки держави. Поєднуємо думки юристів та економістів, які вважають, що пристосування будь-якого зарубіжного досвіду забезпечення економічної безпеки держави до умов України – процес довготривалий, який повинен здійснюватися не копіюванням (повторюванням) всієї системи забезпечення економічної безпеки, а лише поетапним впровадженням окремих її елементів, інструментів, методів та моделей.



## 6.2. Генезис антикорупційної стратегії держави та її вплив на визначення способів подолання корупційних ризиків у митній діяльності

*Рябченко О.П., Винниченко-Кумкова Л.О.*

Корупція як соціальне явище виникло достатньо давно, зокрема, з виникненням у людському житті владних та грошових взаємовідносин. На думку Г.Р. Ахметової, виникнення та існування корупції стає можливим з часу виокремлення функцій управління в суспільній або господарській діяльності. Саме тоді в державного чиновника з'явилися можливості розпоряджатися різноманітними ресурсами, унаслідок чого він став приймати рішення не в інтересах суспільства, а керувався особистими, корисливими потребами [25, с.14]. Відповідно, держава фактично на всіх етапах свого існування вважала корупційні процеси негативними та шкідливими для себе і суспільства, тому вже здавна почала формувати органи, спрямовані на боротьбу з явищем корупції [361].

Історично процес становлення суб'єктів, що здійснюють боротьбу з корупційними правопорушеннями, пов'язаний із формуванням перших класових суспільств і державних утворень у прадавніх центрах людської цивілізації: Єгипті, Вавилоні (Месопотамії), Індії, Китаї (III-II тис. до н.е., що підтверджено в знайдених археологами й істориками релігійних і літературних джерелах).

Проте ставлення до виявів корупції у різних народів було різним. Наприклад, про факти корупції у системі державної служби є згадки в архівах Стародавнього Вавилону епохи шумерів та семітів II пол. XXIV ст. до н.е. Зокрема, цар Лагаша реформував державне управління з метою припинення зловживань чиновників і суддів, обмеження здирства [224, с.14]. З іншої сторони, у Стародавній Індії до хабарів ставилися поблажливо.

З огляду на те, що державну владу необхідно було підтримувати та захищати, а функції правоохоронних органів тоді виконувала

армія, у якої було значно більше прав, ніж нині, можна стверджувати, що корупція в органах влади виникла одночасно з виникненням корупції загалом. У Древній Греції корупція вона носила побутовий характер і визначалась як псування питної води та їжі. З часом корупцією називали такі дії, які караються в судовому порядку, тобто «псування нравів», «розпущення молоді», «розладнання порядку в полісі».

На теренах України поява корупції та органів, які мали боротися з нею, пов'язана з традицією «годування» чиновників через справи. Перші згадки про корупцію містяться в літописах і датовані XII-XIII ст. Корупційні дії називали «лихоїмством», яке представляло для держави серйозну небезпеку. З ним намагалися боротися практично всі правителі держави і як видно із нормативних актів, корупцією вважалась нечесність та продажність чиновників [361].

Так, у «Височайшому маніфесті» від 18 липня 1762 року Катерина II вказувала: «Ми вже від давнього часу чули досить, а за нині і ділом самим побачили, до якої міри в державі нашому лихоїмство зросло так, що навряд чи є саме мале місце, в якому б Божественна дія суду, без зараження цієї виразки відправлялася». В Указі від 17 лютого 1763 року імператриця наголошувала «Ми бачили, що багато наших вірнопідданих, особливо у віддалених від нашої резиденції місцях, не тільки не отримують в справах своїх швидкого і справедливого по законам рішення, але ще від насильства і здирства або краще сказати від самих грабежів зовсім в кінцеве розорення і жебрацтво приходять» [160, с.97].

У XIX ст. норми щодо боротьби з корупцією було закладено в «Зводі законів Російської імперії» 1832 року та Положенні «Про покарання кримінальні та виправні» 1845 року. У період зміни соціально-економічної формації у 1870-90-х роках, коли дуже швидко завойовував позиції капіталізм, корупційні явища були повсякденним явищем. Наприклад, 30 березня 1867 року Росія за 7 млн. 200 тис. доларів продала США Аляску (2 цента за акр.). В акті продажу є підпис російського посла у США барона Едуарда Стекля і державного секретаря США Вільяма Сьюарда. Вже до 1913 року американці одного золота добули на Алясці на 200 млн. доларів, а також на 100 млн. доларів хутра і риби. Цей продаж відбувся, як потім стало відомо, тому, що в ньому мав інтерес брат царя – великий князь Костянтин





Миколайович, який отримав у «подарок» картину Рембрандта ціною 100 тис. франків [49, с.124].

У радянський період історії про необхідність розроблення та реалізації правових засобів запобігання й протидії корупції та формування спеціальних органів, що здійснювали б боротьбу з корупційними правопорушеннями, майже не йшлося, незважаючи на те, що радянській владі довелося розв'язувати серйозні проблеми корупції в системі державної служби та державного аппарату [35]. Таким чином, як зазначає В.Д. Гвоздецький, «…З розпадом Радянського Союзу в новоутворених незалежних державах корупція не зникла й не могла зникнути, з огляду на об'єктивні причини» [72].

З кінця 1991 року починається сучасний етап розвитку й дослідження правових засобів запобігання та протидії корупції в Україні та формування системи органів (суб'єктів), що здійснюють боротьбу з корупційними правопорушеннями. Це зумовлено початком нової епохи в житті кожної держави, що входила до складу СРСР. З появою нових правовідносин, становленням нового правового життя і формування сучасного законодавства було важливим кроком для залучення Української держави у європейський простір.

Офіційним початком становлення системи суб'єктів, що здійснюють боротьбу з корупційними правопорушеннями в Україні, можна вважати Розпорядження Президента України від 28 вересня 1992 року «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні» [276]. У цьому документі органам та посадовим особам виконавчої влади всіх рівнів було дано розпорядження розглянути матеріали про фінансові порушення, зловживання в сфері економіки, які виникли у зв'язку із приватизацією, зміною форм власності, ліцензуванням, відреагувати на кожне порушення у відповідності із законом, та усунути недоліки по боротьбі із корупцією.

Першим Законом, у якому були встановлені певні засади боротьби з корупцією, у відповідній мірі, слід вважати Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року №3723-XII [278]. Цим Законом були визначені принципи, обов'язки, етика поведінки державних службовців, обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Разом з тим, конкретної системи суб'єктів, що здійснювали б боротьбу з корупційними правопорушеннями, а та-

кож відповідальності за корупційні діяння, встановлено не було, лише у ст. 38 зазначено, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з діючим законодавством. На сьогодні прийнятий новий Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 року №4050-VI [278], проте він набере чинності з 1 січня 2016 року.

5 жовтня 1995 року був уперше прийнятий спеціальний антикорупційний Закон – «Про боротьбу з корупцією» №356/95-ВР [252]. Цей Закон визначив правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Боротьба з корупцією почала здійснюватися на основі правової регламентації діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Як зазначали коментатори Закону України «Про боротьбу з корупцією», зокрема, М.І. Мельник, А.І. Редька та М.І. Хавронюк, з юридичної точки зору цей Закон був унікальним. Ця унікальність виявлялась, зокрема, у тому, що за деякі корупційні правопорушення санкції цього Закону можуть одночасно передбачати кілька видів відповідальності. Наприклад, ст. 7 Закону України «Про боротьбу з корупцією» за вчинення корупційних діянь, зазначених у ст. 1 цього Закону, передбачає адміністративну (штраф), дисциплінарну (звільнення з посади) і конституційну (припинення депутатських повноважень) відповідальність. Це було обумовлено концепцією даного Закону і не притаманне жодному іншому вітчизняному закону [202].

У ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією» вперше законодавчо було сформовано систему органів, які ведуть боротьбу з корупцією. Зокрема, спочатку було вказано, що боротьбу з корупцією ведуть: 1) відповідні підрозділи: а) Міністерства внутрішніх справ України; б) Служби безпеки України; в) органів прокуратури України; 2) інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством.

Пізніше систему органів, які ведуть боротьбу з корупцією, було розширено. Так, Законом України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції» від 5 лютого 1998 року №85/98-ВР [260] до суб'єктів, що здійснюють боротьбу з корупційними правопорушеннями, було додано підрозділи податкової міліції, а Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 15 травня 2003 року №743-IV [258] – підрозділи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Вжиття терміна «відповідні підрозділи» у Законі України «Про боротьбу з корупцією» означало, що таку боротьбу могли здійснювати не всі підрозділи зазначених вище органів, а лише ті, до компетенції яких віднесено вжиття передбачених законом заходів щодо запобігання, виявлення, припинення, а також процесуальне фіксування ознак корупційних проявів тощо. При цьому вказаний Закон не визначив, про які саме підрозділи вказаних органів йшлося. Таким чином, при визначенні таких підрозділів слід було виходити з положень інших законів, які регламентують діяльність того чи іншою органу або окремого його підрозділу, а також положень відомчих актів зазначених органів, якими боротьбу з корупцією віднесено до компетенції певних підрозділів [361].

Дійсно, детальніше правовий статус вказаних органів та їх підрозділів, які ведуть боротьбу з корупцією, їх завдання та повноваження, розкривалися, крім Закону України «Про боротьбу з корупцією», також у спеціальних законах, зокрема: органів внутрішніх справ України – у Законі України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 року №565-XII [321], Служби безпеки України – у Законі України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 року №2229-XII [339], органів прокуратури України – у Законі України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року №1697-VII [336], податкової міліції – у Законі України «Про державну податкову службу в Україні» від 4 грудня 1990 року №509-XII (в редакції Закону України від 24 грудня 1993 року №3813-XII) [266] до втрати ним чинності, пізніше – у Податковому кодексі України від 2 грудня 2010 року [237], Військової служби правопорядку у Збройних Силах України – у Законі України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» від 7 березня 2002 року №3099-III [256].

Вирішення питання про те, які саме підрозділи того чи іншого відомства є «відповідними» (тобто такими, що мають право вести

боротьбу з корупцією), для застосування Закону України «Про боротьбу з корупцією» було принципово важливим. Ця важливість у контексті розглядуваного Закону обумовлювалась не стільки загальними повноваженнями конкретного підрозділу у сфері боротьби з корупцією (хоча і це, безумовно, було важливим), скільки конкретним правом – правом складати протоколи про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією [202].

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» посадові особи державних органів першої категорії відповідних підрозділів МВС, податкової міліції, СБУ та прокуратури (прокурори), крім всього іншого, були наділені правом складати протоколи про вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, відповідальність за які встановлювалась вказаним Законом. Такого права не мали посадові особи жодного іншого державного органу (за винятком слідчих, яким ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» також надано право у певному випадку складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень у разі, коли факт такого правопорушення встановлено досудовим слідством). Тобто, нормативно-правове визначення змісту поняття «відповідні підрозділи» було фактично визначенням повноважних посадових осіб, які мали право складати протоколи про корупційні правопорушення.

Виходячи з тогочасного законодавства, у МВС України боротьбу з корупцією мали вести кілька різних підрозділів. По-перше, Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року №3341-XII [328] давав підстави віднести до таких підрозділів спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України (УБОЗи). По-друге, відповідно до Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 року №510 [345] (на сьогодні втратила чинність), на цю службу (ДСБЕЗ) покладався обов'язок виявляти факти хабарництва, корупції та інших посадових зловживань і вживати заходів до запобігання їм. З цього можна було зробити висновок, що боротьбу з корупцією, у т.ч. шляхом складання протоколів про корупційні правопорушення, мають здійснювати також підрозділи ДСБЕЗ. Водночас, як свідчила практика застосування





Закону «Про боротьбу з корупцією», працівники ДСБЕЗ майже не складали протоколи про вчинення корупційних правопорушень, а матеріали про виявлені ними факти таких правопорушень передавали для складання протоколів до підрозділів УБОЗ [53].

До відповідних підрозділів Служби безпеки України, які вели боротьбу з корупцією на час дії Закону України «Про боротьбу з корупцією», згідно із Законом «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (ст. 10) належали управління по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю Центрального управління СБУ та відділи по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю органів СБУ в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Проте, як зазначають коментатори Закону України «Про боротьбу з корупцією», «…Чи покладено обов'язки по боротьбі з корупцією, у т.ч. в частині складання протоколів про вчинення корупційних правопорушень, на інші підрозділи СБУ, в результаті аналізу чинного законодавства встановити не вдалося» [202, с.70].

Подібна невизначеність існувала і у нормативно-правовому регулюванні повноважень інших підрозділів зазначених органів, які вели боротьбу з корупцією.

Що ж до повноважень «інших органів та підрозділів, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством» (абз. 7 ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією»), то до них відносились, зокрема, такі органи як Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Повноваження цих органів у сфері боротьбі з корупцією визначені ст.ст. 8, 24, 25 Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» і до речі, на сьогодні ці положення поки що чинні. Деякі повноваження по боротьбі з корупцією мали державні органи, перераховані у ч. 3 ст. 5, ч. 1 ст. 17 та у ст. 18 Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», наприклад, Національний банк України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України та інші [361].

Певні завдання щодо запобігання корупції покладали на Головне управління державної служби України (нині реорганізоване у

Національне агентство України з питань державної служби). Відповідно до Положення про Головне управління державної служби України, затвердженe Указом Президента України від 2 жовтня 1999 року №1272 [332] (на сьогодні втратило чинність) цей центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом управління, поряд з іншим, здійснював заходи, спрямовані на запобігання проявам корупції серед державних службовців, узагальнював звітність центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань додержання вимог Закону «Про боротьбу з корупцією» та подавав її Кабінету Міністрів України, перевіряв у державних органах та органах місцевого самоврядування додержання вимог законів України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією» та інших актів законодавства з питань державної служби, у встановленому порядку проводив службові розслідування з питань додержання державними службовцями законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, а також фактів порушення етики поведінки державних службовців.

На початку 2000-х років дослідники відзначали дуже низьку ефективність дії Закону України «Про боротьбу з корупцією». Цей Закон не визначив чіткої системи органів (суб'єктів), що мали здійснювати боротьбу з корупційними правопорушеннями, не встановив їх адміністративно-правового статусу, а також мав багато інших недоліків. Зокрема, не визначив чітких рамок, які розділяли б поняття адміністративного та кримінального корупційного діяння, встановивши лише адміністративну відповідальність за такі діяння.

У результаті законодавство у боротьбі з корупцією різко відставало від ситуації в державі. Воно не передбачало кримінально-правових санкцій за найбільш небезпечні корупційні діяння, в результаті за ті ж самі правопорушення суб'єкти корупційних діянь в одних випадках притягувалися до кримінальної, а в інших – до адміністративної відповідальності. На погляд М.І. Камлика та Є.В. Невмержицького, висловлений авторами у 2000 році, Закон України «Про боротьбу з корупцією» взагалі слід було приймати у новій редакції, оскільки ґрунтовній переробці підлягали фактично всі його норми [123].

Не досить ефективною була і практика застосування антикорупційного законодавства державними органами, зокрема, судами.





Як зазначалось у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25 травня 1998 року №13 [330], окремі суди призначають особам, які вчинили корупційні правопорушення, штрафи в меншому розмірі, ніж передбачено Законом; мають місце випадки необґрунтованого звільнення винних від адміністративної відповідальності, порушення строків розгляду справ. Судді не завжди реагують на порушення законності при вирішенні питань, пов'язаних із притягненням громадян до відповідальності за корупційні правопорушення, а також на факти зволікання при перевірці обставин їх вчинення, при складенні протоколів та надісланні їх на розгляд судів. З іншої сторони, судді та консультанти Верховного Суду України в Узагальненні судової практики розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справ про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» від 1 квітня 2008 року [393] звертали увагу на те, що низька ефективність судової практики із зазначених справ якраз і є результатом недосконалості норм Закону України «Про боротьбу з корупцією» [361].

Проведений у 2005 році І.В. Бондаренком аналіз теорії і практики правового регулювання стосовно проблематики дозволив зробити узагальнення: основні причини неефективної протидії корупції в Україні залежать від прогалини у правовому забезпеченні боротьби з цим явищем і неефективне використання нормативно-правової бази [54].

11 червня 2009 року був прийнятий Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» №1506-VI [283] (на сьогодні втратив чинність). Цей Закон проіснував недовго – трохи більше року, і в цей час у нього двічі вносились зміни та один раз його положення були предметом розгляду у Конституційному Суді України – Рішенням Конституційного Суду України у справі про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів від 6 жовтня 2010 року №21-рп/2010 [358] деякі положення Закону були визнані конституційними, деякі – неконституційними. Цей Закон визначав основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і

приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Перелік та основні повноваження суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, був визначений у ст. 3 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». Так, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи прокуратури України здійснювали заходи щодо запобігання та протидії корупції в межах повноважень, визначених Конституцією України та законами. Органи державної влади здійснювали заходи щодо запобігання та протидії корупції або брали участь у їх здійсненні в межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами. Координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії корупції було покладено на Кабінет Міністрів України.

Вказаний закон передбачав статус спеціально уповноважених суб'єктів, які в межах своєї компетенції безпосередньо здійснювали заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень (спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції). Такими суб'єктами визначались спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом. Тобто цей перелік залишився майже таким, який був прописаний у Законі України «Про боротьбу з корупцією», за деякими виключеннями.

Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснювали в межах наданих повноважень, визначених законами, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Суб'єктами, які повинні були брати участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів





держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері, визначались: 1) уповноважені підрозділи органів державної влади; 2) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; 3) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою. При цьому керівники органів державної влади, юридичних осіб, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів державної влади, юридичних осіб були зобов'язані в межах своїх повноважень вжити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції.

Одночасно із Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» №1506-VI 11 червня 2009 року було прийнято ще два закони у цій сфері – «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» №1507-VI [254] (втратив чинність) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» №1508-VI [257] (втратив чинність). У літературі зазначалось, що вищезазначені закони України були дуже своєчасними та актуальними, зважаючи на проблеми у боротьбі з корупцією. Вони містили багато нових положень, які могли б сприяти подоланню корупції в Україні [113, с.199]. З іншої сторони, дослідники підкреслювали, що тогочасний Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» не в повній мірі визначав основні засади запобігання та протидії корупції, у тому числі адміністративно-правовий статус суб'єктів, що мали здійснювати боротьбу з корупційними правопорушеннями, і був не спроможний забезпечити ефективну боротьбу з цим явищем [73, с.161].

21 грудня 2010 року Законом України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» від 21 грудня 2010 року №2808-VI [255] Верховна Рада України постановила визнати такими, що втратили чинність, закони України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про

відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Таким чином, нове антикорупційне законодавство України втратило чинність, фактично не почавши діяти. Відповідно, майже не розпочала діяти змінена система суб'єктів боротьби з корупційними правопорушеннями в Україні.

7 квітня 2011 року був прийнятий новий Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» №3206-VI [283] (далі – Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»). Цей Закон набрав чинності з 1 липня 2011 року, крім статей 11 і 12, які набрали чинності з 1 січня 2012 року, і який зі змінами та доповненнями буде чинний до 26 квітня 2015 року. Цей Закон визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Відповідно до ст. 3 Закону діяльність із запобігання і протидії корупції ґрунтується на принципах: верховенства права; законності; комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів; пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; участі громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів; забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням.

Перелік суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, а також деякі норми щодо їх адміністративно-правового статусу, визначено у ст. 5 цього Закону. Детальний аналіз цих суб'єктів буде здійснено нижче.

Того ж 7 квітня 2011 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» №3207-VI [257]. Ним





було внесено зміни до деяких законодавчих актів України, щоб привести їх у відповідність до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

В останній рік для України корупція стала чинником, що реально загрожує конституційному ладу держави та її національній безпеці [106]. Тому 14 жовтня 2014 року народними депутатами України був прийнятий «антикорупційний пакет» законів, зокрема, №1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» [325], №1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [282], №1700-VII «Про запобігання корупції» [283] та №1701-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» [261].

Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» був запропонований безпосередньо Президентом України [248] і передбачає створення спеціального державного правоохоронного органу, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненим вищими посадовими особами.

Зокрема, відповідно до ст. 1 цього Закону Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Національне бюро утворюється Президентом України відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» та інших законів України.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. У перспективі цей Закон передбачає комплексне реформування системи протидії корупції у відповідності до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав. На

відміну від попередніх законів у антикорупційній сфері, Закон України «Про запобігання корупції» передбачає не реформування системи органів, що здійснюють боротьбу з корупційними правопорушеннями, а створення Національного агентства з питань запобігання корупції (спочатку передбачалось створення Національної комісії з питань запобігання корупції). Зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Проте, крім Національного агентства, Закон України «Про запобігання корупції» передбачає існування інших суб'єктів, що повинні здійснювати діяльність у антикорупційній сфері. Так, у ч. 3 ст. 12 цього Закону зазначено, що у випадку виявлення ознак корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, Національне агентство затверджує обґрунтований висновок, який надсилає спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції. Такими суб'єктами, зокрема, є Уповноважені з антикорупційної програми у певних юридичних особах (ст.ст. 62-64 цього Закону).

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» передбачає визначення комплексу першочергових заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та формування бази для подальших антикорупційних реформ. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» встановлює механізм виявлення фізичної особи – кінцевого вигодоодержувача юридичних осіб, а також вільного доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Таким чином, історичний аналіз антикорупційного законодавства України показує, що, починаючи з 1995 року, український законодавець приділяв постійну та значну увагу питанням адміністративно-правового регулювання статусу суб'єктів, що здійснюють боротьбу з корупційними правопорушеннями в Україні. Проте довгий час законодавство України у цій сфері було недосконалим, без чіткої системи вказаних суб'єктів, їх повноваження у сфері боротьби з корупцією визначались у багатьох законах та підзаконних ак-





тах, були несистематизовані, що призводило до дублювання функцій різних державних органів, до різноманітних правових колізій. У законодавстві України було багато бланкетних норм, малозрозумілих лінгвістичних формулювань, використаних термінів, понять, які тлумачились неоднозначно, категорій оцінювального характеру, що створювали можливість для розширення дискреційних повноважень суб'єктів, що здійснюють боротьбу з корупційними правопорушеннями та застосування положень залежно від інтересів осіб, відповідальних за їх виконання. Можна сподіватися, що нове антикорупційне законодавство України усуне вказані недоліки.

Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції – це система адміністративно-правових засобів, що спрямована на врегулювання суспільних відносин у процесі запобігання та протидії корупції, яка представляє собою процес, що містить визначені стадії (етапи) реалізації та елементи (складові частини) [222]. Адміністративно-правовий механізм запобігання і протидії корупції включає в себе встановлення норм права, які забороняють вчинення корупційних діянь, а також запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у випадку їх скоєння, а також, не в останню чергу, визначення переліку органів, що ведуть боротьбу із корупцією та їх повноважень [75, с.5].

Найнебезпечнішу загрозу результативності діяльності органів доходів і зборів щодо виконання функції реалізації державної митної політики становить корупція. Наслідки вчинення корупційних дій посадовими особами органів доходів і зборів є негативними, що проявляється у низькому рівні довіри громадян до державних інституцій, поширення правового нігілізму, економічних втрат.

У структурі Державної фіскальної служби України (далі - ДФС), на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління компетенцією щодо здійснення системної протидії корупції було наділене Головне управління внутрішньої безпеки. Звернення до статистики діяльності цього структурного підрозділу ДФС за січень-травень 2019 року свідчить про наявність виявлених фактів вчинення посадовими особами органів доходів і зборів корупційних та інших злочинів у сфері службової діяльності. Так, органами досудового розслідування розпочато 112 кримінальних проваджень, з них 64 – за матеріалами підрозділів внутрішньої безпеки [59].

На перший погляд, складно надати конкретний висновок, виходячи з наведених показників, про ефективність роботи щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень, притягнення винних до відповідальності. Однак не слід ігнорувати значний суспільний резонанс по кожному такому виявленому факту, усунення у подальшому самої можливості вчинення корупційних дій тією особою, щодо якої застосовувались антикорупційні заходи.

