

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ МИТНОЇ СПРАВИ

Самченко М.Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та поліцейської діяльності,
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0009-0009-9797-9190

Самченко М.Ю. Адміністративно-правові засади управління в сфері митної справи.

У статті досліджуються адміністративно-правові засади управління в сфері митної справи як важливий елемент державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Розглядається роль ефективного митного адміністрування в умовах глобалізації світової економіки та активізації міжнародної торгівлі. Аналізуються сучасні виклики, пов'язані з необхідністю спрощення митних процедур, діджиталізацією митних операцій, протидією митним правопорушенням та гармонізацією національного митного законодавства з міжнародними стандартами.

У роботі досліджується система управління в сфері митної справи як складний адміністративно-правовий механізм, що включає нормативно-правову базу, організаційну структуру митних органів, механізми взаємодії між різними рівнями митної системи та з іншими державними органами. Простежується еволюція наукових поглядів на функції митних органів від чотирикомпонентної моделі (фіскальна, регулятивна, охоронна та економічна функції) до більш компактної тріади (захисна, регулятивна, фіскальна), що відображає тенденцію консолідації функціонального навантаження в контексті адміністративної реформи.

Особлива увага приділяється правоохоронній функції митних органів, законодавчо закріпленій ще в 1993 році. Аналізується трансформація адміністративної парадигми від командно-розпорядчої моделі до клієнтоорієнтованого підходу, де «служіння» населенню стає ключовою місією державного апарату. Підкреслюється значення принципу додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб, закріпленого у Митному кодексі України, як основоположного для здійснення державної митної справи.

Автор розглядає дуалістичну природу державного управління в митній сфері, що поєднує теоретичний (галузь науки з множинними дисциплінарними зв'язками) та практичний (вид державної діяльності з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій) виміри. Обґрунтовується необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання митної діяльності для підвищення ефективності митного контролю, спрощення процедур митного оформлення та створення сприятливих умов для добросовісних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Ключові слова: митна справа, адміністративно-правові засади, митний контроль, публічно-сервісна діяльність, зовнішньоекономічна діяльність.

Samchenko M.Yu. Administrative and legal principles of management in the field of customs affairs.

The article examines the administrative and legal principles of management in the field of customs as an important element of state regulation of foreign economic activity. The role of effective customs administration in the context of globalization of the world economy and the intensification of international trade is considered. Modern challenges associated with the need to simplify customs procedures, digitalize customs operations, combat customs offenses and harmonize national customs legislation with international standards are analyzed.

The paper examines the management system in the field of customs as a complex administrative and legal mechanism, which includes the regulatory framework, organizational structure of customs authorities, mechanisms of interaction between different levels of the customs system and with other state authorities.

The evolution of scientific views on the functions of customs authorities from a four-component model (fiscal, regulatory, security and economic functions) to a more compact triad (security, regulatory, fiscal), which reflects the trend of consolidation of functional load in the context of administrative reform.

Special attention is paid to the law enforcement function of customs authorities, which was legally established in 1993. The transformation of the administrative paradigm from a command-and-control model to a client-oriented approach is analyzed, where «serving» the population becomes the key mission of the state apparatus. The importance of the principle of respecting the rights and legally protected interests of individuals, enshrined in the Customs Code of Ukraine, is emphasized as fundamental for the implementation of state customs affairs.

The author considers the dualistic nature of state administration in the customs sphere, which combines theoretical (a branch of science with multiple disciplinary connections) and practical (a type of state activity for the implementation of executive and administrative functions) dimensions. The need to improve the administrative and legal regulation of customs activities is substantiated in order to increase the efficiency of customs control, simplify customs clearance procedures, and create favorable conditions for bona fide subjects of foreign economic activity.

Key words: customs, administrative and legal principles, customs control, public service activities, foreign economic activities.