Поряд із конкретною правозастосовною діяльністю щодо виявлення фактів корупції, притягнення винних до юридичної відповідальності за вчинення корупційних дій, одним із напрямків реалізації антикорупційної політики держави в діяльності органів доходів і зборів є застосування ризик-орієнтованого підходу, що дозволяє реалізувати функцію попередження, запобігання корупції. Таку функцію можна умовно назвати антикорупційною превенцією. Наразі вказана функція реалізується під час оцінки корупційних ризиків та застосування заходів щодо їх усунення.

Щоправда слід зазначити про те, що вирішення проблеми усунення корупційних ризиків передбачає не лише застосування певних методик, здійснення окремих організаційних антикорупційних заходів. Такий спосіб вирішення проблеми має локальний характер, що обумовлює необхідність пошуку і обгрунтування системних заходів, до кола яких належать не тільки внутрішньоорганізаційні антикорупційні заходи, але й заходи зовнішньоорганізаційного характеру, які опрацьовуються і здійснюються на державному рівні.

Так, серед корупційних ризиків, наявність яких не залежить від внутрішньоорганізаційної діяльності органів доходів і зборів (митних органів), як і інших органів державної виконавчої влади, їх посадових осіб можна виділити дискреційні повноваження, що передбачені чинним законодавством. Наявність свободи розсуду в діяльності адміністративних органів передбачена міжнародними актами, зокрема – Рекомендаціями від 11.03.1980 р. №R(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи Державам-членам, де вказано, що такими є повноваження, якими передбачено обрання адміністративним органом з кількох юридичне допустимих рішень те, яке він вважає найбільш відповідним за даних обставин, із дотриманням принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації.





Л.Р. Юхтенко, досліджуючи проблему застосування дискреційних повноважень у досудовому врегулюванні спорів, що випливають з правовідносин у галузі державної митної справи, виділяла такі повноваження органів доходів і зборів, які мають ознаки дискреційності: інформування про митні правила та для спрощення доступу заінтересованих осіб до такої інформації (ч.2 ст. 19 МК України); консультування з питань державної митної справи (ст. 21 МК України); прийняття попередніх рішень (ст.23 МК України) та інші [440].

Наявність чи відсутність таких повноважень передбачена на рівні закону і не залежить від внутрішньоорганізаційної діяльності органів доходів і зборів. Серед таких зовнішніх чинників, які мають ризик-орієнтований потенціал, можна виділити наявність колізій і прогалин у чинному законодавстві, непослідовність організаційних перетворень у системі органів доходів і зборів.

Звернення до останніх наукових напрацювань, присвячених проблемам вдосконалення організації та правових основ митної діяльності у контексті євроінтеграції, дозволяє виділити дослідження Л.М. Дорофеєвої. Дослідниця обґрунтовано відзначала відсутність конструктивності спроби спростити систему управління митною службою та ліквідації середньої ланки у 2005-2008 роках, неефективність єдиного податково-митного органу [104].

Для визначення пріоритетності розташування корупційних ризиків у митній діяльності доцільно звернутись до роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 «Корупційні ризики в діяльності державних службовців», де вказано порядок розташування таких ризиків за поширеністю. На першому місці виділено недоброчесність державних службовців. Далі послідовно: виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень.

Однак звернення до відомчих нормативно-правових актів ДФС дозволяє виділити Додаток 2 до Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків, в якому корупційні ризики розташовані за пріоритетністю (низька/середня/висока). На першому місці серед корупційних ризиків виділено створення посадовими особами органів ДФС умов для задоволення майнових (немайнових) інтересів при проведенні перевірок суб'єктів господарювання, зокрема під час:

прийняття рішення стосовно призначення перевірок; проведення перевірок; прийняття рішення за наслідками перевірок. Такий корупційний ризик стосується не тільки податкових, а й органів доходів і зборів (митних органів). Серед корупційних ризиків у сфері організації митного контролю та митного оформлення на першому місці вказано прийняття посадовими особами органів ДФС рішень на користь громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності під час здійснення митного контролю і митного оформлення товарів та транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України; прийняття посадовими особами органів ДФС рішення щодо нескладання або складання протоколу про порушення митних правил без достатніх підстав; прийняттяпосадовими особами органів ДФС рішення про закриття (незакриття) провадження у справах про порушеннямитних правил. Тобто мається на увазі, по суті, недоброчесна поведінка посадових осіб органів доходів і зборів (митних органів).

Отже, порівнюючи відомості, зазначені у Додатку 2 до Звіту за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності Державної фіскальної служби України та роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» можна зазначити, що положення відносно пріоритетності серед корупційних ризиків недоброчесної поведінки зберігається. З метою усунення такого корупційного ризику, доцільно звернутись до статті 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, якою встановлено вимогу щодо розробки та прийняття країнами – учасницями Кодексів поведінки державних посадових осіб, а також рекомендацію щодо запровадження заходів і систем, які: сприяють тому, щоб державні посадові особи повідомляли відповідним органам про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій; зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, interalia, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб; встановлюють відповідальність державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти [359].

Проведений аналіз окремих питань визначення корупційних ризиків у митній діяльності дозволяє сформулювати наступні висновки. Застосування ризик-орієнтованого підходу до оцінки якості здійснення митної діяльності передбачає виявлення корупційних ризиків. Такі ризики можна умовно поділити на зовнішньоорганізаційні (тобто такі, наявність яких не пов'язана із внутрішньою організацією діяльності органів доходів і зборів і впливати на усунення яких органам доходів і зборів вкрай складно) і внутрішньоорганізаційні. Сучасна діяльність, пов'язана із усуненням корупційних ризиків, має переважно внутрішньоорганізаційний характер. Серед корупційних ризиків на зовнішньоорганізаційному рівні в діяльності органів доходів і зборів можна виділити: нормативну невизначеність, колізійність правових приписів, наявність дискреційних повноважень, вади організаційних змін. На внутрішньоорганізаційному рівні до корупційних ризиків в митній діяльності слід віднести ті, які відзначені у роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 «Корупційні ризики в діяльності державних службовців», зокрема: недоброчесна поведінка, конфлікт інтересів. Слід вказати про те, що превентивна діяльність, спрямована на недопущення виникнення корупційних ризиків, повинна мати системний характер і передбачати застосування не тільки заходів внутрішньоорганізаційного змісту, але й таких, які мають загальнодержавний характер. Поряд із цим, слід враховувати превентивне значення формування у суспільній думці нетерпимості, несприйняття корупційної поведінки, підвищення ролі громадських інституцій у протидії корупції не тільки у розглядуваній митній сфері, але й у системі публічної служби в цілому.



Актуальні питання вдосконалення організації
та правового забезпечення захисту економічних інтересів держави

## 6.3. Проблемні питання законодавчого забезпечення застосування сил і засобів правоохоронних органів у захисті економічних інтересів держави в районах здійснення операції Об'єднаних сил

*Мацюк В.Я.*

Гібридна війна на сході країни негативно вплинула на всі складові національної безпеки, серед яких чи не найбільших ризиків зазнають економічні інтереси України. Так, сучасний стан економічної безпеки України характеризується такими чинниками як: відсутність можливості здійснення державного регулювання економіки та державного контролю на окремих ділянках державного кордону України з Російською Федерацією; задокументовані факти присутності на території Донецької та Луганської областей військової активності іноземних збройних формувань; руйнування інфраструктури регіону; захоплення основних виробничих фондів промислових, агропромислових, комунальних підприємств; правова невизначеність відносин у сфері економіки на окремих територіях Донецької та Луганської областей. Наведені обставини зумовили виникнення ряду загроз економічнім інтересам України, серед яких: зменшення надходжень до бюджету; скорочення внутрішнього валового продукту; загострення фінансової кризи; зростання кредитних ризиків; незадовільний стан продовольчого забезпеченням населення названих територій України.

З метою стабілізації економічного сектору держави Указом Президента України від 15 березня 2017 року №62/2017 введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України». Цим Указом тимчасово, до реалізації пунктів 1 і 2 Мінського «Комплексу заходів» від





12 лютого 2015 року, а також до повернення захоплених підприємств до функціонування, згідно із законодавством України, припинено переміщення вантажів через лінію зіткнення в межах Донецької та Луганської областей шляхами залізничного та автомобільного сполучення.

Забезпечення виконання цього рішення покладено на ряд правоохоронних органів та підрозділів державних органів, в тому числі – і на підрозділи податкової міліції Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України). На базі підрозділів податкової міліції ДФС України 30 січня 2015 року, відповідно до статей 12, 13, 14, 15 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», абзацу третього пункту 8 Положення про оперативний штаб з управління антитерористичною операцією, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2004 року №611-11, було створено підрозділ оперативного забезпечення зони проведення АТО.

Основною метою застосування сил і засобів ДФС України у захисті економічних інтересів держави в районах здійснення операції Об'єднаних сил є протидія незаконному переміщенню товарів (вантажів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей як на контрольних пунктах в'їзду / виїзду, так і поза межами визначених транспортних (дорожніх) коридорів.

Відповідну сферу відповідальності підрозділів податкової міліції встановлено Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року №2268-VIII; Порядком переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2017 №99; розпорядженнями об'єднаного командного пункту об'єднаних сил (з питань діяльності підрозділів ДФС) від 21.04.2018 №Р-16 та №Р-17; Наказом Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 14.04.2017 № 222-ог (далі – Наказ № 222-ог).

Згідно пункту 6.4 Наказу № 222-ог, фіскальні наряди ДФС України спрямовують свої зусилля на:

- проведення контрольно-дозвільних процедур та режимних заходів поза межами визначених дорожніх коридорів;
- унеможливлення руху через лінію зіткнення об'їзними маршрутами (напрямками) поза визначеними дорожніми коридорами;
- виявлення порушень встановленого порядку переміщення осіб, транспортних засобів, вантажів (товарів);
- недопущення виходу заборонених вантажів (товарів) з тимчасового неконтрольованої території та відповідно провезення таких вантажів (товарів) на таку територію;
- недопущення виходу терористів з району проведення АТО та проникнення в такий район їх пособників та запобігання вчиненню терористичного акту та інших протиправних діянь.

Пунктом 6.5 Наказу № 222-ог визначено права співробітників ДФС України, до яких відносяться: можливість зупиняти транспортні засоби та оглядати їх; перевіряти документи, що посвідчують особу, документи на транспортний засіб, документи, що встановлюють приналежність вантажів (товарів); затримувати осіб, транспортні засоби, вантажі (товари) в порядку, передбаченому чинним законодавством; передавати затриманих осіб, транспортні засоби, вантажі (товари) для подальшого встановлення обставин уповноваженим представникам контролюючих органів та служб; складати адміністративні протоколи в межах компетенції представників контрольних органів та служб; застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальну зброю у випадках, передбачених чинним законодавством; вживати заходи для виявлення, аналізу та перевірки фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму.

Отже, серед основних завдань підрозділів податкової міліції ДФС України в районі здійснення операції Об'єднаних сил є:

- здійснення контрольно-дозвільних процедур щодо переміщення товарів (вантажів);
- вжиття заходів для виявлення, аналізу та перевірки фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з фінансуванням тероризму;
- здійснення інших заходів із запобігання та припинення злочинів у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах;
- виявлення злочинів, пов'язаних з відмиванням, легалізацією, розкраданням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.





В районі здійснення операції Об'єднаних сил підрозділи податкової міліції ДФС України здійснюють контрольно-дозвільні процедури:

- на контрольних пунктах в'їзду-виїзду;
- на контрольних пунктах в'їзду-виїзду на залізниці;
- на стаціонарних контрольних пунктах і блок-постах;
- вздовж лінії зіткнення під час патрулювання вздовж лінії зіткнення.

Чотири роки назад податкову міліцію ДФС України було залучено до проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей, яку 30 квітня 2018 року переформатовано в операцію Об'єднаних сил.

За чотири роки існування підрозділу в районах бойового конфлікту на Донбасі несли службу 1 257 офіцерів податкової міліції.

За цей час завдяки офіцерам податкової міліції на контрольних пунктах в'їзду-виїзду виявлено 4 760 фактів порушення порядку переміщення товарів та здійснення господарської діяльності у зоні проведення АТО та операції Об'єднаних сил. Стосовно порушників складено 2 622 протоколів про адміністративні правопорушення. За результатами розгляду адміністративних матеріалів економічний ефект склав майже 50 млн. гривень.

За матеріалами спецпідрозділу ДФС України розпочато 288 кримінальних проваджень. З незаконного обігу вилучено товарно-матеріальних цінностей на суму 609 млн. гривень. Попереджено спроби переміщення значних партій готівки через лінію розмежування, а саме: 568 тисяч доларів США, 31,5 млн. російських рублів, 150 млн. гривень та інші.

Крім виконання прямих завдань у сфері забезпечення економічної безпеки, важливим завданням, про яке наголошує військове керівництво операції Об'єднаних сил, є усунення корупційних ризиків та проявів корупції серед посадових осіб і персоналу, що здійснює контроль за переміщенням товарів через лінію зіткнення.

Станом на 15.05.2019 року співробітниками спеціального підрозділу податкової міліції ДФС України, залученого до складу Об'єднаних сил, спільно з працівниками Державної прикордонної служби України та Служби безпеки України під час несення служби на контрольних пунктах в'їзду-виїзду задокументовано 67 фактів пропо-

зиції надання неправомірної вигоди громадянами за безперешкодне переміщення товарів через лінію зіткнення на загальну суму 150 Євро, 200 дол. США, 4,0 тис. російських рублів та 18,5 тис. гривень.

До Єдиного реєстру досудових розслідувань по 6 фактам пропозиції неправомірної вигоди внесені відомості про вчинення кримінального правопорушення за ознаками складу злочину, передбаченого ч.1 ст. 369 КК України.

Таким чином можемо стверджувати, що підрозділи податкової міліції ДФС України протягом чотирьох років успішно виконують ряд важливих завдань у сфері захисту економічних інтересів держави в районах здійснення операції Об'єднаних сил. Зміна формату захисту державних інтересів України з Антитерористичної операції на операцію Об'єднаних сил не вплинула на зміну функціональних обов'язків податкової міліції ДФС України в районах бойового конфлікту.

Лише у 2019 році (станом на 15.05.2019 року) на контрольних пунктах в'їзду-виїзду у Донецькій та Луганській областях проведено огляд та пропуск понад шестисот 604 тис. транспортних засобів і близько п'яти 4,6 млн. громадян. Упереджено близько п'ятисот 488 спроб незаконного переміщення товарів (вантажів) через лінію зіткнення. Виявлено 566 адміністративних правопорушень, до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості понад тридцяти 30 кримінальних проваджень. З незаконного обігу вилучено товарно-матеріальних цінностей на суму понад 142 млн. грн. У дохід держави конфісковано товарно-матеріальних цінностей на загальну суму 1,7 млн. грн.

Однак існують проблеми у законодавчому забезпеченні діяльності працівників податкової міліції на територіях здійснення операції Об'єднаних сил, обґрунтування шляхів вирішення яких вимагає проведення спеціального дослідження.



## 6.4. Шляхи оптимізації процедур проведення досліджень з питань дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

*Рябченко О.П., Мацюк В.Я.*

Одним із найбільш поширених у системі тіньових економічних відносин є порушення у сфері митно-тарифних та податкових відносин. Проведені дослідження показують, що тінізація товарообігу руйнує конкурентне середовище, а з окремих видів імпортних товарних груп, які реалізуються на ринку України, близько 40-60 % – це товари, які з'явились на ринку через тіньовий сектор економіки. Слід вказати про складний характер протиправних дій у фінансово-економічній сфері, які вчиняються із застосуванням заздалегідь розроблених схем, в яких використовуються прогалини і колізії чинного законодавства, що за умови необхідності підвищення ефективності взаємодії між суб'єктами правоохоронної діяльності з питань їх розслідування і розкриття негативно впливає на стан забезпечення фінансової безпеки держави, формування та виконання дохідної частини Державного бюджету та бюджетів усіх рівнів [365].

Результати вивчення європейського досвіду демонструють, що на сьогодні у 13 країнах ЄС служби, що забезпечують фінансову безпеку, входять до складу фіскальних органів, у 14 – до складу правоохоронних органів.У складі фіскальних органів, таких як податкова, митна служба, міністерство фінансів, орган з фінансової безпекидіє в Австрії, Великій Британії, Греції, Естонії, Ірландії, Іспанії, Кіпрі, Латвії, Нідерландах, Німеччині, Португалії, Польщі, Швеції.У складі правоохоронних органів – поліції, прокуратури, або як окремий правоохоронний орган діє у таких країнах Євросоюзу, як Бельгія, Болгарія, Данія, Литва, Люксембург, Італія, Мальта, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія.

Існуюча в Україні модель, за якою компетенцією щодо забезпечення фінансовоїбезпекинаділені органи державної податкової (фіскальної) служби, діє у таких країнах ЄС, як Австрія, Велика Британія, Греція, Ірландія, Іспанія, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Швейцарія, Швеція; інших країнах – Австралії, Індії, Канаді, Новій Зеландії, Південній Кореї, Південно-Африканській Республіці, США, Чилі.

В сучасних умовах інституційної реформи державних інститутів влади, проведення широкомасштабних заходів із дерегуляції економіки з метою зменшення тиску на бізнес та протидії реальній організованій економічній злочинності в Україні назріла нагальна потреба консолідації функцій з протидії злочинам у сфері публічних фінансів та створення єдиного органу із забезпечення фінансової безпеки на заміну існуючим суб'єктам протидії економічній злочинності, злочинності у фінансовій сфері. Вказане також зумовлене різким зростанням обсягів тіньової економіки, посиленням невдоволеності громадськості існуючою правоохоронною системою, фактичним дублюванням функцій і повноважень різними правоохоронними органами та здійснення ними одних і тих же заходів по відношенню до суб'єкта господарювання.

Результати діяльності у сфері забезпечення фінансової безпеки держави за останні роки свідчать про ефективність вжитих податковою міліцією заходів із детінізації економіки.Так, економічний ефект від діяльності податкової міліції за останні роки складав: у 2013 році – 9,2 млрд. грн., 2014 році – 11,5 млрд. грн., 2015 році – 49 млрд. грн., 2016 році – 11,1 млрд. гривень.При цьому, відповідно до державної статистичної звітності, яка формується Генеральною прокуратурою України, економічна ефективність розслідування кримінальних проваджень податкової міліції в рази більша, ніж всіх інших правоохоронних органів разом узятих, які протидіють злочинності в економічній сфері. За 9 місяців поточного року за даними державного статистичного звіту про роботу органів досудового слідства за формою 1-СЛ за кримінальними провадженнями, направленими до суду слідчими податкової міліції, до бюджетів усіх рівнів відшкодовано збитків на суму понад 477 млн. грн., для порівняння: органами прокуратури – 54,3 млн. грн., Національної поліції – 44,5 млн. грн., СБУ – 9,6 млн. грн. [365].





Разом з тим, досвід країн Євросоюзу, вітчизняний позитивний досвід забезпечення фінансової безпеки держави та захисту її економічних інтересів мають бути враховані при проведенні аналітичної наукової діяльності щодо пошуку шляхів і напрямків вдосконалення форм і методів захисту економічних держави [365].

У сучасній правоохоронній діяльності щодо запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, широко використовуються інформаційні технології, за допомогою яких безпосереднім і опосередкованим способами можливо виявити «маркери» фактів протиправної діяльності. Питання вдосконалення нормативного регулювання застосування інформаційних технологій, фіксування результатів аналітичної роботи у правоохоронній діяльності, надання юридичної сили відповідним аналітичним висновкам є складним, а його вирішення передбачає встановлення, у першу чергу виходячи із судової практики, найбільш проблемних питань. Одним з таких є питання врегулювання правової форми і змісту аналітичного висновку як результату проведення досліджень з питань дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [360].

Слід вказати, що до функцій контролюючих органів, відповідно п.п.19-1.1.35 п.19-1.1 ст.19-1 Податкового кодексу України, належить вжиття заходів до виявлення, аналізу та перевірки фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму щодо відповідності законодавству. Спираючись на норми Глави 7 Податкового кодексу України, здійснюється інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів, яке стосується збору, опрацювання та використання інформації, необхідної для виконання покладених на контролюючі органи функцій.

Дослідження з питань дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним, або фінансуванням тероризму,здійснюється з метою виявлення будь-яких дій, пов'язаних із вчиненням фінансової операції чи правочину з активами, одержаними внаслідок вчинення злочину, а також вчиненням дій, спрямованих на приховання чи маскування незаконного походження таких активів чи володіння

ними, прав на такі активи, джерел їх походження, місцезнаходження, переміщення, зміну їх форми (перетворення), а так само набуттям, володінням або використанням активів, одержаних внаслідок вчинення злочину (відповідно статті 4 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»).Дослідження являють собою сукупність послідовно здійснюваних аналітичних процедур з виявлення, аналізу, перевірки фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, а для їх здійснення використовується інформація, перелік якої визначений ст.72 Податкового кодексу України.

В результаті досліджень щодо опрацювання виявлених фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та/або виявлених ознак злочинів, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом або інших злочинів у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах формується аналітичний висновок, в якому зазначено про обставини, що свідчать про наявність (відсутність) ознак діянь, що стосуються легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансування тероризму, або наявність ризиків проведення фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму.

Аналітичний висновок є засобом ідентифікації дій, пов'язаних із вчиненням фінансової операції чи правочину з активами, одержаними внаслідок вчинення злочину, а також дій, спрямованих на приховання чи маскування незаконного походження таких активів чи володіння ними, прав на такі активи, джерел їх походження, місцезнаходження, переміщення, зміну їх форми (перетворення), а так само набуття, володіння або використання активів, одержаних внаслідок вчинення злочину. Він може бути використаний як джерело доказів до і під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, що стосуються легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансування тероризму, а також для складання узагальнених матеріалів.





Необхідність встановлення такого змісту аналітичного висновку визначена специфікою об'єктивної сторони легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансування тероризму, що характеризується існуванням тісних зв'язків між злочинами, що поєднує їх в єдине коло протизаконної поведінки - як основних (предикатних) так і супутніх злочинів, які є предикатними по відношенню до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Причому супутні злочини виступають формою, способом або ж необхідною умовою для вчинення предикатних злочинів.

Саме такий зміст аналітичного висновку доцільно закріпити у відомчому нормативно-правовому акті - наказі про затвердження Типології виявлення обставин, які підлягають встановленню під час здійснення аналітичного дослідження з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Відповідний наказ формується Державною фіскальною службою України та потребує реєстрації в Міністерстві юстиції України.

## 6.5. Вдосконалення способів і методів виявлення ризикових зовнішньоекономічних операцій та фактів ухилення від сплати податків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності

*Соломенко Г.В.*

У зовнішньоекономічній діяльності України поширені тенденції, коли крім реального сектору економіки експорт та імпорт товарів здійснюють і так звані «ризикові» суб'єкти, зареєстровані в різних регіонах України, у діяльності яких наявні ознаки фіктивності. Зокрема, це коли у суб'єкта господарювання в одній особі засновник, директор та головний бухгалтер, відсутні основні фонди, кількість працюючих не більше однієї особи. Деякі з таких підприємств не є платниками ПДВ, не подають звітність, не повертають валютну виручку, оскільки здійснюють свою діяльність лише протягом короткого часу. Застосування таких підприємств у здійсненні господарюючими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності зумовлене насамперед з метою заниження об'єкта оподаткування та відповідно несплати податків до Державного бюджету [379, с.226].

Статтею 212 Кримінального кодексу України передбачено кримінально-каране діяння – умисне ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів), що входять в систему оподаткування, введених у встановленому законом порядку, вчинене службовою особою підприємства, установи, організації, незалежно від форми власності або особою, що займається підприємницькою діяльністю без створення юридичної особи, чи будь-якою іншою особою, яка зобов'язана їх сплачувати, якщо ці діяння призвели до фактичного ненадходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних, великих та особливо великих розмірах [26].

Незаконне переміщення товарів через митний кордон України безпосередньо пов'язане з ухиленням від оподаткування, враховуючи, що відповідні товарно-транспортні операції у подальшому використовуються при неправомірному завищенні валових витрат і податкового кредиту, а також заниженні валових доходів та податкових зобов'язань. Таким чином, кримінальному делікту передує адміністративний, а саме: вчинення адміністративного правопорушення – порушення митних правил за статтею 485 Митного кодексу України передує вчиненню кримінального правопорушення щодо ухилення від сплати податків (зборів, обов'язкових платежів), відповідальність за яке передбачено статтею 212 Кримінального кодексу України [379, с.226].

До ризиків вчинення таких правопорушень можна віднести:

1. Заниження/завищення митної вартості товарів.
2. Декларування товарів не за тим кодом УКТ ЗЕД.
3. Переміщення товарів з приховуванням від митного контролю (заниження ваги та кількості товарів, часткове недекларування товарів).
4. Декларування неправдивих відомостей щодо країни походження товарів.
5. Здійснення зовнішньоекономічних операцій з використанням суб'єктів ЗЕД з ознаками фіктивності.
6. Переміщення товарів поза пунктами пропуску (у тому числі через «зелену ділянку» кордону), а також з приховуванням від митного контролю.
7. Здійснення зовнішньоекономічних операцій з підконтрольними суб'єктами господарювання – нерезидентами, зареєстрованими у офшорних зонах.
8. Переміщення товарів комерційного призначення шляхом подрібнення на невеликі партії.
9. Переміщення комерційних товарів під виглядом гуманітарної допомоги з метою подальшої реалізації [379, с.226].

Враховуючи якісні та кількісні характеристики, місце та спосіб виробництва і транспортування, у ризикових операціях найбільше беруть участь такі групи товарів: при імпорті – пально-мастильні матеріали, засоби наземного транспорту, риба та морепродукти; при експорті – чорні метали, зернові культури, жири та олії [379, с.226]. Крім цього, масового характеру набуло незаконне переміщення через митний кордон таких високоліквідних товарів, як горіхи во-

лоські, бурштин та автомобілі. Зупинимось детальніше на цих питаннях.

Бурштин – мінерал класу органічних сполук, викопна смола хвойних дерев в основному палеогенового періоду [351]. Бурштин широко застосовується для виготовлення всіляких прикрас і предметів побуту. Дуже високо цінується в Китаї, країнах Європи та арабських країнах. При цьому заплутане правове регулювання користування надрами, складність процедури отримання спеціального дозволу на користування надрами, необхідність отримання цілого ряду дозволів, рішень для початку видобутку корисних копалин тривалий час відлякувало потенційних інвесторів від вкладення грошей в розробку бурштинових родовищ в Україні. Разом з цим на світовому ринку дорогоцінних каменів, ціни на бурштин зростають в геометричній прогресії [378].

Ці фактори, а також низький рівень зайнятості населення, відносна дешевизна і простота технології кустарної видобутку бурштину через його приповерхневе залягання, викликали значні масштаби нелегального старательського видобутку бурштину на Поліссі України, що в першу чергу губить екологію країни, а в другу – завдає істотної шкоди її економіці. До цього додамо корупцію в правоохоронних органах, незначну відповідальність за незаконний видобуток корисних копалин – і в результаті отримуємо затребуваний за кордоном товар, видобутий без документального оформлення, який є яскравим прикладом предмету порушень митних правил [378].

Сьогодні в Україні офіційно видобувається 2 тони бурштину на рік. Нелегально, за даними учасників ринку – від 50 до 250 тонн. За непрямими ознаками, використовуючи відкриту інформацію з Польщі, Китаю та Росії, можна підтвердити видобуток 30-80 тонн українського каменю. Умовно кажучи, Україна поставляє на світовий ринок десь 5-8% світового видобутку. Середня ціна видобутого в Україні і проданого кілограма становитиме 600-700 доларів США. 80 тон видобутого в Україні каменю множимо на максимальні 700 доларів США за кілограм і отримуємо 56 млн. доларів США – приблизний обсяг місцевого ринку видобутку на рік [409].

При цьому в бюджет країни не сплачено жодної копійки податків з доходів, отриманих від нелегального видобутку та подальшої реалізації бурштину. Також слід врахувати, що Верховною Радою України на сьогоднішній день не розглянутий законопроект, який би полегшив і узаконив цю процедуру, а також зобов'язав би «видобувачів бурштину» проводити роботу з мінімізації негативних екологічних наслідків видобутку бурштину. Практично весь бурштин переправляється кінцевим покупцям через митний кордон України незаконним шляхом. Він переміщається в тайниках транспортних засобів, в ручній поклажі без декларування, нелегальними тунелями або за заниженою вартістю [378].





Наприклад, українське підприємство закуповує у постачальника однієї з прибалтійських країн необроблений бурштин за заниженою ціною 300 дол. США. Одночасно за готівку закуповується незаконно видобутий в українському Поліссі бурштин, на який є готові документи про постачання його з Прибалтики. Після проведення сортувально-пакувальних дій каміння легалізується шляхом надання до митних органів документів на імпорт нібито обробленого сировини на адресу підконтрольних покупців-нерезидентів в Китаї. Мимохідь здійснюється продаж каменів і готових дорогоцінних виробів з них через мережу Інтернет, а також незаконне переміщення бурштину через митний кордон без сплати податків до бюджету від отриманих доходів. У підсумку – величезний заробіток «тіньовим» бізнесом і недоотримані бюджетом держави податки з цих прибутків [378].

Разом з цим, приведення у відповідність до законодавства видобутку бурштину вимагає застосування підходів, які повинні враховувати позицію населення, що проживає на територіях таких розробок. Протягом останніх років жителями північних районів Рівненської області України неодноразово проводилися масові акції, в тому числі із застосуванням фізичної сили і пошкодженням майна, спрямовані на недопущення припинення їх незаконної діяльності з боку державних і контролюючих органів з мотивацією відсутності інших способів заробітку [378].

Ми вважаємо, що кардинальним вирішенням проблеми може бути законодавче врегулювання видобутку бурштину приватними і комунальними підприємствами, залучення місцевих жителів до роботи на цих підприємствах, невідкладна передача всіх розвіданих ділянок в розробку легальним суб'єктам господарювання і посилення контролю над відновленням порушених земель [378].

Наступний цікавий вид товарів, які є предметами порушень митних правил, і, в свою чергу, беруть участь в ухиленні від сплати податків суб'єктами господарювання, є горіхи волоські. Щорічно з України експортуються тисячі тон волоських горіхів, які користуються великим попитом по всьому світу і використовуються в різних кондитерських виробництвах від Європи до Близького Сходу. Зловживання супроводжують цей бізнес по всьому ланцюжку, і в результаті обертаються багатомільйонними сумами надприбутків та недоотриманих у бюджет податків. Разом з цим, в Україні існує своя специфіка вирощування та заготівлі «горіхів волоських» – вони переважно вирощуються на приватних подвір'ях та дачних ділянках (приблизно 90%), які в подальшому по ланцюгу перекупників скуповуються крупними оптовиками. При цьому, з метою несплати податків до бюджету, у сільрадах і дачних кооперативах оформлюються фіктивні довідки про походження горіхів, видані найчастіше на померлих людей, на яких записується по 100 тон горіхів. Ця незаконна легалізація товару дозволяє не сплачувати до бюджету близько 100 млн. гривень податку з доходів фізичних осіб щороку [377].

Товар може експортуватись за підробленими документами від імені «неіснуючих» підприємств (з ознаками фіктивності), або під виглядом іншої продукції (наприклад «просо»). Крім цього поширене заниження вартості горіхів волоських при оформленні документів на експорт. Продукція у населення закуповується за ціною від 5 до 15 гривень за кілограм, а контрактна вартість товару, що експортується, вже варіюється від 10 до 130 гривень за кілограм. Про розмір заниження експортної вартості свідчить різниця між сумами контрактів в країни Близького Сходу, в яких діє досить ліберальний контроль, і ціною європейських контрактів, де діють більш серйозні правила. У Західну Європу товар експортується за цінами, які в 3-4 рази більше, ніж ті, за якими продається до Азії, яка до України набагато далі, та витрати на транспортування до якої вищі [377].

Ще один високоліквідний вид товарів, які є предметами порушень митних правил, – це транспортні засоби. Перегін автомобілів із Західної Європи в Україну існує з початку заснування незалежної держави України. У 90-ті роки це був так званий «Великий перегін», в якому брали участь звичайні громадяни, які бажали заробити.





Природно, що цей прибутковий «бізнес» супроводжував криміналітет. У ті часи головним завданням перегонників було не зустріти на трасі бандитів, які відбирали автомобілі, а їх власників просто вбивали [378].

За роки незалежності України ситуація змінилася. Був введений акцизний податок і мита на ввезені на митну територію України транспортні засоби. В країні один за іншим відкривалися дилерські центри зарубіжних автомобільних брендів, автомобільний ринок України наповнювався іномарками. Але перегін вживаних автомобілів з країн Європи, особливо з ФРН, не припинився. Кримінальна складова в цьому випадку полягає в умисному ухиленні від сплати податків в особливо великих розмірах [378].

Наприклад, підприємство, яке займається імпортом автомобілів в Україну, укладає фіктивний контракт з фірмою-нерезидентом, зареєстрованою в одній з країн Євросоюзу, про поставку нових і вживаних транспортних засобів. Фактично автомобілі купуються в країнах Європи автоперегонниками у фізичних і юридичних осіб. Після покупки автоперегонники передають технічні дані автомобілів українському підприємству-імпортеру для виготовлення підроблених документів. Надалі через Республіку Польща автомобілі вже за підробленими документами фірми-нерезидента ввозяться на митну територію України. При цьому в документах вказується занижена митна вартість автомобілів з метою мінімальної сплати податків на митному кордоні при їх імпорті. Після митного оформлення підприємство-імпортер реалізує транспортні засоби за готівку фізичним та юридичним особам, відображаючи в податковому обліку тільки частину такої реалізації (вказуючи ціни на автомобілі нижче середньо-ринкової приблизно на третину), при цьому реальний прибуток від продажів в звітності не враховується, що дає підприємству можливість не платити податки від отриманого прибутку [378].

Наведемо приблизний алгоритм виявлення контролюючими органами ризикових зовнішньоекономічних операцій.

1. Для визначення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які підпадають під критерії ризиків, за допомогою Інформаційної системи «Податковий блок» встановлюються реєстраційні дані суб'єкта, зокрема: назва, ідентифікаційний код, юридична адреса, теле-

фони, директор, бухгалтер, засновники, кількість найманих працівників, рахунки в банківських установах, філії, дочірні підприємства, профіль виробництва, галузева приналежність, розподіл прав власності (номінальні власники, реальні власники (юридичні, фізичні особи), їх контактні дані, оточення, зв'язки з представниками органів влади та політиками, відношення до груп впливу, фінансово-промислових груп, кримінальних угруповань.

2. Перевірка легітимності посадових осіб без втручання у діяльність підприємства шляхом проведення бесід за їх згодою.

3. Перевірка місцезнаходження підприємства за податковою адресою, встановлення можливості проведення господарських операцій суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності (наявність офісних, складських приміщень, виробничих потужностей, реальна кількість робітників).

4. Проведення аналізу зовнішньоекономічної діяльності суб'єкта ЗЕД за допомогою Автоматизованої системи митного оформлення (АСМО) «Інспектор-2006», а саме:

- встановлення кількості проведених зовнішньоекономічних операцій, їх загальної митної вартості, кількості сплачених митних платежів, загальної ваги у розрізі по кожному товару;

- встановлення нерезидентів, здійснення їх всебічної перевірки за допомогою наявних офіційних можливостей;

- визначення товарних груп, які експортує/імпортує суб'єкт ЗЕД, проведення їх аналізу згідно вимог УКТ ЗЕД;

- вивчення вантажно-митних декларацій та пакету документів (контракт, специфікація до контракту, інвойс, країна походження, торгова марка, міжнародна товарно-транспортна накладна (CMR), книжка МДП (Carnet TIR), сертифікати, дозволи, ліцензії, договір про декларування тощо);

- проведення аналізу рівня цін (з використанням інформаційних ресурсів Державного підприємства «Державний інформаційно-аналітичний центр моніторингу зовнішніх товарних ринків», товарних бірж тощо);

- встановлення компанії-перевізника (назва, місце реєстрації, транспортні засоби);

- встановлення декларантів, які здійснюють митне оформлення, та їх контактних даних, митниці на кордоні, митного посту митниці, де здійснюється митне оформлення;





- встановлення банківської установи, через яку здійснюється переведення грошових коштів за експортований товар.

5. Проведення аналізу експортованого/імпортованого товару, зокрема:

- визначення складу товару, сфери застосування, характеристик, аналізу коду товару за УКТ ЗЕД, ставки мита, необхідних документів нетарифного регулювання (сертифікати, дозволи, висновки, технічні умови, Держстандарт тощо);

- вивчення товару за допомогою мережі Інтернет (встановлення характеристик, призначення, роздрібних цін, торгової марки, проведення пошуку офіційних представників товару на території України, встановлення з ними контакту – отримання консультації);

- співставлення товару з раніше оформленим чи аналогічним товаром (за кодом, торговою маркою, виробником), аналіз його вантажно-митних декларацій.

6. Відпрацювання ланцюга постачання розмитнених товарів від виробника до експортера та в подальшому до нерезидента (аналіз фінансово-господарської діяльності підприємств, вартість товарів під час митного оформлення та під час реалізації, можливі так звані «скрутки» під час придбання та експорту товарів тощо).

7. Визначення кола осіб, яким підконтрольне ризикове підприємство, встановлення повного кола афілійованих осіб та підконтрольних суб'єктів господарювання;

8. У разі наявності в діях цих осіб ознак злочинної діяльності – проведення комплексу оперативно-розшукових заходів.

9. У разі виявлення ознак вчинення злочину – прийняття рішення в порядку статті 214 Кримінального процесуального кодексу України щодо реєстрації кримінального провадження в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, здійснення по ньому досудового розслідування, проведення заходів з відшкодування заподіяних державі збитків та направлення кримінального провадження до суду.

Розглянемо типові види правопорушень у митній сфері.

При здійсненні суб'єктами ЗЕД зовнішньоекономічних операцій у митному режимі «Імпорт» найбільш поширені такі діяння щодо ухилення від оподаткування:

1. Ухилення від сплати митних платежів шляхом заниження митної вартості товару за рахунок використання непрямих кон-

трактів через підконтрольних нерезидентів, зареєстрованих у офшорних юрисдикціях. Застосовується в усіх регіонах України.

2. Декларування неправдивих відомостей про кількість та вагу товарів за рахунок використання товарів прикриття з метою заниження бази оподаткування. Характерно для усіх регіонів України.

3. Декларування товару під іншими кодами УКТ ЗЕД, які дозволяють частково або повністю зменшити митні платежі. Широко застосовується по всій Україні.

4. Подання до митних органів неправдивих відомостей про країну походження товару (характерне для усіх регіонів України).

5. Ввезення товарів комерційного призначення під виглядом гуманітарної допомоги. Такі операції розповсюджені у зонах діяльності митниць ДФС західного регіону України, а також: Одеської, Київської та Київської міської митниць ДФС.

6. Ухилення від сплати митних платежів при ввезені товарів комерційного призначення з використанням спрощеного порядку переміщення через митний кордон України товарів, що переміщуються громадянами для особистих, сімейних та інших потреб, не пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності. Поширено у зонах діяльності митниць ДФС областей, які межують з країнами Євросоюзу, а саме: Волинської, Закарпатської, Львівської та Чернівецької митниць ДФС, а також у пунктах пропуску для повітряного сполучення.

7. Часткове ухилення від сплати податків шляхом ввезення поагрегатно транспортних засобів або шляхом подання до митних органів неправдивих даних про вартість, технічні та інші характеристики ввезених транспортних засобів (застосовується у зонах діяльності Львівської, Волинської, Рівненської, Вінницької та Житомирської митниць ДФС).

8. Ухилення від сплати податків при ввезенні нових, у тому числі брендових, речей, одягу та взуття з приховуванням від митного контролю шляхом використання товарів прикриття, а саме вживаних речей, або так званого «Second-hand» (розповсюджена у зонах діяльності Львівської, Волинської та Закарпатської митниць ДФС) [377].

Щодо митного режиму «Експорт», то тут тіньовим бізнесом застосовуються такі методи ухилення від оподаткування:





1. Здійснення експорту високоліквідних товарів з використанням суб'єктів господарювання, які мають ознаки фіктивності, з метою ухилення від сплати податку на прибуток та неповернення валютної виручки (вказані правопорушення характерні для усіх регіонів України).

2. Ухилення від сплати податку з доходів фізичних осіб при здійснені закупівель товарів за готівкові кошти у населення з метою подальшого їх експорту, у тому числі за заниженими цінами (зерно, металобрухт, горіхи волоські, мед, плоди та ягоди тощо). Найбільшого поширення набуло у зонах діяльності митниць ДФС областей південної України, в яких розташовані порти.

3. Здійснення нетипових для основного виду діяльності експортних операцій або псевдоекспорту (укладання фіктивних контрактів) з метою мінімізації податкових зобов'язань з ПДВ (характерне для усіх регіонів України).

4. Заниження вартості експортованих високоліквідних товарів (чорні метали, сільськогосподарська продукція, продукція машинобудування тощо) з метою ухилення від сплати податку на прибуток підприємств шляхом використання непрямих контрактів через підконтрольних нерезидентів, зареєстрованих у офшорних юрисдикціях. При цьому частина валютної виручки не повертається до України (застосовується в усіх регіонах України).

5. Завищення вартості експортованого товару по ланцюгу постачання з метою протиправного збільшення сум відшкодування ПДВ, у тому числі шляхом використання непрямих контрактів з підконтрольними нерезидентами, зареєстрованими у офшорних юрисдикціях (характерне для усіх регіонів України) [379].

Розглянемо окремі ризикові операції детальніше.

Насамперед, це здійснення ризикових експортних операцій з товарами «горіхи волоські».

Суб'єкти господарювання – експортери товару «горіхи волоські» (код за УКТ ЗЕД 0802310000, 0802320000) здійснюють закупівлю горіхів у населення за готівкові кошти, при цьому в порушення вимог статей 168, 170 Податкового кодексу України податок з доходів фізичних осіб до бюджету не сплачується. З метою легалізації придбаних у населення горіхів можуть використовуватися фіктивні підприємства та підконтрольні фізичні особи-підприємці, які знаходяться на спрощеній системі оподаткування.

На підставі отриманих від платника податків документів торгово-промисловою палатою готується висновок про походження товару «горіхи волоські», яке належним чином реєструється та є основним документом, на підставі якого в подальшому видається Сертифікат про походження товару. До даних про походження товару та підстави його отримання вносяться завідомо неправдиві відомості про назву постачальника горіхів (юридичної або фізичної особи), реєстраційний номер та дату видаткової накладної, на підставі якої СГД-експортером було придбано даний товар, а в разі придбання горіхів на ринку вносяться відомості про власника ринку, його назву, місцезнаходження та номер і дату виданої адміністрацією ринку довідки.

З метою несплати до бюджету ПДФО в якості податкового агента, свідомо не надаються до митних органів для проведення митного оформлення товару копії первинних бухгалтерських документів, що свідчать про реальне джерело походження придбаних горіхів, а для ухилення від сплати податку на прибуток з доходів підприємств митне оформлення здійснюється за цінами, що значно нижче ринкових, за допомогою підроблених документів.

Ухилення від сплати митних платежів при ввезенні товарів комерційного призначення під виглядом гуманітарної допомоги.

Підприємці, що здійснюють реалізацію високоліквідних товарів через мережу Інтернет, на ринках чи у роздрібній торгівельній мережі, при замовленні за кордоном партії товару, з метою мінімізації сплати митних платежів звертаються за допомогою до організаторів протиправної схеми, суть якої полягає у наступному. З метою ухилення від сплати митних платежів при здійснені імпортних операцій зловмисники використовують положення статті 287 Митного кодексу України, яка визначає, що ввезені (переслані) на митну територію України товари, визначені відповідно до Закону України «Про гуманітарну допомогу» Комісією з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України гуманітарною допомогою, звільняються від оподаткування ввізним митом [38].

Для реалізації схеми організатори створюють або використовують вже створені псевдо-благодійні організації, від імені яких подають до Міністерства соціальної політики України заяву про визнання товарів гуманітарною допомогою, до якої додаються підроблені документи, або такі, які містять неправдиві відомості.





Однак, у зв'язку зі стислими термінами розгляду робочою групою при Міністерстві соціальної політики України таких заяв (5 діб з моменту находження документів), встановити недостовірність наданих документів практично неможливо. Тому, здебільшого, Міністерство соціальної політики України видає накази про визнання товарів, заявлених від імені псевдо-благодійних організацій, гуманітарною допомогою. Даний наказ публікується на офіційному сайті Міністерства соціальної політики України та розсилається зацікавленим органам виконавчої влади. Після цього зловмисники подають до відповідної митниці ДФС додаткову (основну) митну декларацію та розмитнюють товар без сплати митних платежів. Потім товар доставляється замовникам, які реалізують його через мережу Інтернет, на ринках та через роздрібні магазини, переважно за готівкові грошові кошти, а організатори схеми подають до місцевих органів влади неправдиві відомості про цільове спрямування гуманітарної допомоги.

Вказаний протиправний механізм використовується для ухилення від сплати митних платежів при ввезенні як високоліквідних товарів, так і уживаних товарів – так званого «Second-hand».

Ухилення від сплати митних платежів при ввезенні на митну територію України автомобілів, що були у використанні, шляхом заниження митної вартості.

З метою мінімізації сплати митних платежів при здійсненні митного оформлення у митному режимі «Імпорт 40» (випуск для вільного обігу) автомобілів, що були у використанні, зловмисники подають до митних органів підроблені документи або такі, що містять неправдиві відомості щодо фактурної вартості товару. Наприклад, громадянин України купує за кордоном автомобіль вартістю 200 тис. євро. При цьому розрахунок за автомобіль здійснюється декількома платежами. У подальшому, при здійснені митного оформлення, до відповідної митниці ДФС подається платіжне доручення на 50 тис. євро, як підтвердження придбання автомобіля. З мовчазної згоди посадової особи митниці дане платіжне доручення виступає основою розрахунку митної вартості.

Ухилення від сплати митних платежів при ввезенні товарів з метою їх подальшої реалізації шляхом подрібнення на невеликі партії.

До 1 січня 2018 року митне законодавство України передбачало спрощений порядок переміщення (пересилання) через митний кордон України товарів, що переміщуються громадянами для особистих, сімейних та інших потреб, не пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності (частина перша статті 364 Митного кодексу України). Ця норма використовувалась громадянами для ввезення на територію України товарів у комерційних цілях без сплати митних платежів. Крім того, отримання фактично не облікованої продукції дає можливість ухилятися від інших податків і зборів, що підлягають сплаті при здійсненні підприємницької діяльності, що також завдає втрат державному бюджету України.

Суть правопорушення полягала у наступному. Суб'єкти господарювання (як фізичні особи так і юридичні), при здійснені закупівлі за кордоном великих партій товару, зверталися до організаторів схеми, які забезпечують переміщення цього товару на митну територію України без сплати митних платежів за рахунок подрібнення на невеликі партії. З цією метою даний товар доставлявся до кордону з Україною, як правило на заздалегідь орендований склад або ліцензійний митний склад. Деякі іноземні фірми за певну винагороду закривали транзитні або експортні декларації, після чого товар подрібнювався на частини, вага яких не перевищувала 50 кг, а вартість 500 євро. Такі партії передавалися фізичним особам, залученим організаторами схеми, які у подальшому за винагороду переміщували його через митний кордон України під виглядом придбаного для власних потреб.

Перетин митного кордону громадянами з такими товарами, як правило, здійснювався вантажними мікроавтобусами, переобладнаними під тип «В – пасажирський», якими переміщувалися одночасно до 9 осіб. Вказана відмітка у технічному паспорті дає можливість переміщуватися транспортному засобу смугами руху «зелений коридор» без сплати єдиного збору, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон. Під час здійснення митних формальностей громадяни декларували товари як такі, що ввозяться ними виключно для особистих, сімейних потреб, не пов'язаних з підприємницькою діяльністю (усно, шляхом вчинення дій – обранням смуги руху «зелений коридор»). У деяких випадках для підтвердження своїх слів вони надавали чеки та документи TAX-FREE





(виписані на їх ім'я, та оформлені митними органами іншої країни), у яких зазначається фактурна вартість товарів.