Постановка питання. Адміністративно-правові засади управління в сфері митної справи є важливим елементом державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. В умовах глобалізації світової економіки та активізації міжнародної торгівлі зростає роль ефективного митного адміністрування, що здатне забезпечити баланс між сприянням розвитку міжнародної торгівлі та захистом національних економічних інтересів. Митні органи виконують як фіскальну функцію, забезпечуючи надходження до державного бюджету, так і функцію регулювання та контролю за зовнішньоекономічними операціями.

Сучасні виклики, пов'язані з необхідністю спрощення митних процедур, діджиталізацією митних операцій, протидією митним правопорушенням та контрабанді, а також гармонізацією національного митного законодавства з міжнародними стандартами та нормами, обумовлюють актуальність дослідження адміністративно-правових засад управління в сфері митної справи. Удосконалення адміністративно-правового регулювання митної діяльності є необхідною умовою для підвищення ефективності митного контролю, спрощення процедур митного оформлення та створення сприятливих умов для добросовісних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Система управління в сфері митної справи є складним адміністративно-правовим механізмом, що включає нормативно-правову базу, організаційну структуру митних органів, механізми взаємодії між різними рівнями митної системи, а також взаємодію з іншими державними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Ефективність цієї системи значною мірою залежить від досконалості її адміністративно-правових засад, що визначають повноваження митних органів, процедури здійснення митного контролю та оформлення, механізми прийняття управлінських рішень у митній сфері, а також відповідальність за порушення митних правил.

Мета дослідження. Метою дослідження є аналіз адміністративно-правових засад управління в сфері митної справи, викладення окремих доктринальних аспектів щодо правового регулювання та організаційного забезпечення митної діяльності.

Аналіз наукових праць. Проблематика адміністративно-правових засад управління в сфері митної справи знайшла своє відображення в роботах багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Теоретичні основи митного права та організації митної справи досліджували такі вчені, як Б. Кормич, Є. Додін, С. Ківалов, які розглядали митну справу як комплексний правовий інститут та важливу складову державного управління. В їхніх роботах висвітлено загальні принципи організації митної служби, правові механізми здійснення митного контролю та оформлення, а також питання відповідальності за порушення митних правил.

Адміністративно-правовий статус митних органів та особливості організаційної структури митної служби розглядали у своїх працях О. Федотов, І. Бережнюк, П. Пашко. Їхні дослідження висвітлюють правові засади діяльності митних органів, механізми взаємодії різних рівнів митної системи, проблеми правового регулювання повноважень та функцій митних органів. Особлива увага в цих роботах приділяється проблемам реформування митної служби та адаптації національного митного законодавства до міжнародних стандартів.

Питання адміністративних процедур у митній сфері досліджували І. Панов, Д. Приймаченко, О. Прокопенко, які аналізували правові механізми здійснення митних формальностей, проблеми спрощення та гармонізації митних процедур, а також питання застосування інформаційних технологій у митній справі. Аспекти міжнародного співробітництва в митній сфері та імплементації міжнародних стандартів у національне митне законодавство вивчали В. Ченцов, І. Квеліашвілі, Я. Лазур, К. Бережна. Їхні роботи містять аналіз міжнародних угод у митній сфері, розглядають проблеми гармонізації національного митного законодавства з нормами СОТ, Всесвітньої митної організації та Європейського Союзу, а також питання міжнародного митного співробітництва.

Вклад матеріалу дослідження. Насамперед відзначимо, потреба у підвищенні результативності боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил спонукала до активізації давно існуючої ідеї про необхідність надання митним органам офіційного статусу «правоохоронних органів». Вважається, що такий статус підкреслив би їхню особливу роль у структурі державного апарату та забезпечив додаткові пільги й преференції працівникам митної служби, а в окремих випадках – і членам їхніх родин. Саме тому прагнення митних органів отримати такий статус протягом тривалого часу обговорюється в науковій літературі та публіцистиці. До дискусії з цього питання залучалися фахівці митної служби, а з кожним роком наполегливість у просуванні цієї ідеї лише зростала. Прихильники надання митним органам статусу правоохоронних вважають, що це автоматично підвищить престиж та суспільне сприйняття митної служби [1, с. 148].