На території України товар, ввезений таким чином, акумулювався у місцях накопичення, а потім передавався замовникам, які реалізовували його через торгівельні мережі, Інтернет-магазини та на ринках, переважно за готівкові кошти.

Слід відзначити позитивно роботу законодавця, який шляхом внесення змін до Податкового кодексу України зробив цю схему економічно невигідною.7 грудня 2018 року Верховна Рада України внесла поправки, якими в десять разів обмежила безмитне ввезення товарів через кордон, зокрема до статті 191 Податкового кодексу України, а саме «у разі ввезення на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі товарів (крім підакцизних товарів та особистих речей), сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 500 євро та сумарна вага яких не перевищує 50 кг, через інші, ніж відкриті для повітряного сполучення, пункти пропуску через державний кордон України фізичною особою, яка була відсутня в Україні менше ніж 24 години або яка в'їжджає в Україну частіше одного разу протягом 72 годин, базою оподаткування є частина сумарної фактурної вартості таких товарів, що перевищує еквівалент 50 євро, з урахуванням мита, що підлягає сплаті» [37].

Тобто, з 1 січня 2018 року безкоштовно можна завозити на територію України товари вартістю не більше 50 євро і вагою не більше 50 кілограмів один раз на три доби. При цьому громадянин має перебувати за кордоном понад 24 години, тобто не можна повертатися з товаром у той же день. Крім цього, купувати через мережу Інтернет товари за кордоном і отримувати їх поштою безмитно тепер можна лише три посилки на місяць на суму 150 євро кожна, четверта уже буде йти з 20% ПДВ.

Наступний вид – ухилення від сплати податків шляхом пересортування товарно-матеріальних цінностей при переміщенні через митний кордон України.

Суть схеми така. До документів, які подаються до митного оформлення, вносяться недостовірні відомості про фізичні властивості товарно-матеріальних цінностей, які імпортуються. Крім цього, в одній митній декларації декларуються товари із низьким податко-

вим навантаженням, які у ваговому вимірі становлять більше 50% загальної ваги за митною декларацією, та товари із значно більшим податковим навантаженням та вищою митною вартістю у суттєво менших обсягах.

Наприклад, до оформлення під відповідним артикулом заявлено одяг відповідного кольору, моделі та фасону, митна вартість якого становить певну суму, а фактично імпортуються речі під тим самим артикулом але із зовсім іншими фізичними характеристиками та значно вищою вартістю.

Товари реалізуються за готівкові кошти суб'єктам господарювання з ознаками «фіктивності», що свідчить про формування схемного податкового кредиту третім особам. В подальшому суб'єкти господарювання з ознаками «фіктивності» реалізовують вказані товари підприємствам реального сектору економіки.

Наступна схема – ухилення від сплати митних платежів при ввезенні на митну територію України високоліквідних товарів поза митним контролем з подальшою їх підміною на задекларовані, що мають низьке податкове навантаження.

Полягає в такому. Після надходження вантажу в пункт пропуску через Державний кордон України до внутрішньої митниці зловмисники надають попередню митну декларацію та товаросупровідні документи із завідомо неправдивими відомостями щодо номенклатури, ваги та кількісних характеристик товару. Як правило, зазначаються товари з низьким митним навантаженням, а фактично ввозяться більш коштовні товари (побутова техніка, брендовий одяг, електронна техніка та ін.).

Після проходження митних процедур в пункті пропуску без фактичного огляду товару, автомобіль не слідує до митниці призначення, а направляється до орендованого/власного складського приміщення яке, як правило, розташоване на закритій території, що охороняється і має можливість в'їзду габаритного автотранспорту та проведення навантажувально-розвантажувальних робіт. До такого приміщення заздалегідь поміщуються ТМЦ з низьким податковим навантаженням, зазначені у митній декларації. Після надходження авто на склад, учасники протиправної схеми здійснюють несанкціонований доступ до товарів (шляхом пошкодження пломб або з використанням технологічних особливостей тентованих авто),





вивантажують незадекларований високоліквідний товар та на його місце завантажують задекларований товар такої ж ваги. Після цього авто слідує до митниці призначення, де завершує митне оформлення. У подальшому незаконно ввезений товар направляється замовникам, а товари-замінники повертаються на складське приміщення, на якому були завантажені, для повторення циклу вказаної схеми.

Наступне. Ухилення від сплати митних платежів при переміщенні на митну територію України високоліквідних товарів (вартістю понад 1000 євро) через пункти пропуску, відкриті для повітряного сполучення, у ручній поклажі поза митним контролем, шляхом їх недекларування.

Ця схема застосовується власниками роздрібних магазинів, які здійснюють діяльність з реалізації товарів відомих світових брендів невеликих розмірів («Louis Vuitton», «Gucci», «Chanel», «Valentino», «Dolce&Gabbana», «Dior», «Rolex» тощо). У соціальних мережах створюються профілі, через які отримуються замовлення на придбання за кордоном брендових речей та активно рекламується реалізація попередніх замовлень. Організатор схеми підшукує за кордоном необхідний товар, за яким відправляє кур'єра. Останній літаком слідує до обраних країн, де купує брендовий одяг, взуття, аксесуари та ювелірні вироби на суму не менше 20-30 тис. євро. При поверненні на територію України кур'єр обирає форму митного контролю по каналу «зелений коридор», призначеному для громадян, які переміщують через митний кордон України товар в обсягах, що не підлягають оподаткуванню митними платежами і письмовому декларуванню (вартістю до 1000 євро), що призводить до ухилення від сплати митних платежів.

Схема ухилення від сплати податків та неповернення виручки в іноземній валюті шляхом використання фіктивних фірм.

Широко поширена серед зернотрейдерів, які закуповують сільськогосподарську продукцію у товаровиробників за готівку (без відображення у податковому обліку). Продукція транспортується до зернових терміналів морських торгівельних портів та згідно документів, які готуються підконтрольними митними брокерами, належить фіктивним суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності. Ці ж самі митні брокери від імені зазначених фіктивних суб'єктів здійснюють митне оформлення продукції в режимі «експорт» по

контрактах, укладених з нерезидентами. Здійснені операції не відображаються у податковому обліку (найчастіше фіктивні суб'єкти господарювання не звітують взагалі) та з них відповідно не сплачується податкове зобов'язання з податку на прибуток, валютна виручка в Україну не надходить.

Крім зазначених, для ухилення від сплати податків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності можуть застосовуватись і інші способи та методи.

З метою виявлення та припинення порушень законодавства України з питань державної митної справи, виявлення кримінальних правопорушень у митній та податковій сферах, упередження та припинення каналів незаконного переміщення товарів через митний кордон України, Державною фіскальною службою України з 2015 року організовано відповідну роботу підрозділів податкової міліції ДФС та її територіальних органів [91].

За 2015-2017 роки податковою міліцією досягнуто суттєвих результатів із викриття кримінальних правопорушень у митній сфері.

У 2015 році до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено 343 кримінальні провадження у митній сфері, з яких 228 – за статтею 212 Кримінального кодексу України, за якими Державному бюджету відшкодовано 177,7 млн. грн. заподіяних збитків. З метою упередження незаконного формування податкового кредиту підприємствами реального сектору економіки до митниць ДФС направлено 698 орієнтувань щодо можливих порушень митних правил. Складено 427 протоколів про порушення митних правил на загальну суму штрафів 117,9 млн. грн. За результатами розгляду адміністративних проваджень за складеними протоколами винесено 227 постанов про накладення адміністративних стягнень (штрафів) на суму 51,3 млн. грн., з яких стягнуто до бюджету 11,7 млн. грн., конфісковано майна на суму 64 млн. гривень [92].

У 2016 році в ЄРДР зареєстровано 327 кримінальних проваджень, 165 з яких – за статтею 212 Кримінального кодексу України, у ході розслідування яких до Державного бюджету відшкодовано збитків у сумі 274,7 млн. грн. До митниць ДФС надано 699 орієнтувань щодо можливих порушень митних правил. За результатами відпрацювання орієнтувань митницями складено 883 протоколи про порушення митних правил суб'єктами ЗЕД. За складеними протоколами на порушників митних правил накладено штрафів на суму 75,1 млн. грн., з яких до бюджету стягнуто 9,1 млн. грн., конфісковано товарно-матеріальних цінностей на суму 54,2 млн. гривень [93].





У 2017 році в ЄРДР зареєстровано 324 кримінальні провадження, 128 з яких – за статтею 212 Кримінального кодексу України, у ході розслідування яких до Державного бюджету відшкодовано збитків на суму 390,9 млн. грн. До митниць ДФС надано 805 орієнтувань щодо можливих порушень митних правил. За результатами відпрацювання орієнтувань митницями складено 550 протоколів про порушення митних правил суб'єктами ЗЕД. За складеними протоколами на порушників митних правил накладено штрафів на суму 215,4 млн. грн., з яких до бюджету стягнуто 16,6 млн. грн., конфісковано товарно-матеріальних цінностей на суму 47,2 млн. гривень [94].

У ході проведення заходів із викриття фактів ухилення від сплати податків суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності податковою міліцією встановлено, що окремі організовані групи розробляють та впроваджують різноманітні злочинні схеми, а саме: мінімізація митних платежів при імпорті; ухилення від сплати податків та неповернення валютної виручки при експорті. Для реалізації цих схем створюються та використовуються суб'єкти господарювання з ознаками фіктивності, крім цього до них залучаються підконтрольні підприємства – нерезиденти. Такі групи отримали умовну назву «Центри мінімізації митних платежів» [93].

На нашу думку, можна навести таке формулювання цього поняття: Центр мінімізації митних платежів – це стійка організована група осіб з чітким розмежуванням обов'язків її учасників і складною організаційною структурою, діяльність якої спрямована на мінімізацію митних платежів при митному оформленні товарно-матеріальних цінностей.

До складу Центру мінімізації митних платежів можуть входити як фізичні, так і юридичні особи.

При цьому, юридичними особами виступають: брокерські фірми, «транзитні», «фіктивні» суб'єкти господарювання, підприємства реального сектору економіки – замовники послуг з мінімізації митних платежів [379].

Фізичні особи, які входять до складу Центру мінімізації митних платежів, саме і утворюють організовану групу, яка безпосередньо виконує протиправні діяння.

До них можуть належати:

1. Організатор (співорганізатор) – створює та забезпечує функціонування Центру мінімізації митних платежів, має розгалужені корумповані зв'язки на митницях та в інших органах влади.

2. Бухгалтер – виконує функції з оформлення документообігу, підготовки та подання податкової звітності, контролює банківські рахунки «транзитних» та «фіктивних» суб'єктів господарювання.

3. Митний брокер – здійснює функції з оформлення та подання до митних органів документів митного оформлення, як правило, бере безпосередню участь у виготовленні підроблених документів.

4. Підставні особи – фізичні особи (у тому числі нерезиденти), на яких за винагороду чи на постійній оплатній основі реєструються «фіктивні» чи «транзитні» підприємства.

5. Кур'єр – виконує вказівки організатора, бухгалтера та брокера [379].

Діяльність таких центрів мінімізації митних платежів в сучасних умовах – серйозний виклик сфері державного управління у митній галузі, вони наявні у переважній більшості схем, спрямованих на ухилення від оподаткування, які застосовуються суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та потребують значної уваги правоохоронних органів.

Тепер розглянемо проблемні питання в організації роботи контролюючих органів у напрямку викриття правопорушень у митній сфері.

По-перше, це відсутність якісної оперативної складової в організації роботи регіональних підрозділів податкової міліції. При більш глибокому дослідженні матеріалів проведених реалізацій стосовно суб'єктів ЗЕД, прослідковується тенденція, що до відповідальності притягуються керівники підприємств, які здійснюють протиправні зовнішньоекономічні операції. В той же час поза полем зору оперативних працівників та слідчих залишається питання документування (за оперативно-розшуковими матеріалами та в межах проведення негласних слідчих (розшукових) дій) та притягнення до відповідальності істинних організаторів вказаних протиправних схем, а також осіб, які сприяють їх втіленню в життя (зокрема, працівників контролюючих органів, митних брокерів і т.д).

Ми глибоко переконані, що переорієнтація роботи регіональних оперативних підрозділів на проведення комплексу якісних





оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій з документування справжніх організаторів та учасників злочинних угрупувань, які надають послуги щодо ухилення від сплати податків, митних платежів суб'єктам ЗЕД, повинна стати пріоритетом у діяльності правоохоронців у складі контролюючих органів.

Однією з головних лазівок нечесних суб'єктів господарювання є здійснення ними імпортних операцій з товарно-матеріальними цінностями, митна вартість яких значно нижча за середньоринкові ціни. Її суть полягає в тому, що при здійсненні імпортних операцій суб'єкти господарювання вказують у контрактах, які надаються до митниці, вартість імпортованих товарів, яка значно нижча за середньоринкові ціни на них в Україні.

В переважній більшості випадків вказані контракти укладені із нерезидентами, зареєстрованими в офшорних зонах та країнах з пільговим оподаткуванням. При визначенні митної вартості митники посилаються на Главу 9 Митного кодексу України, згідно якої митна вартість товарів, які ввозяться в режимі «Імпорт», визначається за двома методами, перший з яких є основним і називається «за ціною договору (контракту) щодо товарів, які імпортуються». За другорядним методом митна вартість визначається за ціною договору щодо ідентичних товарів; за ціною договору щодо подібних (аналогічних) товарів; на основі віднімання вартості; на основі додавання вартості (обчислена вартість). Цей метод не широко застосовується на митниці.

Таким чином, митна вартість товару, який ввозиться в Україну «за контрактом», значно нижча за середньоринкові ціни – відповідно з неї стягуються менші суми митних платежів.

На нашу думку, для врегулювання зазначеного питання, що дозволить підвищити рівень сплати податків до реального рівня, необхідно, по-перше, запровадити постійний моніторинг ризикових зовнішньоекономічних операцій суб'єктів ЗЕД з підприємствами, зареєстрованими в офшорних зонах та країнах з пільговим оподаткуванням, та їх комплексне відпрацювання, а по-друге, – внести зміни до методології визначення митної вартості імпортованого товару, у тому числі шляхом актуалізації існуючих та укладання нових Меморандумів про взаєморозуміння та співпрацю ДФС із відповідними Асоціаціями та провідними імпортерами товарів.

## 6.6. Структура митної служби Німеччини як вищого федерального органу у сфері митного управління

*Петрова І.П.*

Європейський Союз бере свій початок від Європейського співтовариства вугілля і сталі, заснованого у квітні 1951 року, і який є на сьогодні найкрупнішим і економічно розвинутим інтеграційним об'єднанням у світовій історії [452]. В рамках ЄС на базі Митного союзу, який був створений у 1968 році, були послідовно створені єдиний внутрішній ринок, а потім економічний і валютний союз. Митний союз став відправним етапом для подальшого розвитку ЄС і в чималому ступені сприяв його перетворенню в центр тяжіння для інших європейських країн. До теперішнього часу ЄС досяг вищої стадії регіональної економічної інтеграції – економічного і валютного союзу, а число його учасників зросла з початкових 6 до 28. Цей успіх пояснюється тим, що запровадження вільного митного простору стало на завершальному етапі необхідним інструментом посилення подальшої інтеграції і було однією з фаз більш глобального процесу, а не організовувалося з якоїсь абстрактної метою. Митний союз Європейського Союзу, безсумнівно, є перевагою для всіх країн під час здійснення взаємної міжнародної торгівлі.

За десятиріччя існування цього митного об'єднання у Європейському Союзі була вироблена всеохоплююча та ефективна система правового регулювання як внутрішніх, так і зовнішніх аспектів його функціонування. Новий Митний кодекс ЄС («Zollkodex der Union») від 09.10.2013 року, який вступив в силу 30.10.2013 року і застосування якого розпочалося на митній території ЄС з 01.05.2016 року, розроблений з метою досягнення взаємної згоди між країнами ЄС і передбачає створення єдиного митного інтерфейсу, який об'єднає національні митні бази і надасть можливість користування загальної





базою всім двадцяти восьми учасникам Європейського Союзу [453]. Митний кодекс ЄС передбачає поступове введення в масштабах ЄС гармонізаційних процесів обміну інформацією і загальних баз даних. Відповідно до планів Європейської комісії 31 грудня 2020 року має бути повністю завершений перехідний період, створена відповідна ІТ-інфраструктура і єдиний Митний кодекс ЄС має за-працювати в повній мірі на всій митній території Європейського Союзу.

Норми Митного кодексу ЄС в повній мірі регламентують також діяльність митної служби Федеративної республіки Німеччини, ключового учасника загальноєвропейського інтеграційного об'єднання. Досвід Німеччини у справі організації однієї з найкращих в Європі систем митного регулювання і контролю є досить затребуваною сьогодні і для країн колишнього пострадянського простору. Не винятком є і Україна, в якій нагальною потребою на сьогодні є реформування фіскальних органів, в структурі яких функціонують підрозділи, що реалізують державну політику у сфері державної митної справи. Тому позитивний досвід побудови і функціонування митної служби Німеччини заслуговує уважного вивчення, з метою врахування можливостей адаптації передового закордонного досвіду в роботі аналогічної вітчизняної служби України.

Згідно статті 105 абзацу 1 Конституції Німеччини від 23.05.1949 року Федерація володіє виключною законодавчою компетенцією з питань митних платежів та фінансових монополій. Стосовно інших видів податків, вказаних у статті 105 абзацу 2 Конституції Німеччини, Федерація володіє конкуруючою законодавчою компетенцією порівняно із законодавством федеральних земель.

Управління у сфері справляння митних платежів, податку від діяльності фінансових монополій, акцизного податку, які врегульовані на федеральному рівні, а також податку на прибуток, податку на додану вартість, транспортного збору та інших податків на моторизовані транспортні засоби в рамках Європейського Союзу здійснюється виключно Федеральними фінансовими органами на підставі статті 108 абзацу 1 та статті 87 абзацу 1 Конституції Німеччини. Структура цих управлінь і порядок їх роботи регулюються виключно федеральним законом.

Управління у сфері справляння інших видів податків здійснюється фінансовими органами федеральних земель. Федерація

може регулювати структуру цих органів, порядок їх роботи і єдину систему підготовки кадрів на основі федерального закону, що потребує погодження Бундесрату (Bundesrat) відповідно до статті 108 абзаців 3 і 4 Конституції Німеччини [454].

Організаційна структура фінансового управління регламентована § 1 Федерального закону «Про фінансове управління» (Finanzverwaltungsgesetz) від 06.09.1950 року [455], до якого належать як митне управління (Zollverwaltung), так і податкове (Steuerverwaltung).

Історично відомо, що у жовтні 1990 року після сорокаоднорічного розділення Східна і Західна Німеччина об'єдналися в єдину державу. Це сприяло проведенню масштабних реформ в державі, в тому числі і удосконаленні організаційно-управлінської структури митної системи. Відбулася інтеграція митного управління Німецької Демократичної Республіки у відповідне управління Федеративної Республіки Німеччини. Проте стрімкі зміни у соціально-економічному та політичному житті Європи потребували реформування парадигми суспільних відносин Європейської Спільноти, а також зміцнення інституційних спроможностей шляхом модернізації системи державних адміністрацій. Ліквідація митних кордонів унаслідок об'єднання частини Європи у 1993 році та подальше розширення ЄС, створення єдиного європейського ринку, ліквідація митних податків між державами-учасницями і запровадження єдиної торговельної політики щодо третіх країн, поставили перед митною службою ряд складних завдань, в тому числі як в напрямку адаптації організаційно-управлінської структури, так і технологічних процесів здійснення митного контролю.

До проведення реформи митної служби, тобто до 1 січня 2016 року митне управління Німеччини мало наступну трьохрівневу організаційну структуру.

На ***першому*** найвищому федеральному рівні (Oberste Bundesbehorde) мало місце Федеральне міністерство фінансів (Bundesministeruim der Finanzen) як найвищий орган, що координує діяльність митної служби Німеччини, у структурі якого існувало десять департаментів, один із яких – *Департамент митної служби* (так зване Управління III – Abteilung III). До кола повноважень цього департаменту належали всі фахові, організаційні та штатні питання, пов'язані з діяльністю митної служби Німеччини. Це управління, в свою чергу, поділялося на два відділи. *Перше* займалося загальними питаннями митного і податкового законодавства, боротьбою із контрабандою, оперативно-розшуковою діяльністю, боротьбою з корупцією, технічними та інформаційними питаннями у сфері митного регулювання, координацією роботи з прикордонними та іншими технічними службами. *Другий* відділ займався численними митними платежами, непрямими податками, міжнародним співробітництвом у митній сфері, питаннями внутрішнього ринку, походженням товарів, диференціацією преференцій тощо.





На ***другому*** середньому рівні (Mittelbehorden) Федеральний Уряд Німеччини створив п'ять федеральних фінансових дирекцій (Bundesfinanzdirektionen) розташованих у Hamburg, Potsdam, Koln, Neustadt an der Weinstrae та Nurnberg, які координували діяльність головних митниць та митних постів на місцевому рівні і забезпечували їх зв'язок з Федеральним міністерством фінансів. Крім того, до цього рівня належало Митне кримінальне відомство (Zollkriminalamt), яке є центральним управлінням по здійсненню оперативно-розшукової діяльності у митній сфері та переслідуванні і попередженні злочинів середньої, тяжкої та організованої митної злочинності.

До ***третього*** нижчого місцевого рівня (Ortliche Behorden) належали головні митні управління (Hauptzollamter), митні пости і митні комісаріати (Zollamter), оперативні митниці з належними філіями (Zollfahndungsamter) [456, с. 57].

Крім того, у даній структурі на середньому рівні були створені і існували чотири федеральні каси для прийому і здійснення платежів, а також оснащені лабораторії для проведення експертиз товарів. Центром підготовки і підвищення кваліфікації працівників митної служби стала Федеральна фінансова академія з двома філіями, одинадцять митних навчальних центрів, а також спеціалізовані школи для підготовки кінологів і службових собак [457].

1 січня 2016 року було запроваджено нову модель митного управління Німеччини, на чолі якої у якості вищого федерального органу на сьогодні є Генеральна митна дирекція (Generallzolldirektion). Середня ланка митних органів у даній структурі відсутня, проте мають місце численні митні органи на місцевому рівні.

Федеральне законодавство покладає на митні органи Німеччини досить широкі повноваження. Окрім стягування митних платежів і контролю за переміщенням товарів через кордон до сфери повноважень митних органів віднесено як боротьбу з контрабандою наркотичних, тютюнових та лікеро-горілчаних виробів, зброї та боєприпасів, так і попередження і припинення фінансування тероризму. Останнім часом особливого значення набуває боротьба з нелегальною трудовою діяльністю, робота мобільних митних груп по виявленню цієї діяльності, а також виявлення фальсифікованих товарів при спробі ввезення на територію Європейського Союзу.

Оновлена структура митного управління Німеччини станом на грудень 2018 року має три рівні.

*Найвищий федеральний орган*: Федеральне міністерство фінансів, у структурі якого функціонує Управління III (Abteilung III) і яке координує діяльність Федерального митного управління.

*Вищі федеральні органи:* Генеральна митна дирекція (Generalzolldirektion), яка нараховує понад 7000 службовців.

*Органи місцевого рівня:* 43 Головні митні управління (Hauptzollamter), підпорядковані 271 митні пости (Zollamter) та 8 оперативно-розшукових митних управлінь (Zollfahndungsamter) [458].

Генеральна митна дирекція координує діяльність і здійснює оперативне управління митними органами Німеччини, загальна кількість працівників яких становить в цілому по країні біля 39000 [459].

До структури Генеральної митної дирекції належать: дев'ять дирекцій, оперативний штаб, уповноважений з питань служби, уповноважений з питань захисту інформації. В цілому, дев'ять дирекцій з відповідними їм функціями, повноваження яких розповсюджуються на всю федеральну територію, координують діяльність нижчестоящих митних органів на місцевому рівні. Із вказаних дирекцій допоміжними вважаються перша і друга, яку забезпечують і організовують суто діяльність і функціонування Генеральної митної дирекції, а всі інші є спеціалізованими фаховими дирекціями, на які покладені досить вузькі повноваження у сфері здійснення митного контролю, здійснення митних процедур, контрольно-перевірочної роботи, боротьби з митними правопорушеннями та підготовки кваліфікованих кадрів.

*Дирекція I* забезпечує організацію роботи з персоналом і митної служби в цілому, зокрема: здійснення організаційних та координаційних заходів щодо забезпечення взаємодії між Генеральною митною дирекцією із (головними) митними управліннями, оперативно-розшуковими митницями, а також забезпечую безпеку митних морських складів на федеральному рівні.





*Дирекція II* забезпечує управління матеріально-технічним забезпеченням та розвитком інфраструктури, захисту інформації, функціонування та ведення реєстрів, банків та баз даних у митній сфері.

*Дирекція III* забезпечує виконання митного контролю та оформлення.

*Дирекція IV* займається питаннями адміністрування митних платежів, у т.ч. механізму нарахування, справляння та забезпечення повноти сплати акцизного податку, транспортного податку та інших видів платежів.

*Дирекція V* забезпечує дотримання умов митних режимів суб'єктами та проваджень у разі їх порушення.

*Дирекція VI* контролює дотримання суб'єктами, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, норм особливої частини європейського митного права щодо переміщення товарів, їх обмеженнями і забороною.

*Дирекція VII* здійснює контроль за нелегальною трудовою діяльністю, а також управління ризиками у даному напрямі.

*Дирекція VIII* – це так звана кримінальна митна служба (Zollkriminalamt), загальна чисельність працівників якої понад 1000 службовців, і яка має особливе значення і повноваження: розслідування злочинів у митній сфері (середньої тяжкості, тяжкі злочини, організована злочинність), а також протидія цим злочинам; координація діяльності оперативно-розшукових митних управлінь та контроль за розслідуваннями злочинів, що їм підслідні; фінансовий моніторинг за діяльністю організацій, що здійснюють операції, які пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму, розповсюдженню зброї масового знищення; управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю, проведення аналізу та оцінки митних ризиків тощо.

*Дирекція IX* – це освітньо-науковий центр, який має більше 20 навчальних закладів з підготовки фахівців митної справи, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників митної служби, науково-дослідного і технічного центру, кінологічної

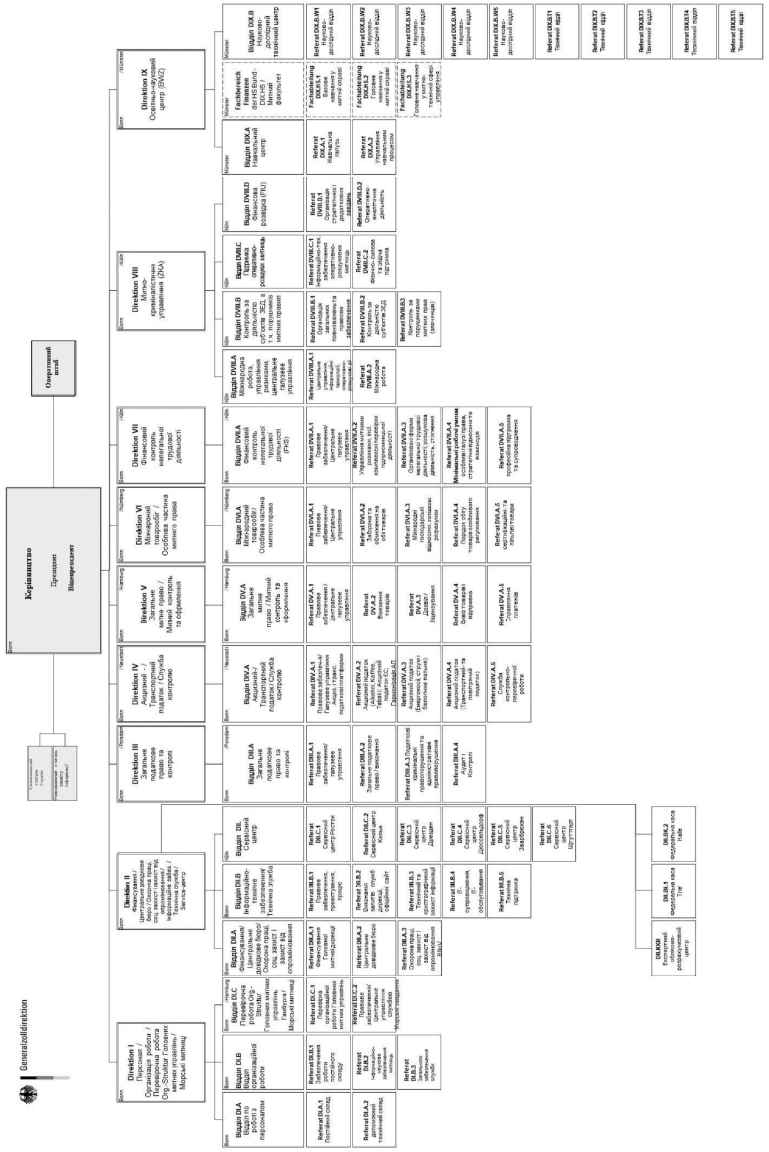


***Рис. 1.*** *Типова структура Генеральної митної дирекції Німеччини*



служби та центру проведення експертиз у сфері митної справи. Основним центром підготовки фахівців є Вища федеральна школа публічного управління (Hochschule des Bundes fur offentliche Verwaltung. Fachbereich Finanzen) у місті Мюнстер. Загальну схему типової структури Головного митного дирекції відображено на рис. 1.

На місцевому рівні існують 43 митні інспекції (на рівні федеральних земель) з типовою структурою, яка складається з наступних відділів: відділу по роботі з персоналом, організації роботи та фінансування служби; відділу визначення суми податкового зобов'язання; відділу податкового контролю та аудиту (служби виїзних перевірок); відділу фінансового контролю за нелегальною трудовою діяльністю; відділу нарахування штрафних санкцій; відділу виконавчого провадження. Крім того, у структурі є: штаб; уповноважені з питань захисту інформації та із загальних питань служби; відповідальні за дотримання прав персоналу та осіб, що мають фізичні вади; відповідальний за проходження навчальної практики. Загальну схему типової структури Головного митного управління відображено на рис. 2 (на прикладі Головного митного управління м. Кельну).




***Рис. 2.*** *Типова структура Головного митного управління Німеччини*

Крім того, спеціалізованими митними підрозділами на місцевому рівні є 8 оперативно-розшукових митних управлінь у містах Берлін, Гамбург, Ганновер, Мюнхен, Штутгарт, Франкфурт на Майні, Ессен, Дрезден, які уповноважені вести досудове розслідування у кримінальному та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Основними напрямками роботи цих восьми управлінь є розслідування у сфері незаконного обігу наркотичних засобів та контрабанди тютюнових виробів, контрафактних, фальсифікованих товарів, а також кримінальних злочинів у митній сфері та у галузі міжнародного економічного права.

Суттєву допомогу оперативно-митним управлінням Німеччини у плані консультування, координації діяльності, підтримки під час виконання повноважень здійснює кримінальна митна служба (Дирекція VIII).

Отже, у структурі типового оперативно-розшукового управління є: відділи загального і матеріально-технічного управління, у складі якого функціонують мобільні групи митного нагляду для здійснення перевірок без попередження, в тому числі і мобільні експертно-криміналістичні групи; відділи отримання, збору і обробки інформації; відділи фінансових розслідувань по боротьбі з




***Рис. 3.*** *Типова структура оперативно-розшукового митного управління Німеччини*





організованою злочинністю у митній сфері, а також інші відділи розслідувань. Крім того, у структурі є: штаб; уповноважені з питань захисту інформації та із загальних питань; відповідальні за дотримання прав персоналу та осіб, що мають фізичні вади. Загальну схему типової структури оперативно-розшукового управління відображено на рис. 3.

Завдяки злагодженій і скоординованій роботі 67 мобільних митних груп і мобільних пересувних сканер приладів, 1200 працівників наземних митниць, 31 митних кораблів, 350 працівників, що здійснюють митний контроль на воді, 2600 митників на кордоні зі Швейцарією, а також в аеропортах та морських пунктах пропуску, 3400 працівників оперативно-розшукових митниць у 2017 році були досягнуті значущі результати. Так, до федерального бюджету було стягнуто митних платежів на суму 125 млрд. євро, із них: від сплати акцизного податку – 59,2 млрд. євро, транспортного податку – 8,9 млрд. євро, податку на додану вартість на ввезені товари – 56 млрд. євро. Про об'єми проведеного митного контролю у 2017 році говорять наступні дані: протягом року підприємствами Німеччини до країн, що не є країнами ЄС, було вивезено товарів на загальну суму 970 млрд. євро, а ввезено до Німеччини товарів на суму 443 млрд. євро.

У боротьбі з контрабандою, що набула транснаціонального значення, німецькими митниками було вилучено тютюнових виробів на суму 77 мільйонів євро, понад 7 тонн кокаїну, більше 2,8 тонн марихуани, 488 кілограмів гашишу, 83 кілограми метамфетаміну, 62 кілограми героїну. Крім того, виявлено фальсифікованих товарів на суму 196 мільйонів євро, 70% яких надходить з Китаю і Гонконгу.

У рамках боротьби з незаконним переміщенням рідкісних тварин і рослин, німецькою митною службою, переважно в аеропортах, було виявлено і вилучено у 2017 році понад 45000 об'єктів, що знаходяться під захистом природоохоронного міжнародного законодавства.

Зусиллями майже семи тисяч митників було здійснено заходи фінансового контролю нелегальної трудової діяльності, в ході якого було перевірено 52000 підприємств, відкрито 108000 проваджень, розслідування по яким успішно завершені, що попередило нанесення шкоди бюджету на загальну суму біля 1 млрд. євро [460].

Таким чином, базовим регуляторним актом, що закріплює ключові положення щодо нормативно-правового забезпечення інфраструктури митних органів, забезпечення необхідними технічними засобами митного контролю, управління митними ризиками є Митний кодекс Європейського Союзу. Система митних органів Німеччини з її оновленою структурою забезпечує національну безпеку не тільки на власній митній території, а і вносить значний вклад до захисту зовнішньоекономічних інтересів Європейського Союзу. Вивчення досвіду країн ЄС, учасниць Митного союзу, надає Україні, яка орієнтована на приєднання до Європейського Союзу, можливості інтегрування їх позитивних напрацювань у вітчизняну практику здійснення митної справи, особливо в умовах реформування Державної фіскальної служби України.



## Висновки

Адміністративну діяльність щодо забезпечення митної безпеки визначено як публічну, підзаконну, цілеспрямовану, державно-владну діяльність уповноважених щодо забезпечення митної безпеки суб'єктів – органів державної виконавчої влади, яка здійснюється з метою захисту митних інтересів держави і урегульована нормами адміністративного і митного права.

Формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає зовнішній вияв дій уповноважених суб'єктів, що здійснюються у межах компетенції з метою реалізації поставлених перед ними завдань, які стосуються захисту митних інтересів держави.

Форми адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки за наявністю (відсутністю) юридичних наслідків систематизовано у дві групи: організаційні форми і правові форми. Останні за пропоновано поділити на три підгрупи: матеріальні, процесуальні і процедурні. Цей перелік форм доповнений такою правовою формою як компроміс у справі про порушення митних правил.

Процесуальною формою адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступає зовнішній вираз цілеспрямованих, послідовно здійснюваних однорідних дій, які здійснює суб'єкт забезпечення митної безпеки з метою реалізації компетенції, урегульованих процесуально-процедурними нормами адміністративного та митного права, що встановлюють однорідні процедурні вимоги, які мають бути дотримані під час здійснення таких дій і завжди пов'язані із розглядом і вирішенням юридичної справи.

Процедурна форма адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки являє собою зовнішній вираз цілеспрямованих, послідовно здійснюваних уповноваженими щодо забезпечення митної безпеки суб'єктами, що не пов'язані із юридичною справою. Процедурні дії є однорідними, їх здійснення має юридичні на-

слідки і завершуються конкретним матеріально-правовим результатом у формі акту індивідуальної дії.

Методами адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виступають урегульовані нормами адміністративного та митного права засоби, прийоми і способи, за допомогою яких уповноважені суб'єкти здійснюють цілеспрямований вплив на суспільні відносини з метою реалізації завдань і функцій у сфері забезпечення митної безпеки.

Адміністративний примус у сфері забезпечення митної безпеки являє собою заходи впливу, передбачені нормами адміністративного та митного права, які застосовуються уповноваженими суб'єктами до непідпорядкованих осіб, незалежно від їх волі і бажання в односторонньому порядку з метою захисту митних інтересів держави шляхом попередження і припинення правопорушень у митній сфері, покарання за їх вчинення.

Встановлено неврегульованість у діючому законодавстві понять «правоохоронний орган» та «митний орган». Щодо першого поняття виявлено два основних наукових підходи. Відповідно до першого – «правоохоронні органи» є державними установами та організаціями, основним завданням яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями, другий науковий підхід визначає їх як державні органи, основним видом діяльності яких є визначені законодавством функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності. Поняття «митний орган» існувало у Митному кодексі 2002 та 2012 років до реформування Державної митної служби України та її злиття з Державною податкової службою України у Міністерство доходів і зборів України наприкінці 2012 року. З того часу відбулось «розмиття» цього поняття та трансформацію у «орган доходів і зборів», що у даний час негативно впливає на діяльність цих органів.

Під час визначення ознак суб'єктів забезпечення митної безпеки, до яких можливо віднести їх цільове призначення щодо забезпечення регулювання митних відносин, дотримання законності та правопорядку у цій сфері, захисту громадян та держави від загроз, що можуть виникати у галузі державної митної справи, наголошено





на необхідності дотримання цілісного характеру їх діяльності та чіткого розмежування та визначення завдань та функцій.

З багатьох правоохоронних та митних органів України визначено чотири основні суб'єкти, які в силу поставлених завдань та виконуваних функцій мають забезпечувати митну безпеку держави, а саме органи доходів і зборів, податкова міліція, Служба безпеки України, Державна прикордонну служба України.

У ході проведеної систематизації наявних завдань, що стоять перед цими суб'єктами, визначення їх компетенції, аналізу результатів їх діяльності за останні сім років, автори дійшли висновку про відсутність координації та взаємодії між ними, оскільки суб'єкти виконують виключно поставлені перед ними завдання в межах їх власної вузької компетенції. Внаслідок фрагментарності та відсутності системності, діяльність визначених суб'єктів забезпечення митної безпеки носить ситуативний характер. З огляду на це запропоновано створити єдиний центр координації суб'єктів забезпечення митної безпеки.

Адміністративна відповідальність за порушення митних правил – це окремий підвид адміністративної відповідальності, який характеризується специфічними ознаками і який розуміють як негативну реакцію держави в особі фіскальних органів на вчинення особами порушення встановлених законодавством митних правил, у межах і у порядку, передбаченому Митним кодексом України.

Адміністративній відповідальності за порушення митних правил притаманні такі специфічні ознаки:

- має окрему нормативну підставу у вигляді Митного кодексу України;

- вона настає за вчинення специфічного правопорушення – порушення митних правил, визначеного у статті 458 Митного кодексу України:

- до порушників митних правил застосовуються специфічні стягнення;

- провадження у справах про порушення митних правил здійснюється відповідно до Митного кодексу, а не Кодексу України про адміністративні правопорушення.

До правових форм діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави включено усі прояви активності публічної адміністр-

рації, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у сфері захисту економічних інтересів держави: нормативні акти управління, акти-плани, управлінські програми, індивідуальні акти (адміністративні акти), адміністративні договори, юридично значимі дії, адміністративні процедури, автоматичні правові механізми.

Адміністративні акти є лише різновидом, підкласом індивідуальних актів публічної адміністрації, яким властиві як загальні (підзаконність; обов'язковість (імперативність); офіційність, односторонність, конкретність, індивідуальний характер), так і спеціальні ознаки, визнання та врахування яких при розробці, визначені процедур прийняття та оскарження значно впливають на ефективність виконання державних завдань у сфері захисту економічних інтересів держави. Особливості адміністративних актів суб'єктів захисту економічних інтересів держави виявляються і в специфіці їх індивідуального характеру: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами; чітка визначеність адресата — конкретної особи або осіб.

Елементами будь-якої адміністративної процедури є: юридичний факт, з яким пов'язується її початок, адміністративно-процедурні статуси її учасників, види, послідовність та строки здійснення процедурних дій, види та підстави прийняття проміжних та підсумкових рішень. Встановлення та уніфікація елементів кожного з видів адміністративної процедури є об'єктивною необхідністю та вимогою загальновизнаних принципів належного урядування.

Виділено «широке» і «вузьке» розуміння адміністративної юрисдикції. Прихильники «вузького» розуміння сутності адміністративної юрисдикції роблять акцент на дві такі характеристики цієї діяльності: а) юрисдикційна діяльність має місце там, де має місце адміністративне правопорушення; б) така діяльність має правоохоронну спрямованість. Інакше кажучи, адміністративна юрисдикція сприймається в такій якості, в якій вона подібна до кримінально-процесуальної чи цивільної процесуальної діяльності, коли є необхідність у з'ясуванні певних обставин, кваліфікувати вчинені діяння, задовольнити законний інтерес, застосувати санкцію до правопорушника або розглянути скаргу на прийняте рішення. «Широкий» зміст





адміністративної юрисдикції охоплює встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління (у даному випадку сказане поширюється і на сферу місцевого самоврядування) спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та, у відповідних випадках, загальними (звичайними) судами.

Адміністративними неюрисдикційним провадженням у діяльності митної служби доцільно назвати процесуальну форму здійснення уповноваженими митними органами, їх посадовими особами однорідних розпорядчих дій позитивного змісту, спрямованих на вирішення індивідуальної справи або унормування окремих груп відносин у галузі митної справи, що завершується прийняттям індивідуального або нормативного акту, який має правові наслідки для розвитку митних відносин, гарантування законності їх виникнення, зміни і припинення.

Інформаційно-аналітичну діяльність податкових та митних органів щодо формування й реалізації державної інформаційної політики на території України, як і будь-яку іншу діяльність органів державної влади, доцільно передбачати, перш за все, у національному законодавстві, зокрема у загальних нормативно-правових актах, що містять: по-перше, базові положення по роботі з інформацією й регламентують інформаційну сферу суспільства; по-друге – у спеціальному законодавстві, яке регулює державну інформаційну політику в діяльності лише зазначених органів. Правове забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України повинно містити в собі економічно обґрунтовані, реальні, і такі, що не суперечать одне одному нормативні положення та передбачати (в сукупності з іншими правовими актами, що регулюють діяльність даних органів) організаційні, фінансові (вказівка на джерело фінансування, це особливо важливо стосовно питань, пов'язаних з інформатизацією податкових та митних органів України, забезпеченням підрозділів комп'ютерною технікою і програмним забезпеченням), правові та інші засоби забезпечення нормативних положень, які містяться в акті.

Сформульовано спеціальні принципи правового забезпечення інформаційної діяльності податкових та митних органів України: принцип доступності та прозорості інформації; принцип консолі-

дації даних; принцип захисту персональних даних в податкових та митних органах; принцип актуальності інформаційних ресурсів; принцип концептуального підходу до правового забезпечення інформаційної діяльності; принцип функціональної побудови системи правового забезпечення інформаційної діяльності; принцип використання податковими та митними органами законних засобів отримання інформації; принцип юридичної відповідальності за порушення права на доступ до інформації. Запропоновані принципи не є вичерпними, так як розвиток суспільства, науково-технічного прогресу та загострення проблем у інформаційній діяльності податкових та митних органів України неминуче вимагатиме пошуку нових підходів до їх вирішення.

Виділено наступні функції інформаційної діяльності у сфері захисту економічних інтересів держави: системоутворююча; інформаційна; ідеологічно-виховна; правонаділяюча; забезпечувальна; регулятивна; охоронна.

Розробляючи та запроваджуючи заходи забезпечення економічної безпеки держави, Україні доцільно враховувати, що:

- забезпечення економічної безпеки України повинно мати системний характер;

- економічна безпека державинерозривно пов'язана з економічною безпекою окремих суб'єктів господарювання (юридичних та фізичних осіб);

- заходи забезпечення економічної безпеки необхідно проводити як на рівні держави (макрорівень), регіону (мезорівень), так і на рівні окремого суб'єкта господарювання (мікрорівень).

Економічну безпеку України (макрорівень), включаючи безпеку окремого регіону (мезорівень) та суб'єкта господарювання (мікрорівень), можна забезпечити шляхом:

- системного удосконалення національного законодавства України, враховуючидосвід, найкращі практики та правові механізми економічно розвинутих держав;

- здійснення системних заходів профілактики загроз економічній безпеці (на рівні держави (макрорівень), регіону (мезорівень) та окремих підприємств (мікрорівень));

- державної підтримки використання сучасних інноваційних технологій як у всіх галузях економіки (макрорівень), регіонах (мезорівень), так і на окремих підприємствах (мікрорівень);





- запровадження та підтримки політики ефективного використання кадрів (персоналу) як на державному рівні (макрорівень), регіональному (мезорівень) так і на окремих підприємствах (мікрорівень).

Застосування ризик-орієнтованого підходу до оцінки якості здійснення митної діяльності передбачає виявлення корупційних ризиків. Такі ризики можна умовно поділити на зовнішньоорганізаційні (тобто такі, наявність яких не пов'язана із внутрішньою організацією діяльності органів доходів і зборів і впливати на усунення яких органам доходів і зборів вкрай складно) і внутрішньоорганізаційні. Сучасна діяльність, пов'язана із усуненням корупційних ризиків, має переважно внутрішньоорганізаційний характер. Серед корупційних ризиків на зовнішньоорганізаційному рівні в діяльності органів доходів і зборів можна виділити: нормативну невизначеність, колізійність правових приписів, наявність дискреційних повноважень, вади організаційних змін. На внутрішньоорганізаційному рівні до корупційних ризиків в митній діяльності слід віднести ті, які відзначені у роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 «Корупційні ризики в діяльності державних службовців», зокрема: недоброчесна поведінка, конфлікт інтересів. Слід вказати про те, що превентивна діяльність, спрямована на недопущення виникнення корупційних ризиків, повинна мати системний характер і передбачати застосування не тільки заходів внутрішньоорганізаційного змісту, але й таких, які мають загальнодержавний характер. Поряд із цим, слід враховувати превентивне значення формування у суспільній думці нетерпимості, несприйняття корупційної поведінки, підвищення ролі громадських інституцій у протидії корупції не тільки у розглядуваній митній сфері, але й у системі публічної служби в цілому.

Підрозділи податкової міліції ДФС України протягом чотирьох років успішно виконують ряд важливих завдань у сфері захисту економічних інтересів держави в районах здійснення операції Об'єднаних сил. Зміна формату захисту державних інтересів України з Антитерористичної операції на операцію Об'єднаних сил не вплинула на зміну функціональних обов'язків податкової міліції ДФС України в районах бойового конфлікту. Разом з тим, існують проблеми у законодавчому забезпеченні діяльності працівників подат-

кової міліції на територіях здійснення операції Об'єднаних сил, обґрунтування шляхів вирішення яких вимагає проведення спеціального дослідження.

В результаті досліджень щодо опрацювання виявлених фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, та/або виявлених ознак злочинів, пов'язаних з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом або інших злочинів у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах формується аналітичний висновок, в якому зазначено про обставини, що свідчать про наявність (відсутність) ознак діянь, що стосуються легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансування тероризму, або наявність ризиків проведення фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму. Аналітичний висновок може бути використаний як джерело доказів до і під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, що стосуються легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансування тероризму, а також для складання узагальнених матеріалів. Саме такий зміст аналітичного висновку доцільно закріпити у відомчому нормативно-правовому акті – наказі про затвердження Типології виявлення обставин, які підлягають встановленню під час здійснення аналітичного дослідження з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Відповідний наказ формується Державною фіскальною службою України та потребує реєстрації в Міністерстві юстиції України.

Доведено, що переорієнтація роботи регіональних оперативних підрозділів на проведення комплексу якісних оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій з документування справжніх організаторів та учасників злочинних угруповань, які надають послуги щодо ухилення від сплати податків, митних платежів суб'єктам ЗЕД, повинна стати пріоритетом у діяльності правоохоронців у складі контролюючих органів.



## Список використаної літератури

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упоряд. О.Ф. Андрійко (кер. кол.), В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль, Ю.С. Педько та ін. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

2. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К., 2003. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/

3. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: навч. посіб. / за заг.ред. В.В. Ченцова. – К. : Істина, 2010. – 208 с.

4. Адміністративна діяльність: навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., доцента О.І. Остапенка. – Львів: ЛІВС, 2002. –252 с.

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

6. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: підручник / під ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 177 с.

7. Адміністративна діяльність. Частина особлива: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: Ун-т внутр. справ, Еспада, 2000. – 368 с.

8. Адміністративна юрисдикція. URL: http://www.ukrreferat.com/index.php? referat=48910&pg=2 (дата звернення 15.10.2019) .

9. Адміністративне право. Заг. частина: навч. посіб./ С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

10. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.

11. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. Т.1: Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 592 с.

12. Адміністративне право України: навч. посіб. // за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулєвської. – К.: Істина, 2007. – 216 с.

13. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К., 2005. – 487 с.

14. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. – Херсон: Олді-Плюс, 2018. – 446 с.

15. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – М.: Юристъ, 2004. – 556 с.

16. Адміністративне судочинство: підручник / Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пирожкова, О.О. Газенко та ін. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць; Державний вищий навч.заклад «Запорізький нац. ун-т» Міністерства освіти і науки України. – К.: Запоріжжя: Істина, 2009. – 344 с.

17. Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. – Київ: Факт, 2003. – С. 151.

18. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 710 с.

19. Алексеев С.С. Проблемы теории права: курс лекций: В 2 т. Свердловск, 1972. – Т. 1. – 396 с.

20. Андрієнко В., Мігус І., Коваль Я. Міжнародний досвід формування державної політики у сфері забезпечення фінансової безпеки як складової національної безпеки. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2017. Вип. 20. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk20/fail/ Andrijenko, Migus,Koval.pdf

21. Антонов Р.К. Організація й тактика діяльності підрозділів ДСБЕЗ щодо попередження злочинів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню [Текст] / Р.К. Антонов // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Зб. наук. праць / ред. кол.: О.В. Негодченко (гол.), К.В. Антонов, І.Г. Богатирьов та ін. – Дніпропетровськ: ДДУВС, 2008. – №4(40). – С. 305-316.

22. Арістова І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2002. – 39 с.

23. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія і практика: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ МВС України. – Одеса, 2016.

24. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2004. – 301 с.

25. Ахметова Г.Р. Коррупция в нефтедобывающих странах : учеб. пособ. / Г.Р. Ахметова. – Алматы: Кульжахан, 2002. – 150 с.

26. Афанасьєва О.О. Правове регулювання митного режиму спеціальної митної зони: дис канд юрид наук. Юридична академія ім. Я. Мудрого, 2011.

27. Бабалик Є.М. Адміністративно-правові основи інформаційного забезпечення митних органів в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. – Одеса, 2010. – 18 с.

28. Байтин М.И. Сущность права. Современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Монография. – Саратов: СГАП, 2001. – 416 с.

29. Бамбізов Є.Є. Інформаційна функція Державної фіскальної служби України: дис. … канд.. юрид. наук: 12.00.07. – Запоріжжя, 2017. – 222 с.

30. Бандурка А.М. Административный процесс: учебник / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Х.: Изд-во НУВД, 2001. –353 с.

31. Бандурка О. М., Бевзенко В. М., Василенко В.М. та ін. Основи управління в органах внутрішніх справ: навч. посіб. – Х.: ХНУВС, 2010. – 592 с.

32. Баранов А. Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? – Зеркало недели, 2002. – №1. URL: https://zn.ua/ (дата звернення: 05.01.2018)

33. Баранов О. Система принципів інформаційного права. Правова інформатика, 2006. – №2(10). – С. 5-15.

34. Баранов О.А. Теоретико-методологічні основи правового забезпечення інформаційної сфери України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2015. – 40 с.

35. Баранов-Мохорт С.М. Генеза дослідження адміністративно-правових засобів запобігання та протидії корупції в системі державної служби. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2012. № 2. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknuvs/2012_2/baranov.htm.

36. Барановський О.І. Фінансова безпека : монографія. – К. Фенікс, 1999. – 338 с.

37. Батанова Л.О. «Митний пост-аудит в Україні та проблемні аспекти його здійснення в сучасних умовах». 2016. 1 Lex Portus. – 94 с.

38. Батанова Л.О. Щодо визначення поняття «фінансовий контроль у державній митній справі: теоретико-правовий аспект. 2014. Юридичний вісник. – 130 с.

39. Батурина Ю. Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: автореферат дис. на соискание уч. степени канд. юрид. Наук : 12.00.01. – М., 2001. – 25 с.

40. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. – М., 2000. – 640 с.

41. Біла В.Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. Наукови+9й вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2015. – Випуск 30. – Том 2. – С. 12-15.

42. Біла В.Р. Види правових форм публічного адміністрування. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. 2019. – №4. – С. 94-99

43. Біла В. Р. Особливості адміністративно-договірних відносин за участю органів Державної податкової служби // Радник: укр. юрид. портал. URL: http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/21399- 2012-06-19-22-07-49.html (дата звернення: 04.12.2016).

44. Біла В.Р. Поняття правової форми публічного адміністрування. Право і суспільство. – 2018. – № 4 . – С. 150-155.

45. Белов Г.В., Смирнов Е. Е. Системный анализ базовых актов в структуре информационного законодательства Российской Федерации. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. – М.: Новая Правовая культура, 2003. – С. 53 -60.

46. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура. Государство и право. 1999. – № 12. – С. 45-46.

47. Бєляков К. І. Інформація в праві: теорія і практика. Монографія. – К.: КВІЦ, 2006. – 116 с.

48. Беляков, К. И. Управление и право в период информатизации: монографія. – К. : КВІЦ, 2001. – 308 с.





49. Бережний А.М. З історії виникнення і розвитку корупційних правопорушень / А.М. Бережний // Юридична наука. – 2012. – №5. – 124 с.

50. Бережнюк І. Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва: автореф. дис. … д-ра екон. наук: 08.00.02. Київській національний університет ім. Т.Г. Шевченка. – Київ. 2010. URL : https://scholar.google.com.ua/citations?user=T2zr1egAAAAJ&hl=ru#d=gs_md_citad&u=%2Fcitations%3Fview_op%3Dview_citation%26hl%3Dru%26user%3DT2zr1e gAAAAJ%26citation_for_view%3DT2zr1egAA AAJ%3A_kc_bZDykSQC%26tzom%3D-180 (дата звернення 14.10.2019).

51. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підручник. – Київ. Юрінком Інтер, 2005. – 365 с.

52. Брижко В. До питання сучасної інформаційної політики. Вісник Академії управління МВС, 2009. – №2. – С. 27-47.

53. Бойко І.В. Критерії оцінки діяльності оперуповноважених ДСБЕЗ органів внутрішніх справ МВС України за системою вагомих показників / І.В. Бойко // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. 2002. – №1. – С. 392-424.

54. Бондаренко І.В. Місце і роль нормативно-правових актів Президента України у правовому забезпеченні боротьби з організованою злочинністю та корупцією / І.В. Бондаренко // Право України. 2005. – №4. – С. 54-56.

55. Брижко В.М. Теорія і практика інформаційного права: методологія кодифікації інформаційного законодавства України. Правова інформатика, 2013. – №1(37). – С. 70-78.

56. Буковинський С.А. Фінансова криза в Україні: вплив на розвиток економіки та деякі заходи з досягнення фінансової стабілізації. Фінанси України. 2010. – Вип. 11. – С. 10-30.

57. Варналій З.С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення [монографія] / З.С. Варналій, Д.Д. Буркальцева, О.С. Наєнко / за заг. ред. проф. З.С. Варналія. – К. , 2011.

58. Варналій З.С., Томашевський Т.Т. Комплексне оцінювання економічної безпеки регіонів України (на прикладі Івано-Франківської області). Економіка і регіон – №1(68). 2018. – ПолтНТУ. – С. 5-13.

59. Відомості про результати роботи за січень-травень 2019 року. Головне управління внутрішньої безпеки. Офіційний сайт ДФС України. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zapobigannya-proyavam-korupts/insha-informatsiya-pro/380897.html

60. Вітвіцький С.С. Методологічні засади дослідження контролю в Україні. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2014. – № 6. – С. 116-122.

61. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид., переробл. і доповн. – К.: Юрид. думка, 2012. – С. 771-772.

62. Велика українська енциклопедія: у 20 т. – Х.: Право, 2016. – Т. 2: Філософія права / редкол. С.І. Максимов (голова) та ін. 2017. – С. 105.

63. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. 2010. – № 4. –С. 163-177.

64. Галлиган Д., Полянский В., Старилов Ю. Административное право: история развития и основне современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.

65. Галкін І.Г. Юридична відповідальність за порушення митних правил і контрабанду / І.Г. Галкін // Вісник Національного університету водного господарства та природокористування, 2015. – №3, частина 3. – С. 126-130.

66. Галкина О. В. Функциональный аналіз правових актов. URL: http://rus-nauka.ru/articles/iz-voprosov-okhvatyvaemykh-problemoy-sudebnykh-resheniy-vazhneyshee-teoreticheskoe-i-prakticheskoe-z/sektsiya-1-teoriya-i-istoriya-prava-i-gosudarstva-istoriya-ucheniy-o-prave-i-gosudarstve-spetsialnos/funktsionalnyy-analiz-pravovykh-aktov/ (дата звернення: 07.01.2018)

67. Галунько В.В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. та ін. – Херсон, Олді-Плюс, 2018. URL: http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/35285 (дата звернення 12.10.2019).

68. Гаман Н.О. Міжнародний досвід формування економічної безпеки держави: перспективи для України. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток». – № 5. 2018. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/5_2018/38.pdf.





69. Гаман Т. Принципи інформаційної діяльності органів державного управління в регіонах України. Вісник державної служби України, 2004. – № 4. – С. 45-48.

70. Гасанова А.К. Адміністративно-правові засади вирішення конфліктів в діяльності органів виконавчої влади: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. – 20 с.

71. Гасанова А.К. Способи вирішення правових конфліктів у діяльності органів виконавчої влади: деякі питання систематизації. Право і безпека. 2011. – №1(38). – С. 65-68.

72. Гвоздецький В.Д. Корупція в незалежній Україні: заходи запобігання та протидії / В.Д. Гвоздецький // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2012. – № 2. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknuvs/2012_2/gvozd.htm.

73. Гега П.Т. Про деякі недоліки нового антикорупційного законодавства в Україні [Текст] / П.Т. Гега, Л.І. Пліщук // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. №21. – С. 161.

74. Геєць В.М. Концепція економічної безпеки України / В.М. Геєць та ін.; НАН України, Інститут економічного прогнозування. – К., 1999.

75. Гладун З.С. Адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією : [проблемна лекція] / З.С. Гладун. – Тернопіль: Економічна думка, 2002. – 49 с.

76. Голобуцький О.П., Шевчук О.Б. Електронний уряд. – К. ЗАТ «Атлант UMS», 2002. – 173 с.

77. Голованова Н.В. Пріоритети державної інформаційної політики. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2017-3/doc/1/06.pdf (дата звернення: 05.01.2018)

78. Голосніченко І. П., М. Ф. Стахурський Адміністративний процес: навч. посібник. – К.: ГАН, 2003. – С. 256.

79. Гордійчук М. В. Правове регулювання електронного документообігу в сфері оподаткування:дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2017. – 248 с.

80. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та ін. Загальне адміністративне право: підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.

81. Гришина Н.В. Шляхи вдосконалення інституту адміністративної відповідальності / Н.В. Гришина // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2006. – №12. – С. 207-215.

82. Гребенніков В.О. Доцільні принципи державної політики у сфері інфокомунікацій. Наукові записки Українського науково-дослідного інституту зв'язку, 2010. – №3(15). – С. 5-14.

83. Грушевський В.А. Спеціальні принципи діяльності регіональних управлінь Державної фіскальної служби України. Форум права, 2016. – №1. – С. 81-85.

84. Грянка Г.В. Правові засади адміністративної відповідальності за порушення митних правил. Право і суспільство. 2012. – №6. – С. 102-108.

85. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., Зерцало, 2007. URL: https://www.twirpx.com/file/136694/ (дата звернення 12.10.2019).

86. Данильєва І.Є. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Луганськ, 2005. – 196 с.

87. Дарнопих Г.Ю. Сучасні проблеми економічної безпеки України. Вісник Академії правових наук України. – Х., 1998. – №1. – С. 142-150.

88. Даценко В. В. Митна безпека як складова економічної безпеки держави. Ефективна економіка. № 12. 2017. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6209 (дата звернення 09.10.2019).

89. Дацків Р.М. Економічна безпека держави в умовах глобальної конкуренції: кол. монографія. – Львів. 2006. – 160 с.

90. Денисова А.В. Сутність адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади та її місце у виконавчій владі. Актуальні проблеми держави і права. 2017. – Вип. 79. № 79. – С. 46-50.

91. Державна фіскальна служба України, План роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік, затверджений 30.01.2015, п.5.7.

92. Державна фіскальна служба України, Звіт про виконання Плану роботи ДФС України на 2015 рік, затверджений 19.01.2016.





URL: http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf (дата звернення 10.07.2017).

93. Державна фіскальна служба України, Звіт про виконання Плану роботи ДФС України на 2016 рік, затверджений 16.02.2017.URL: http://sfs.gov.ua/data/files/199244.pdf (дата звернення 10.07.2017)

94. Державна фіскальна служба України, Звіт про виконання Плану роботи ДФС України на 2017 рік, затверджений 20.02.2018.URL: http://sfs.gov.ua/data/files/223549.PDF(дата звернення 06.03.2018

95. Державна фіскальна служба України, Звіт про виконання Плану роботи ДФС України на перше півріччя 2016 року, затверджений 17.08.2016, п.5.3. URL: http://sfs.gov.ua/data/files/173587.pdf(дата звернення 10.07.2017)

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

97. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 113.

98. Діяльність Корпорації «RAND» (скорочення від Research and Development – науково-дослідні розробки). Офіційний сайт RAND. URL: http://www.rand.org.

99. Джафарова О.В. Щодо розуміння категорії «публічно-сервісна діяльність» Національної поліції // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти: матеріали XI Міжнар. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.). Донец. юрид. ін-т МВС України. – Кривий Ріг, 2016. – С. 55-58.

100. Джурик О.Р. Особливості адміністративної відповідальності за порушення у сфері державної митної справи / О.Р. Джурик // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Л. – 2016. – №5. – С. 192-195.

101. Доктрина інформаційної безпеки України, затверджено Указом Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/47/2017 (дата звернення: 05.01.2018)

102. Дорогих В. Порушення митних правил. Юридичний вісник, №3. – 2014. – С.180-184.

103. Дорофеєва Л.М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції: монографія. – Ужгород: «Гельветика», 2017. – С. 421-422.

104. Дорофеєва Л.М. Адміністративно-правове регулювання організації та діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України. Авторфер. дис.д.ю.н. 12.00.07. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». – Ужгород, 2019. – 44с.

105. Доповіді та дослідження Інституту стратегічних досліджень «Нова Україна». – К.: 2015. – 288 с.

106. Дудін М.М. Подолання системної корупції як засадничої стратегії забезпечення підприємницької безпеки в умовах тінізації [Текст] / М.М. Дудін // Форум права. 2014. – №1. – С. 156-157.

107. Дяченко Н. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Публічне адміністрування: теорія та практика, 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2013_2_14. (дата звернення: 15.05.2018)

108. Жаліло Я. Стратегія забезпечення економічної безпеки України. Пріоритети та проблеми імплементації / Я. Жаліло // Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти [Текст]. – К. : Сансанга, 2001. – 224 с.

109. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. – К.: Юрінком Інтер, 2017. – С. 243-471.

110. Зайченко В.В., Лаптєва А.В. Роль і місце правоохоронних органів у правовій державі. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. Кіровоград, ЦНТУ, 2013. Вип. 23. URL: http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/4637/1/57.pdf (дата звернення 24.10.2019).

111. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

112. Економічна безпека України: стан, проблеми та перспективи: тези доповідей учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції (22 квітня 2016 р.) / упор. Л.М. Томаневич. – Львів: ЛьвДУВС, 2016. – 360 с.

113. Єремєєв Д.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: сучасний стан та перспективи удосконалення [Текст] / Д.В. Єремєєв // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2009. – №2. – С. 199.





114. Єрмоленко О.С. Стаття 163-3 КУпАП: підстави настання відповідальності // Фінансове право. 2011. – №2(16). – 38-41 с.

115. Іваненко Я.Л. Адміністративні неюрисдикційні провадження: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – К., 2011. – 204 с.

116. Іваненко Я.Л. Адміністративне неюрисдикційне провадження в публічно-правових відносинах. – Віче, 2010. – № 14. – С. 11-13.

117. Иванова Л.А. Определение эффективности нормативних актов в процессе правового мониторинга: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2011. 175 с.

118. Інструкція з підготовки і подання податкових документів в електронному вигляді засобами телекомунікаційного зв'язку: Наказ Державної податкової адміністрації України від10.04.2008 р. №233. Дата оновлення: 15.11.2017. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0320-08 (дата звернення: 05.01.2018)

119. Загарій В.П. Монетарні важелі досягнення фінансової безпеки: досвід розвинених країн. Бізнес Інформ : між. наук. екон. журнал. 2014. –№4. – С. 400-405.

120. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

121. Каденюк Д. Л. Спеціальні принципи інформаційного права. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України, 2012. – №1. – С. 54- 58.

122. Калініченко А.І. Митна безпека як складова національної безпеки України. Право та інновації. – 2015. – №2(10). – С. 14-18

123. Камлик М.І. Про результати дослідження проблем, що пов'язані з протидією корупції в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2000. – №2. URL: http://mndc.naiau.kiev.ua/Gurnal/2text/2_03.htm.

124. Карабеков М. М. Функции правових актов в механизме правового регулирования. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-pravovyh-aktov-v-mehanizme-pravovogo-regulirovaniya.pdf (дата звернення: 07.01.2018)

125. Касянюк Т.С. Правове забезпечення інформатизації Державної податкової служби України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2013. – 189 с.

126. Катеринчук І.П. Правові засади інформаційного забезпечення діяльності правоохоронних органів України:дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2015. – 499 с.

127. Коваленко Л.П. Функції інформаційного права. Державне будівництво та самоврядування. – 2011. Випуск 22. – С. 247-254.

128. Ковальський В.С. Функції права: ціннісний та сутнісний виміри. Альманах права. – 2012. Випуск. 3. – С. 58-62.

129. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. №35-36, № 37. – Ст. 446.

130. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (зі змінами).

131. Козлов Ю.М. Административное право : учебник. – М. : Юристъ, 2005. – 554 с.

132. Козлов Ю.М. Административное право. – М.: Юристъ, 1999. – 320 с.

133. Козлов В.Л. К вопросу о понятии эффективности права. Вестник Ленинградского университета, 1972. – Вып. 1. – С. 109-113.

134. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02. – К., 1999. – 26 с.

135. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

136. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

137. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

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

139. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес. 2012. – №2. – С. 43-51.

140. Конвенція про інформаційне та правове співробітництво, стосовно «Інформаційних суспільних послуг» від 04.10.2001 р. ETS № 180. Дата оновлення: 04.10.2001. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_559 (дата звернення: 05.01.2018)

141. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР (зі змінами, згідно із Законом України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII). Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30 (23.07.96). Ст. 141.

142. Конституція УРСР від 20.04.1978 р. № 888-IX. Дата оновлення: 20.04.1978. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420 (дата звернення: 05.01.2018).

143. Концепція, затверджена Наказом ДПА України від 23.09.2003 р. № 444.Дата оновлення: 23.09.2003. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0160223-03 (дата звернення: 05.01.2018)

144. Концепція захисту інформації в Державній податковій службі України, затверджена Наказом ДПА від 28.10.2002 р. №512.Дата оновлення: 28.10.2002. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0546225-03 (дата звернення: 05.01.2018)

145. Концепція створення багатофункціональної комплексної системи «Електронна митниця», схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2008 р. №1236-р.Дата оновлення: 17.09.2008. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236-2008-%D1%80 (дата звернення: 05.01.2018)

146. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посібник. – К.: Прецедент, 2007. – С. 202-223.

147. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: моногр.; за ред. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

148. Комлев С.В. Административно-юрисдикционный процесс: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.14. Государственное учреждение «Всероссийскийнаучно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации». – М., 2008. – 210 с.

149. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: дис. … доктора юрид.наук: 12.00.07. – Харків. 2006. – 424 с.

150. Копейченко А.В. Дотримання законності при отриманні дозволу на збір конфіденційної інформації про особу правоохо-

ронними органами в ході оперативнорозшукових заходів. Форум права, 2009. – №3. – С. 347-354.

151. Корж І.Ф. Основні критерії інформації – предмета інформаційної функції держави як безпекової. Право і суспільство, 2016. – № 5. – С. 108-115.

152. Кормич Б. Конституційно-правове регулювання інформаційних відносин. Юридичний вісник, 2013. – № 3. – С. 46-51.

153. Коренев А.П. Административное право России: учебник. В 3 ч. Ч. 1. М.: МЮИ МВД РФ, 1996. 268 с.

154. Корнева Т. Відповідальність за порушення митних правил / Т.Корнева // Юрид. вісник. 2007. – №2. – С.27-35.

155. Корчевська Л.О. Міжнародний досвід формування інституціонально-правової основи безпекознавства. Міжнародна економічна політика. № 1 (24). 2016. С.74-102. URL:http://iepjournal.com/journals/24/2016_4_Korchevska.pdf.

156. Котляр В.Ю. До питання оцінювання діяльності оперуповноважених ДСБЕЗ МВС України [Текст] / В.Ю. Котляр // Вісник Академії управління МВС. – 2007. – №2-3. – С. 35-47.

157. Кравець М.О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень митних правил: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Міжрегіональна академія управління персоналом. – К., 2012. – 19 с.

158. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001р. № 2341-ІІІ. Відомості Верховної Ради України. 2001. – № 25- 26. – Ст. 13.

159. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. №9-10, №11-12, №13. – Ст. 88.

160. Кувалдин В.П. Борьба с коррупцией в дореволюционной России / В.П. Кувалдин // Коррупция в России: состояние и проблемы: Материалы науч.-практ. конф. (26-27 марта 1996 г.). – М.: НИиРИО Моск. ин-та МВД России, 1996. – Вып. 2. – С. 97.

161. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атіка, 2005. – 358 с.

162. Кулапов В.Л. Теоретические основы государства и права: методические рекомендации для повторения курса. 2-е изд., испр. и доп. – Саратов, 2003. – 196 с.

163. Куліш А.М., Кобзєва Т.А., Шапіро В.С. Інформаційне право: навчальний посібник. – Суми : Сумський державний університет. 2016. – 108 с.





164. Кураев В.И. Энциклопедия эпистемологии и философии науки. – М.: Канон+, РООИ «Реабилитация», И.Т. Касавин. 2009. – 86 с.

165. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко, та ін.; за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 864 с.

166. Курс общего административного права : учебник : в 2-х т. / под ред. Ю.М. Старилова. – М., 2002. – Т. 2 Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002, – 212 с.

167. Кучерявенко Н. П. Налоговые процедуры: правовая природа и классификация: монографія. – К.: Правова єдність, 2009. – 460 с.

168. Кушнірова Т. В. Принципи та методи роботи з особовим складом органів і підрозділів внутрішніх справ. Проблеми пенітенціарної теорії і практики, 2002. Вип. 7. – С. 451-459.

169. Лапаева В. В. Конкретно-социологические исследования в праве. М.: Юридическаялитература, 1987. 143 с.

170. Лекарь С.І. Економічна безпека держави та суб'єкти її забезпечення. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. – № 2. – С. 75-83. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2012_2_13.

171. Литвин Н.А. Правове забезпечення функції інформаційної діяльності органів Державної фіскальної служби України. Наука і правоохорона, 2018. –№1(39). – С.131-138.

172. Литвин Н.А. Принципи правового забезпечення інформаційної діяльності органів Державної фіскальної служби України. – Науковий юридичний журнал «Правові новели», 2018. – № 4. – С. 196- 202.

173. Литвин Н.А. Роль держави у регулюванні процесів розвитку сфери інформатизації суспільства. Актуальні проблеми менеджменту та фінансів в сучасних глобалізаційних процесах: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. (м. Ірпінь, 15-16 березня 2018 р.). – Ірпінь-Білосток. Видавництво Університету ДФС України, 2018. – С. 219-221.

174. Литвин Н.А. Окремі проблемні питання інформаційного забезпечення органів Державної фіскальної служби України. АУСПІЦІЯ: міжнародне чесько-українське науково-теоретичне видання. – Прага, 2016. – С. 30-35.

175. Литвин Н.А. Теоретичні підходи щодо правового регулювання Державної інформаційної політики у діяльності органів Державної фіскальної служби України. Наука і правоохорона, 2017. – №4(38). – С. 64-69.

176. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія. – Суми: Університетська книга, 2006. – 367 с.

177. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. … к-та юрид. наук : 12.00.07 / Нац. університет «Львівська політехніка». – Львів, 2017. – 214 с.

178. Маргасова В.Г. Зарубіжний досвід забезпечення економічної безпеки регіону. Науковий вісник ЧДІЕУ. Регіональна економіка. – Чернігів, 2011. – №1(9). – С. 53-61.

179. Марущак А.І. Правове регулювання доступу до інформації в Україні: основоположні принципи. Судоустрій і судочинство, 2007. – № 3. – С. 70-74.

180. Матвейчук Л.О. Електронне державне управління оподаткуванням: досвід Республіки Казахстан. Ефективність державного управління, 2015. – Вип. 42. – С. 68-77.

181. Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб / А. В. Матіос. –К. : Знання, 2007. – 223 с.

182. Мацюк В.Я. Державна фіскальна служба України як суб'єкт захисту економічних інтересів України в районі здійснення операції Об"єднаних сил. Захист економічних інтересів України в районах здійснення операції Об'єднаних сил: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ірпінь, 24 травня 2019 р.) / за заг. ред. О.П. Рябченко. – Ірпінь: НУДФСУ, 2019. – 167 с.

183. Мергелидзе М.Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. – М.: Юриспруденция, 2008. – С. 35.

184. Методичні рекомендації щодо централізованого приймання та комп'ютерної обробки податкової звітності платників податків в ОДПС України: Наказ Державної податкової адміністрації України від31.12.2008 р. №827. Дата оновлення: 14.06.2012. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0827225-08/ed20081231 (дата звернення: 05.01.2018)

185. Методологія проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України 24.04.2017 № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи».





186. Міняйло М. П. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права громадян на звернення: монография. – Миколаїв: Іліон, 2009. – 192 с.

187. Міжнародна конвенція про адміністративну взаємодопомогу у сфері митних відносин від 27.06.2003р. Доступ із інформ.-правової системи «Ліга-Закон».

188. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09 червня 1977 р. (Конвенція Найробі). Доступ із інформ.-правової системи «Ліга-Закон».

189. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643 (дата звернення 10.10.2019).

190. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособие. 2-е изд., доп. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.

191. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Монографія. – Х.: Бурун Книга, 2010. – 336 с.

192. Миколенко О.М. Функції адміністративного права. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету, 2012. – № 4. – С. 39-42.

193. Мироненко І.С. Адміністративно-правові засади діяльності Державної фіскальної служби України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. – К, 2017. – 20 с.

194. Миронюк Р.В. Сучасні наукові підходи до визначення місця адміністративного процесуального права та процесу в системі адміністративного права / Р.В. Миронюк // Журнал східноєвропейського права. 2014. – №9. – С. 4-10.

195. Митний кодекс України від 12.12.1991 р. № 1970-XII. Відомості Верховної Ради України, 1992. – №16. – Ст. 203.

196. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. Відомості Верховної Ради України, 2002/ – №38-39. – Ст. 288.

197. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Офіційний вісник України. 2012. – №32 (04.05.2012).

198. Митне право України: навч.посіб./ Ю.В.Іщенко, В.П.Чабан, В.М.Дорогих [та ін.]; керів.авт.кол. Ю.В.Іщенко, В.П.Чабан – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 296 с.

199. Митне право України: навч. посібник / В.Я. Настюк, М.Г.Шульга. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2005. – 114 с.

200. Митне право України: навч. посібник / Ченцов В.В., С.В. Кувакін, та ін. / за ред. В.В. Ченцова. Дніпропетровськ, Академія митної служби України.2014.URL : http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/1954/1/%D0%9C%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B5%20BE%20%D0%A3%D0%BA%D1% 80%D0%B0%D1%97%D0% BD%D0%B8%202014.pdf (дата звернення 25.09.2019).

201. Мезенцева Н. М., Нікульникова Т. Г. Парадигма системи електронного адміністрування податку на додану вартість в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету, 2015. Випуск 14. Частина 2. – С. 151-154.

202. Мельник М.І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» [Текст] / М.І. Мельник, А.І. Редька, М.І. Хавронюк; за ред. М.І. Мельника. – К.: Атіка, 2004.

203. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

204. Мельник П.В., Новицький А.М., Долгий О.А., Ріппа С.П. Електронне оподаткування: сутність та перспективи застосування. Монографія. – Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2010. – 347 с.

205. Мельник М. І., Хавронюк М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посібник. Київ, Атіка. 2002. 576 с.

206. Методичні рекомендації щодо приймання та комп'ютерної обробки податкової звітності платників податків у органах ДПС України, затверджені Наказом Державної податкової служби України від 14.06.2012 р. № 516. Дата оновлення: 16.08.2012. URL:http://ck.sfs.gov.ua/dfs-u-regioni/golov-upr/dostup-do-publichnoi-info/naybilsh-zapituvani-dokumenti/66344.html (дата звернення: 05.01.2018)

207. Молдован В.В., Кацавець Р.С. Правознавство: цікаве і мудре: навч. посіб. – К.: Алерта, 2012. – 256 с.

208. Мороз Н.С. Адміністративно-правове забезпечення державного контролю у сфері інформатизації: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2016. – 207 с.

209. Мосенко Ю. О. Державна інформаційна політика України: організаційно-правові аспекти здійснення: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. – Київ. 2011. – 228 с.





210. Настюк В. Я. Норми митного права: теорія і практика застосування: монографія. – Х.: Факт, 2003. – С. 50-51.

211. Небесна М.О. Класифікація адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Юридичні науки. 2018. – № 4. – С. 120-126.

212. Недобєга О. О., Кулєшина М. І. Митна безпека як складова економічної безпеки України. URL: https://www.researchgate.net/publication/301494496_Mitna_bezpeka_ak_skladova_ekonomicnoi_bezpeki_Ukraini_Customs_Security_as_a_Component_of_Economic_Security_of_Ukraine (дата звернення 09.10.2019).

213. Нижник В.М. Економічна безпека України в системі євроатлантичних інтеграційних процесів: навч. посіб. – Хмельницький: ХНУ, 2008. – 440 с.

214. Новицький А. М. Правове регулювання інституціоналізації інформаційного суспільства в Україні: монографія. – Ірпінь: НУ ДПС України, 2011. – 444 с.

215. Новосад І. Митна безпека як важлива складова економічної безпеки держави. Світ фінансів. 2015. – № 2. – С. 145-155.

216. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 2001. – С. 30-31.

217. Общая теория государства и права. Академический курс: в 3 т. / под. ред. М.Н. Марченко. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2002. – Т. 2. – 720 с.

218. Овсянко Д. М. Административное право: учебноепособие. – М.: Юристъ, 1995. – 448 с.

219. Огійчук М. Ф., Горковенко І. В., Сколотій І. В. Електронне оподаткування в системі обліку податку на додану вартість. Проблеми економіки, 2014. – № 4. – С. 376-381.

220. Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22.07.2000р. Дата оновлення: 22.07.2000. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_163 (дата звернення: 05.01.2018)

221. Разумова О. Поняття митної безпеки в контексті забезпечення національної безпеки України. Підприємництво, господарство і право. 2019. – № 3. – С. 165-168.

222. Онищук О.О. Механізм адміністративно-правового запобігання та протидії корупції [Текст] / О.О. Онищук // Форум права:

Науковий журнал / ред. колегія: О.М. Головко (голов. ред.), І.В. Зозуля (відп. секретар), А.Ф. Волобуєв та ін. – 2010. – №4. – С. 687-688.

223. Ортинський В.Л. Аналіз нормативно-правової основи забезпечення економічної безпеки. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/37393/1/2_4-12.pdf.

224. Основы противодействия коррупции (системы общегосударственной этики поведения) [Текст] / [науч. ред.: А.В. Вакурин, Л.М. Колодкин, С.В. Максимов, Е.И. Темнова]. – М.: Спарк, 2000. – 228 с.

225. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : 12.00.07. – К., 2015. – 35 с.

226. Пашко П.В., Пісной П.Я. Митна безпека України. Вісник НАДУ при Президентові України. 2006. – №2. – С. 138-143.

227. Пашнєв Д. В., Рудик М. В. Принципи захисту комп'ютерної інформації від неправомірного втручання. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, 2010. – № 2. – С. 186-192.

228. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. Публічне право. 2013.– №2(10). – С. 99-104.

229. Пирожкова Ю. В. Система функції адміністративного права України: сучасна архітектоніка та властивості. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. Випуск 3(9). – С. 205-208.

230. Пирожкова Ю. В. Функції адміністративного права: ґенеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти: монографія. – Запоріжжя: Вид. дім «Гельветика», 2016. – 548 с.

231. Писаренко Н.Б. Адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. Адміністративне право і процес. 2015. № 1. URL: http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/432-administratyvnyy-protses-ta-administratyvne-sudochynstvo-do-pytannya-pro-spivvidnoshennya-pravovykh-katehoriy-pysarenko-n-b

232. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації: Указ Президента України від 05.05.2011 р. №547/2011. Дата оновлення: 05.05.2011. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/547/2011 (дата звернення: 07.01.2018)





233. Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 р. №450. Дата оновлення: 14.10.2017. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/450-2012-%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

234. Пілько А.Д. Еволюція та перспективні напрями розвитку безпекознавства // Економічна безпека в умовах глобалізації світової економіки: [кол. моногр.: у 2 т. Т. 1]. – Дніпропетровськ : «ФОП Дроб'язко С. І.», 2014. – С. 166-177.

235. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник. – К.: НАВСУ, 1999. – 702 с.

236. Погорілко В.Ф. Функції української держави та їх правові основи. Бюлетень Міністерства юстиції України, 2004. – №1. – С. 10-12.

237. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. – №13-14, №15-16, №17. – Ст. 112.

238. Попівняк О.І. Характеристика правоохоронних та митних органів України як суб'єктів адміністративно-правового забезпечення митної безпеки. Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки. Збірник наукових праць. Випуск № 7. – Львів, 2018. – С.100-111.

239. Попівняк О.І. Щодо визначення поняття митної безпеки у теорії та законодавстві. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 1 (37) 2018.– С.87-91

240. Порядок взаємодії інформаційних систем Державної фіскальної служби України та Державної прикордонної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю при переміщенні осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони «Крим», затверджено Наказом Міністерства фінансів України, Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2017 р. № 746/759. Дата оновлення: 07.09.2017. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1207-17 (дата звернення: 07.01.2018)

241. Порядок організації та розповсюдження електронного цифрового підпису в митній службі України, затверджений Наказом Державної митної служби України від 20.02.2012 р. №116. Дата оновлення: 20.02.2012. URL:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an/220/MK120164.html (дата звернення: 05.01.2018)

242. Постанова Верховного Суду від 28.02.2019 р. у справі 825/1474/16 URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/80168957

243. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 №227 «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України». Офіційний вісник України, 2019, N 26 (05.04.2019), ст. 900

244. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 25.09.2019 №846. Офіційний вісник України, 2019. – №78 (11.10.2019). – Ст. 2696

245. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» від 21.05.2014 №236. Офіційний вісник України, 2014, N 55 (18.07.2014), ст. 1507

246. Постанова КАС/ВС від 07.11.2018 р. №П/811/824/17. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77665203

247. Правове регулювання управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування управлінської та правоохоронної діяльності у сфері оподаткування / за заг.ред. О.П. Рябченко. – Х.: В деле, 2016. – 472с.

248. Президент підписав антикорупційні закони // Президент України Петро Порошенко: Офіційне Інтернет-представництво. 2014. 23 жовтня. URL: http://www.president.gov.ua/news/31467.html.

249. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: автореф. дис. … д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія ДПС України. – Ірпінь. 2007. – 41 с.

250. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-XII. Відомості Верховної Ради України, 1994. – №13. – Ст. 64.

251. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. №5203-VI. Відомості Верховної Ради України, 2013. – №32. – Ст. 409.

252. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 року №356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 34. – Ст. 266. (Закон втратив чинність на підставі Закону України від 11 червня 2009 року №1506-VI).

253. Про вдосконалення державного управління інформаційною сферою: Указ Президента України від 16.09.1998 р. – №1033/98. Дата оновлення: 09.03.2000. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1033/98 (дата звернення: 05.01.2018)

254. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень [Текст]: Закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI // Відомості Верховної Ради України. 2009. – №45. – Ст. 692. (Закон втратив чинність на підставі Закону України від 21 грудня 2010 року № 2808-VI).

255. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції [Текст]: Закон України від 21 грудня 2010 року №2808-VI // Офіційний вісник України. 2011. – №1. – Ст. 2.

256. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України [Текст]: Закон України від 7 березня 2002 року №3099-III // Відомості Верховної Ради України. 2002. – №32. – Ст. 225.

257. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення [Текст]: Закон України від 11 червня 2009 року №1508-VI // Відомості Верховної Ради України. 2009. – № 46. – Ст. 699. (Закон втратив чинність на підставі Закону України від 21 грудня 2010 року № 2808-VI).

258. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Текст]: Закон України від 15 травня 2003 року №743-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. – №29. – Ст. 233.

259. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): закон України від 07.02.2019 р. №2680-VIII. Голос України. 2019. №34 (20.02.2019).

260. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з утворенням податкової міліції [Текст]: Закон України від 5 лютого 1998 року №85/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. – №26. – Ст.149.

261. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів [Текст]: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1701-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. – №46. – Ст. 2048.

262. Про впровадження централізованої системи електронної податкової звітності платників податків в органах ДПС України: Наказ Державної податкової адміністрації України від 06.04.2009 р. № 168. Дата оновлення: 14.06.2012. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0168225-09 (дата звернення: 05.01.2018)

263. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23.12.1993 р. №3781-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. – №11. – Ст. 50.

264. Про державний кордон України: закон України від 04.11.1991 р. №1777-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992.– №2 (14.01.92). – Ст. 5.

265. Про Державну прикордонну службу України: закон України від 03.04.2003 р. №661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. – №27. – Ст. 208.

266. Про державну податкову службу в Україні [Текст]: Закон України від 4 грудня 1990 року №509-XII (в редакції Закону України від 24 грудня 1993 року №3813-XII) // Відомості Верховної Ради України. 1994. – №15. – Ст. 84. (Закон втратив чинність на підставі Закону України від 5 липня 2012 року №5083-VI).

267. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. №3855-XII. Відомості Верховної Ради України, 1994. – №16. – Ст. 93.

268. Про Державну фіскальну службу України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України 21.05.2014 р. №236. Доступ із інформ.-правової системи «ЛІГА- ЗАКОН».

269. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 24.12.2012 року №726/2012 URL: https://www.president.gov.ua/documents/7262012-14812 (дата звернення 25.09.2019).

270. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: закон України від 21.06.2018 р. №2469-VIII (2469-19). Відомості Верховної Ради України. 2003. – №46. – Ст. 366.

271. Про Державний реєстр фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів: Закон України від 22.12.1994 р. №320/94-ВР.Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 2. – Ст. 10.

272. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів: Закон України від 23.09.1997 р. № 540/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 50. – Ст. 302.





273. Про додаткові заходи щодо безперешкодної діяльності засобів масової інформації, подальшого утвердження свободи слова в Україні: Указ Президента України від 09.12.2000 р. № 1323/2000.Дата оновлення: 09.12.2000. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1323/2000 (дата звернення: 05.01.2018)

274. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 01.08.2002 р. № 683/2002.Дата оновлення: 01.08.2002. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/683/2002 (дата звернення: 05.01.2018)

275. Про додаткові заходи щодо поліпшення інформаційної діяльності: Розпорядження Президента України від 05.10.1998 р. № 514/98-рп.Дата оновлення: 05.10.1998. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514/98-%D1%80%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

276. Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні: Розпорядження Президента України від 28 вересня 1992 року №150/92-рп [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/150/92-%D1%80%D0%BF.

277. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. – №32. – Ст. 314.

278. Про державну службу [Текст]: Закон України від 16 грудня 1993 року №3723-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. – №52. – Ст. 490.

279. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.1992 р. №2782-XII. Відомості Верховної Ради України, 1993. – №1. – Ст. 1.

280. Про інформаційні агентства: Закон України від 28.02.1995 р. №74/95-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1995. – №13. – Ст. 83.

281. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. №2657-XII. Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 48. – Ст. 650.

282. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [Текст]: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1699-VII // Офіційний вісник України. 2014. – №87. – Ст. 2473.

283. Про засади запобігання та протидії корупції [Текст]: Закон України від 11 червня 2009 року №1506-VI // Відомості Верховної Ради України. 2009. – №45. – Ст. 691. (Закон втратив чинність на підставі Закону України від 21 грудня 2010 року № 2808-VI).

284. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277// БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13.

285. Про затвердження Переліку відомостей, що містять службову інформацію та яким присвоюється гриф обмеження доступу «Для службового користування» в органах ДПС України: Наказ ДПС України від 13.01.2012 р. № 35. Дата оновлення: 13.01.2012. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DPA1254.html (дата звернення: 07.01.2018)

286. Про затвердження Переліку відомостей, які містять службову інформацію в органах Міндоходів: Наказ Міністерства доходів і зборів України від 14.01.2014 р. № 14. Дата оновлення: 15.01.2014. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/62999.html (дата звернення: 07.01.2018)

287. Про затвердження Переліку відомостей, які містять службову інформацію в органах ДФС: Наказ ДФС України від 28.08.2014 р. № 88. Дата оновлення: 28.01.2016. URL: http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/podatkove-zakonodavstvo/nakazi/63299.html (дата звернення: 07.01.2018)

288. Про затвердження Концепції технічного захисту інформації в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.1997 р. №1126. Дата оновлення: 13.10.2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1126-97-%D0%BF(дата звернення: 05.01.2018)

289. Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.1998р. №121. Дата оновлення: 03.09.2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121-98-%D0%BF/ed20110903(дата звернення: 05.01.2018)

290. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. №533. Доступ із інформ.-правової системи «Лігі-Закон».

291. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України № 375 від 20.08.2014 року. URL : https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF(дата звернення 25.09.2019).

292. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю: наказ Міністерства фінансів України від 31 липня 2015 року №684. Офіційний вісник України. 2015. № 70 (11.09.2015). Ст. 2323 (зі змінами і доповненнями відповідно Наказу Міністерства фінансів України від 8 квітня 2019 р. №146).

293. Про затвердження Порядку локалізації програмних продуктів (програмних засобів) для виконання Національної програми інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.1998 р. №1815. Дата оновлення: 27.09.2000. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1815-98-%D0%BF(дата звернення: 05.01.2018)

294. Про затвердження Порядку організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби при складанні, поданні та опрацюванні запитів на отримання публічної інформації та Форми для подання запиту на отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні органів Державної фіскальної служби: Наказ Міністерства фінансів Українивід 04.05.2018 р. №468. Дата оновлення: 04.05.2018. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0643-18/conv (дата звернення: 05.08.2018)

295. Про затвердження Порядку формування та виконання галузевої програми і проекту інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2001 р. №1702. Дата оновлення: 14.06.2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-2001-%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

296. Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 р. №644. Дата оновлення: 01.06.2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/file/644-2000-%D0%BF(дата звернення: 05.01.2018)

297. Про затвердження Порядку виконання митних формальностей при здійсненні митного оформлення товарів із застосуванням митної декларації на бланку єдиного адміністративного документа: Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. №631. Дата оновлення: 26.04.2016. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1360-12 (дата звернення: 05.01.2018)

298. Про затвердження Порядку роботи відділу митних платежів, підрозділу митного оформлення митного органу та митного поста при вирішенні питань класифікації товарів, що переміщуються через митний кордон України: Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 650. Дата оновлення: 30.05.2012. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1085-12 (дата звернення: 05.01.2018)

299. Про затвердження Інструкції щодо порядку збору, обробки та надання оперативної інформації підрозділами оперативного реагування: Наказ Державної податкової адміністрації України від 14.01.2010 р. №17. Дата оновлення: 14.01.2010. URL:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KV1332349.html (дата звернення: 05.01.2018)

300. Про затвердження Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.1998 р. №1352. Дата оновлення: 14.06.2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1352-98-%D0%BF(дата звернення: 05.01.2018)

301. Про затвердження Порядку періодичного подання інформації органам державної податкової служби та отримання інформації зазначеними органами за письмовим запитом: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 р. №1245. Дата оновлення: 04.10.2011. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1245-2010-%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

302. Про затвердження Порядку складання та подання запитів на отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні органів Державної фіскальної служби України, форми подання запиту на отримання публічної інформації, що знаходиться у володінні органів Державної фіскальної служби України від 10.03.2015 р. №309. Дата оновлення: 10.03.2015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0323-15/ed20150310 (дата звернення: 05.01.2018)

303. Про затвердження Стратегічного плану розвитку державної податкової служби України на період до 2013 року: Наказ Державної податкової адміністрації України від 07.04.2003 р. №160 із змінами, внесеними згідно з Наказом Державної податкової адміністрації України № 420 (v0420225-05) від 29.09.2005 р.Дата оновлення: 29.09.2005. URL: http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0160225-03 (дата звернення: 05.01.2018)

304. Про затвердження Типового порядку організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби при розгляді запитів на отримання публічної інформації: Наказ Міністерства фінансів України від 20.11.2014 р. №1154. Дата оновлення: 26.06.2018. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1573-14 (дата звернення: 05.01.2018)

305. Про затвердження Умов електронного декларування: Наказ Державної митної служби України від 17.03.2011 р. № 216. Дата оновлення: 31.08.2012. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0468-11 (дата звернення: 05.01.2018)

306. Про затвердження форми запиту на інформацію, Інструкції щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання в ДПА України та Порядку складення та подання запитів на інформацію ДПА України: Наказ Державної податкової адміністрації України від 08.06.2011 р. №345. Дата оновлення: 08.06.2011. URL:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/ link1/DPA0928.html (дата звернення: 05.01.2018)

307. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05.07.1994 р. №80/94-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 31. – Ст. 286.

308. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 р. №2297-VI. Відомості Верховної Ради України, 2010. – № 34. – Ст. 481.

309. Про захист суспільної моралі: Закон України від 20.11.2003 р. №1296-IV. Відомості Верховної Ради України, 2004. – № 14. – Ст. 192.

310. Про заходи із запровадження електронного декларування товарів у всіх митних органах: Наказ Державної митної служби України від 29.04.2011 р. №358. Дата оновлення: 29.04.2011. URL:http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0358342-11 (дата звернення: 05.01.2018)

311. Про заходи щодо захисту інформаційних ресурсів держави: Указ Президента України від 10.04.2000 р. №582/2000.Дата онов-

лення: 10.04.2000. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/582/2000 (дата звернення: 05.01.2018)

312. Про заходи щодо посилення контролю за обґрунтованістю проектів інформатизації діяльності центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р. №160. Дата оновлення: 03.09.2011. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-98-%D0%BF/ed20110903(дата звернення: 05.01.2018)

313. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07.2000 р. №928/2000. Дата оновлення: 31.07.2000. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/928/2000 (дата звернення: 05.01.2018)

314. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 47. – Ст. 256.

315. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України 22.05.2003 р. №851-IV. Відомості Верховної Ради України, 2003. – № 36. – Ст. 275.

316. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 р. №852-IVВідомості Верховної Ради України, 2003. – №36. – Ст. 276.

317. Про Концепцію національної інформаційної політики: Постанова Верховної Ради України від 03.04.2003 р. №687-IV.Дата оновлення: 03.04.2003. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/687-15 (дата звернення: 05.01.2018)

318. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. №75/98-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1998. – №27-28. – Ст. 182.

319. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів: постанова Кабінету Міністрів України №67 від 01.03.2014 року. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2014-%D0%BF (дата звернення 03.10.2019).

320. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 №222-VIII. Відомості Верховної Ради, 2015. – №23. – Ст.158.

321. Про міліцію [Текст]: Закон України від 20 грудня 1990 року №565-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. – №4. – Ст. 20.





322. Про національну безпеку України: закон України від 21.06.2018 р. №2469-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2018. – №31. – Ст. 241.

323. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1998. – №27-28. – Ст. 181.

324. Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25.06.1993 р. № 3322-XII. Відомості Верховної Ради України, 1993. – №33. – Ст. 345.

325. Про Національне антикорупційне бюро України [Текст]: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1698-VII. Офіційний вісник України. 2014. – №87. – Ст. 2472.

326. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V. Відомості Верховної Ради України, 2007. – № 12. – Ст. 102.

327. Про основи національної безпеки України: Закон України від 21.06.2018 р. №2469-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2003. – №39. – Ст. 351.

328. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю [Текст]: Закон України від 30 червня 1993 року № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України, 1993. – №35. – Ст. 358.

329. Про Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в органах державної податкової служби України: Наказ ДПА України від 08.06.2011 р. №346. Дата оновлення: 13.01.2012. URL: http://consultant.parus.ua/?doc=07KD31B22D (дата звернення: 07.01.2018)

330. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією [Текст]: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 року №13 // Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах (1973-2004): Офіційне видання / упоряд. П.П. Пилипчук та ін.; за заг. ред. В.Т. Маляренка. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – С. 233-239.

331. Про проведення дослідної експлуатації програмного забезпечення інформаційного порталу державної податкової служби України: Розпорядження Державної податкової адміністрації Украї-

ни від 21.01.2009 р. №18-р. Дата оновлення: 21.01.2009. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/GDPI9442?an=5 (дата звернення: 05.01.2018)

332. Про Положення про Головне управління державної служби України [Текст]: Указ Президента України від 2 жовтня 1999 року №1272/99 // Офіційний вісник України, 1999. – №40. – Ст. 26. (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента України від 18 липня 2011 року № 769/2011).

333. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. №539/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1997. – №49. – Ст. 299.

334. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції згідно з Додатком I до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: закон України від 05.10.2006 р. №227-V (Законом України від 15 лютого 2011 року №3018-VI цей Закон викладено у новій редакції). Відомості Верховної Ради України. 2006. – № 48 (01.12.2006). – Ст. 476.

335. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства та додатків I, II, III, V, VI, VII, VIII до неї: указ Президента України від 23.05.2000 р. №699/2000. Офіційний вісник України, 2000. – №21 (09.06.2000). – Ст. 855.

336. Про прокуратуру [Текст]: Закон України від 14 жовтня 2014 року №1697-VII // Офіційний вісник України, 2014. – №87. – Ст. 2471.

337. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: закон України від 16.09.2014 р. №1678-VII. Відомості Верховної Ради України, 2014. – №40 (03.10.2014). – Ст. 2021.

338. Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 р. №270/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 39. – Ст. 181.

339. Про Службу безпеки України: закон України від 25.03.1992 р. №2229-XII. Відомості Верховної Ради України, 1992. – №27 (07.07.92). – Ст. 382.





340. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 26.05.2015 №287/2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n7.

341. Про схвалення Концепції реформування податкової системи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 р. №56-р. Вісник податкової служби України, 2007. – № 9. – С. 35-45.

342. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. №649-р. Дата оновлення: 20.09.2017. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/25028712417 (дата звернення: 05.05.2018)

343. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 р. №3759-XII. Відомості Верховної Ради України, 1994. – №10. – Ст. 43.

344. Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2000 р. №777. Дата оновлення: 19.03.2008. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2000-%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

345. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 року №510 // ЗП України. – 1994. – №2. – Ст. 30. (Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 13 червня 2012 року № 533).

346. Про утворення Державної фіскальної служби: постанова Кабінету Міністрів України №160 від 21.05.2014 року. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF (дата звернення 15.09.2019).

347. Про утворення Департаменту розвитку та модернізації державної податкової служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2000 р. №1454.Дата оновлення: 01.08.2006. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1454-2000-%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

348. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань координації та контролю за реалізацією проекту «Модернізація державної податкової служби України – 1», який підтримується Міжнародним банком реконструкції та розвитку: Постанова Кабінету Міністрів

України від 13.05.2004 р. №631.Дата оновлення: 06.02.2013. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2004-%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

349. Про утворення наглядової ради з питань реалізації проекту «Модернізація державної податкової служби України – 1», який підтримується Міжнародним банком реконструкції та розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. №697.Дата оновлення: 06.02.2013. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-2004-%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

350. Про утворення Інформаційно-довідкового департаменту державної податкової служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р. №1049. Дата оновлення: 10.04.2015. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2007-%D0%BF (дата звернення: 05.01.2018)

351. Прохоров А.М. Большая советская энциклопедия (Экслибрис 1978) т. 30.

352. Публічне адміністрування в Україні : навчальний посібник / В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.В. Фоміцька / за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової. – Х. : Магістр, 2011. – 306 с.

353. Радько Т.Н. Основные функции социалистического права. – Волгоград: НИиРИО ВСШ МВД СССР, 1970. – 142 с.

354. Радько Т.Н. Социальные функции права : уч. пос. – Волгоград, 1971. – 546 с.

355. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Шестогокомитета (A/65/473)], Верховенство права на национальном и международном уровнях (A/RES/65/32). URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/ UNDOC/GEN/N10/514/48/PDF/N1051448.pdf. (дата звернення: 05.01.2018)

356. Рекуненко Т.О. Адміністративно-правові засади управління інформаційними ресурсами органів Державної податкової служби України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. – Київ, 2012. – 205 с.

357. Реутов В. П. Функциональная природа системы права. – Пермь: Изд-во Перм. гос. ун-та, 2002. – 163 с.

358. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність





юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 [Текст] // Офіційний вісник України, 2010. – №80. – Ст. 2835.

359. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців». Інформаційно-аналітична система «Ліга-закон» станом на 16.06.2019.

360. Рябченко О.П. Актуальні питання вдосконалення правового регулювання організації проведення досліджень з питань дотримання законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом/ О.П. Рябченко// Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2017 р.) у 2 – х т. Т.2/ відп.ред. Г.О. Ульянова. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – С.96-98.

361. Рябченко О.П. Генезис антикорупційної стратегії держави у новелах адміністративного законодавства і практики його застосування. Правова просвіта. – №1, 2016. – С.5-24. URL: http://osvita-pravova.org.ua/pdf/2016/1_2016.pdf

362. Рябченко О.П. Концептуальні проблеми застосування диспозитивного методу публічно-правового регулювання відносин у сфері економіки. Наукова доповідь. – К.: Логос, 2013. – С. 3.

363. Рябченко О.П. Про процесуальну форму діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. Право і суспільство. 2016. – №4. – С. 133-137.

364. Рябченко О.П. Юрисдикція як процесуальний інститут забезпечення законності у сфері державної митної справи: загальна характеристика. Юридичний науковий електронний журнал, 2016. – №4. – С.147-150 . URL: http://lsej.org.ua/4_2016/41.pdf

365. Рябченко О.П., Мацюк В.Я., Соломенко Г.В. Актуальні питання створення в Україні органу із забезпечення фінансової безпеки держави. Правова просвіта, 2017. – №11. URL: http://www.pravo.nayka.com.ua/

366. Салищева Н.Г. Административный процес в СРСР. – М.: Юридическая литература, 1964. – 158 с.

367. Селезньова О.М. Теоретико-методологічні засади інформаційного права України як інтегрованої категорії: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2018. – 428 с.

368. Сенько В.Н. Основы государства и права. – Уфа: Кн. изд-во, 1994. – 217 с.

369. Сидоренко В.В., Садікова К.І. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил. Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2014. – № 24. – С. 114-118.

370. Синицький П.В. Місце контрольно-наглядової діяльності ДСО при МВС України в адміністративній діяльності міліції. Форум права. 2009. – №1. – С. 505-511. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09cpvadm.pdf (дата звернення 16.10.2019).

371. Синюков В. Н. Функции права. Теориягосударства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 2000. – 776 с.

372. Синюкова Т.В. Правосознание и правовое воспитание. Теориягосударства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М., 2000. – 776 с.

373. Системний звіт. Актуальні проблеми бізнесу у митній сфері. Липень 2018 // Офіційний сайт «Business OMBUDSMAN council». URL: https://boi.org.ua/media/uploads/systemic_report_ii_2018/ii_2018_sytem_ua.pdf (дата звернення 15.10.2019).

374. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. – Х.: Консум: Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

375. Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посібник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 240 с.

376. Словник української мови. URL: http://sum.in.ua/s/upravlinnja.

377. Соломенко Г.В. Порушення митних правил як спосіб ухилення від оподаткування: міжнародна науково-практична конференція «Юридичні наукові дискусії як фактор сталого розвитку правової доктрини та законодавства», Центр правових наукових досліджень, Київ 8-9 квітня 2016.

378. Соломенко Г.В. Предметы нарушений таможенных правил. 2016. 2/2 Legea si viata. – 144 с.

379. Соломенко Г.В. Юридична кваліфікація діянь щодо ухилення від оподаткування суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності





в Україні: проблеми здійснення та шляхи їхнього вирішення. 2017. 1(2). Право і суспільство. – 226 с.

380. Сопілко І.М. Державна інформаційна політика України: стан та шляхи реалізації. Монографія. – К.: МП Леся, 2014. – 424 с.

381. Сопілко І.М. Специфіка принципів окремих інститутів інформаційного права: порівняльно-правовий аналіз. Юридичний вісник, 2012. – №2(230). – С. 70-74.

382. Соснін О.В. До питання про основні принципи політико-правового регулювання відносин в інформаційній сфері. Стратегічна панорама, 2004. №3. Дата оновлення: 27.08.2016. URL: http:www.niisp-gov.ua/vydanna/panorama/2004_3.php (дата звернення: 05.01.2018)

383. Старилов Ю.Н. Административное право. В 2 ч. Ч. 2. Кн. 2: Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. – Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001. – 432 с.

384. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: ученик. – М.: Из-во Норма, 2002. – 728 с.

385. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: Норма-Инфра-М, 2002. – 600 с.

386. Статистичний звіт ДМСУ за 2018 рік.

387. Стаценко-Сургучова І.С. Організаційно-правові засади інформаційно-аналітичної роботи в органах державної податкової служби України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2008. – 210 с.

388. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2008. – 624 с.

389. Стеценко С.П. Економічна безпека: сутність і структура. Інвестиції: практика та досвід, 2013. – №24. – С. 104-106.

390. Стратегічний план розвитку ДФС України на 2015-2018 роки, затверджений Наказом Державної фіскальної служби України від 12.02.2015 р. №80. Дата оновлення: 12.02.2015. URL: http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/63703.html (дата звернення: 05.01.2018).

391. Субіна Т.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки в органах Державної податкової служби України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2010. – 219 с.

392. Судебные и правоохранительные органы Украины: учебник / под. ред. А. М. Бандурки. Харьков, Университет внутренних дел. 1999. URL: https://www.studmed.ru/download/bandurka-am-sudebnye-i-pravoohranitelnye-organy-ukrainy_6329d716a8d.html

393. Судова практика розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справ про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією»: Узагальнення Верховного Суду України від 1 квітня 2008 року [Текст] // Вісник Верховного Суду України, 2009. – №6. – С. 17-23.

394. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : підручник / О.С. Захарова, В.Я. Карабань, В.С. Ковальський та ін. / за ред. Маляренко В.Т. – К.: Юрінком Інтер, 2004. URL: http://adhdportal.com/book_3762_chapter_8_1_Ponjattja_pravookhoronnogo _organu_tapravookhoronno_djalnost.html (дата звернення 12.10.2019).

395. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О. В. Зайчука. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 360 с.

396. Тарасова В.В. Акты судебного толкования правовых норм: юридическая природа и классификация / под ред. М.И. Байтина. – Саратов: Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2002. – 151 с.

397. Тарасюк Г.М. Економічна безпека як критерій економічної стратегії держави. Вісник ЖДТУ. Серія: Економічні науки. – Житомир, 2010. – №4(54). – С. 192-193.

398. Таций В.Я. Поняття та система правоохоронних органів: у контексті системних змін до Конституції України. Вісник Академії правових наук України. Загальні проблеми правової науки. – Х.: НАПНУ, 2012. – №4. URL: http://visnyk.kh.ua/uk/journals/visnik-naprnu-4-2012r (дата звернення 12.10.2019).

399. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.

400. Тимощук В.П. Адміністративні процедури за участю громадян / В.П. Тимощук // Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики / В.П. Тимощук ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 195-211.

401. Тимчасовий порядок організації, розповсюдження та використання електронного цифрового підпису в митній службі України, затверджений Наказом Державної митної служби України від 08.04.2011 р. № 298. Дата оновлення: 20.02.2012. URL:http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0298342-11 (дата звернення: 05.01.2018)

402. Тимченко Г. П. Принципи цивільної юрисдикції: теорія, історія, перспективи розвитку: монографія. – К.: Юридична думка, 2006. – С. 12-18.

403. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.

404. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 366 с.

405. Теория юридического процесса / под. ред. В.М. Горшенева. – Х.: Вища школа, 1985. – 192 с.

406. Третьяк Е.В. Правоохоронні програми як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : дис.. … канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 230 с.

407. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Х: Изд-во при Харьковском гос. ун-те изд.о объединения «Вища школа», 1983.

408. Тофан І. М. Особливості застосування електронної звітності в оподаткуванні. Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України, 2013. – № 1. – С. 222- 229.

409. Тутов С. Кто ответит за янтарь. Общественно-правовой портал «Ракурс» (Киів, 20 серпень 2015) URL: http://racurs.ua/912-yantar-kto-otvetit (дата звернення 25.05.2018)

410. Угровецький М.П. Адміністративні акти органів прокуратури : дис.. … к-та юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2011. – 195 с.

411. Україна в 20 років – куди йдемо далі ?// Аналітична довідка. Інститут світової політики (Україна) та Гаазький центр стратегічних досліджень (Нідерланди). 2011. URL: https://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/future_of_ukraine.pdf

412. Фабін І.Я. Теоретичні підходи до визначення сутності та оцінювання економічної безпеки держави // Науковий вісник. – Львів, 2010. – Вип. 20.8. – С. 255-260.

413. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы эффективности советского права. XXIV съезд КПСС и проблемы повышения эффективности советского права. – М, 1973. – С. 5-6.

414. Федорів Т.В., Солоха М.Т. Державна інформаційна політика в Україні в умовах розвитку інформаційного суспільства: навч.-метод. матеріали / упоряд. Н.В. Ясько. – К.: НАДУ, 2013. – 36 с.

415. Федотова І. Актуальні питання правового забезпечення публічно-сервісної діяльності Міністерства доходів і зборів України у галузі митної справи. Публічне право. 2014. № 1 (13). С. 47–53.

416. Федотова Т.А., Дмитренко Е.Е. Економічна безпека як прояв національних економічних інтересів України. Економічний часопис XXI: наук. фах. вид, 2012. – №3-4. – С. 6-9.

417. Фергюсон М., Рейн Дж. Досягнення у сфері електронного урядування. БританськаРада, 2003. – 73 с.

418. Фоменко А.Є. Правове регулювання національної безпеки України. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 15 бер. 2019 р.). – Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2019. – 365 с.

419. Фурашев В.М. Законодавче забезпечення інформаційної безпеки України. Інформація і право, 2014. – №1(10). – С. 59-67.

420. Хачатуров Р.Л. О законности. Вектор науки ТГУ, 2009. – №3(6). – С. 59-63.

421. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис.. …. канд юрид.наук. : 12.00.07 / Університет сучасних знань. – К., 2016. – 220 с.

422. Цимбалюк В.С. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства: монографія. – К.: Освіта України, 2011. – 426 с.

423. Цимбалюк В. Питання кодифікації інформаційного законодавства. Правова інформатика, 2009. – №4(24). – С. 16-17.

424. Чернетченко В.В. Юридичні гарантії надходжень податків, зборів до бюджетів та державних цільових фондів: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет ДПС України. – Ірпінь, 2012. – 21 с.





425. Шемаєва Л.Г. Забезпечення економічної безпеки підприємства на основі управління стратегічною взаємодією з суб'єктами зовнішнього середовища: кол. монографія. – К., 2009. – 357 с.

426. Шептулин А.П. Категории діалектики : [учебное пособие] / А.П. Шептулин. – М. : Висш. Шк., 1971. – 280 с.

427. Шильник В. Ю. Адміністративні юрисдикційні провадження та їх здійснення органами внутрішніх справ: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2004. – 209 с.

428. Шинкарук О. Завдання та функціонування контрольних пунктів в'їзду/виїзду в районі проведення операції Об'єднаних сил. Захист економічних інтересів України в районах здійснення операції Об'єднаних сил: матер. міжн. наук.-практ. конф. (24 травня 2019 р.) / за заг. ред. О.П. Рябченко. – Ірпінь: НУДФСУ, 2019. – С. 12-15.

429. Шишка Р.Б. Митне право України : підручник. – Київ, Центр учбової літератури, 2008. – С. 68. URL: https://www.twirpx.com/file/523187/ (дата звернення 25.09.2019).

430. Шлемко В.Т., Бінько І.Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення : монографія. – К., 1997. – 143 с.

431. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. Вісник Львівського університету. Серія юридична, 2014. Випуск 59. – С. 185-193

432. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. – Львів: ЗУКЦ, 2007. 307 с.

433. Шопина О.В. Система правовыхактов в современнойРоссии: проблемы теории: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2003. 220 с.

434. Шульга М.Г. Митне право України: навч. посібник. – Х., Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 2005. – С. 16. URL: https://www.twirpx.com/file/1231515/ (дата звернення 20.10.2019).

435. Шульга І.П., Васенко В.К. Економічна безпека держави, суб'єктів господарювання та тіньова економіка: кол. мон. – Черкаси, 2010. – 367 с

436. Щодо запровадження митними органами та іншими органами державної влади комплексної системи електронного докумен-

тообігу: Доручення прем'єр-міністра України від 25.12.2010 р. №65649/4/1-10. Дата оновлення:25.12.2010. URL:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KV113239.html (дата звернення: 05.01.2018)

437. Щодо порядку електронного декларування товарів: Лист Державної митної служби України від 07.06.2012 р. №11.1/2-12.2/6419-ЕП. Дата оновлення: 07.06.2012. URL:https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=1198217&menu=1 (дата звернення: 05.01.2018)

438. Щодо міжнародних договорів з питань співробітництва у митній сфері [Електронний ресурс]: лист ДМС України від 27.10.2009 р. № 22/1-1010. Доступ із інформ.-правової системи «Ліга-Закон».

439. Юридический научно-практический словарь-справочник (основные термины и понятия ) / под. ред. О.Ф. Скакун. КОНХ.: Эспада, 2007. КОН88 с.

440. Юхтенко Л.Р. Нові погляди на застосування органами доходів і зборів дискреційних повноважень у досудовому врегулюванні спорів, що випливають з правовідносин у галузі державної митної справи// Правова просвіта. 2018. №3. URL: http://www.pravo.nayka.com.ua/?op=1&z=51

441. Ядловська О.С. Основні аспекти економічної безпеки країн Західної Європи як потенційна модель розвитку України. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти. Матер. III Міжнарод. науково-практич. конфер. (ДДУВС, 15.03.2019). – С. 295-297.

442. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справ: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. – С. 160-161.

443. Якубович З.В. Недоліки методики оцінювання рівня фінансової безпеки підприємств та шляхи їх усунення. Вісник національного університету «Львівська політехніка». 2011. – №704. – С. 71-76.

444. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. – Одеса: Юридична література, 2006. – 336 с.

445. A New Model of Government and Governance for the Knowledge Age. Exploring the Profound Nature of the E-Government Transformation. Management Priorities. PrivyCouncilOffice, 2002. July. – P. 8-15.

446. AtkinsonR. Network Governmentforthe Digital Age, Policy-report. – Washington: ProgressivePolicyInstitute, 2003. – P. 24-25.

447. CluffH. E-Governancea New Organizational Paradigm, 2002. – 87 p.

448. Glossary of International Customs Terms. World Customs Organization. – Belgium. December 2018. – 40 p. URL : http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/glossary-of-international-customs-terms/glossary-of-international-customs-terms.pdf?db=web

449. PardoT. RealizingthePromiseofDigitalGovernment: It's more than Building a WebSite. Information Impacts Magazine, 2000. October.P. 32-38.

450. Regulation (EU) No.952/2013 of the European Parliament and the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521191466211&uri=CELEX:02013R0952-20161224 (дата звернення 25.09.2019).

451. Tylchyk O., Popivniak O., Riabchenko Yu. Management (administrative) activity of the controlling authorities in the area of taxation: essence and types. Baltic Journal of Economic Studies. – Vol. 4. – No.5(2018). – P. 343-351.

452. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). Конституційні акти Європейського Союзу. Ч. I / упоряд. Г. Друзенко; за заг. ред. Т. Качки. – Київ, 2005. – 512 с.

453. Verordnung (EU) Nr.952/2013 des Europaischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union. URL: https://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/?qid=1461067327457&uri=CELEX:32013R0952

454. Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geandert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347). URL: https://www.bundestag.de/gg

455. Gesetz uber die Finanzverwaltung (Finanzverwaltungsgesetz – FVG) vom 6. September 1950 (BGBl. S.1). URL: http://www.mwalther.net/kompendien/600-1.pdf

456. Arbeit der Zoll. Bundesministerium der Finanzen. Bonn. 1995. – S. 71.

457. Werner Nigbur. Geschichte aus der Bundesfinanzakademie. BMF. Steuer Museum. Bruhl. – S. 176.

458. Standorte der Generalzolldirektion, der Hauptzollamter und der Zollfahndungsamter. URL: http://www.zoll.de/DE/DerZoll/Struktur/Generalzolldirektion_node.html

459. Struktur der Zollverwaltung. URL: https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/struktur_node.html

460. Zoll. Daten und Fakten im Uberblick. URL: https://www.zoll.de/DE/Presse/Zahlen-Fakten/zahlen-fakten_node.htm

*Наукове видання*

**Авторський колектив:**
Рябченко Олена Петрівна, д.ю.н., проф.
Мацюк Володимир Ярославович, д.ю.н.
Литвин Наталія Анатоліївна, д.ю.н., с.н.с.
Попівняк Олександр Іванович
Хомутянський Віталій Володимирович
Палій Людмила Леонідівна
Пудрик Денис Валерійович, к.е.н
Біла Вікторія Русланівна, к.ю.н., доц.
Чмелюк Василь Васильович, к.ю.н.
Винниченко-Кумкова Лілія Олександрівна, к.ю.н., доц.
Чигрина Галіна Леонідівна, к.ю.н., доц.
Петрова Ірина Павлівна, к.ю.н., доц.
Соломенко Геннадій Вікторович, к.ю.н.

# ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

ТЕОРЕТИКО–ПРИКЛАДНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

За редакцією авторів

Підп. до друку 14.02.2020.
Формат 60х84/16. Гарнітура OfficinaSerifCTT.
Папір офсетний. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 21,62.
Ум. фарб.-відб. 21,62. Обл.-вид. арк. 19,09.
Тираж 300 пр. Вид. № 2.

Видавець і виготовлювач:
ВВП «Мрія». 40000, Суми, Кузнечна, 2.
Тел. 221-323, 679-215.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи: серія ДК, № 6803 від 12.06.2019.