У 1993 році митні органи були законодавчо віднесені до правоохоронних відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів». Делегуючи частину своїх владних повноважень митним органам, держава доручає їм здійснення правоохоронної діяльності. Ця діяльність передбачає вплив на поведінку окремих осіб або груп з боку уповноваженого державного органу (митниці) через охорону правопорядку, виявлення та розслідування правопорушень, відновлення порушених прав із обов'язковим дотриманням законодавчо встановлених процедур. Характерною особливістю такої діяльності є чітко регламентовані процедури її здійснення. Забезпечення встановленого правопорядку в державі та попередження правопорушень у визначеній сфері правовідносин становить основний обов'язок відповідних органів. Це вимагає своєчасного та адекватного реагування на випадки невиконання чи неналежного виконання вимог правових норм громадянами та юридичними особами. Водночас категорично неприпустимими є будь-які протизаконні дії стосовно самих правопорушників з боку співробітників митних органів. Різні аспекти правоохоронної діяльності тісно взаємопов'язані. Правоохоронна сфера повинна функціонувати таким чином, щоб гарантувати відновлення неправомірно порушених прав, включаючи випадки, коли ці права порушують самі правоохоронні органи. Ці принципи повністю стосуються і митних органів, однак механізми та гарантії забезпечення прав осіб у митних відносинах будуть детально розглянуті в наступних розділах [2, с. 43].

Митна служба є багатофункціональною та багатоцільовою державною структурою, що виконує фіскальні, регулятивні функції та забезпечує міжнародне співробітництво. Ця думка підтверджується експертами Всесвітнього банку, які в своїй комплексній роботі «Керівництво з модернізації митної служби» присвятили цьому питанню окремий розділ під назвою «Функції митних органів». Автори зазначеного розділу стверджують, що кожна митна служба має виконувати такі завдання: акумулювати значні суми податкових надходжень, захищати внутрішнього виробника, забезпечувати безпечне переміщення вантажів, запобігати спробам ввезення заборонених і небезпечних виробів та матеріалів (зокрема, зброї або прострочених медикаментів), протидіяти наркоторгівлі, а також контролювати дотримання законів і правил, прийнятих відповідно до Статуту Світової торговельної організації. Очікується, що митні органи виконуватимуть ці функції ефективно (результативно) та кваліфіковано (з мінімальними витратами для державного бюджету та торговельної спільноти), не створюючи при цьому не виправданих перешкод для вільного транскордонного переміщення вантажів [1, с. 149].

Функціональна роль митних органів неодноразово ставала предметом уваги дослідників у галузі митного права. Науковці всебічно вивчали не лише сам перелік функцій, але й принципи їх формування, правові засади та практичні механізми втілення. Так, зокрема, у своєму дисертаційному дослідженні Д. Приймаченко виокремлює чотири основні функції митних структур: фіскальну, регулятивну, охоронну та економічну [3, с. 15]. Хоча ми поділяємо такий підхід до визначення ключових напрямів митної діяльності, варто зауважити, що в умовах об'єднання податкових і митних органів у єдину Державну фіскальну службу економічну функцію доцільно роз-

глядати як складову фіскальної. Натомість С. Ківалов та Б. Кормич у спільній публікації «Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики» пропонують тріаду фундаментальних функцій митної політики: захисну, регулятивну та фіскальну [4, с. 10].

Тобто, можна спостерігати еволюцію поглядів від чотирикомпонентної моделі (фіскальна, регулятивна, охоронна та економічна функції) до більш компактною тріади (захисна, регулятивна, фіскальна), що відображає тенденцію до консолідації функціонального навантаження митних органів у контексті адміністративної реформи та створення єдиної фіскальної служби; така трансформація виглядає обґрунтованою, оскільки економічна функція значною мірою перетинається з фіскальною, а захисна може розглядатися як модифікація охоронної, що свідчить про прагнення науковців до створення більш чіткої та функціонально незалежної класифікації.

Розглядаючи митні органи в контексті делегованих державою повноважень, необхідно зазначити, що правоохоронна функція державного апарату загалом зосереджена на забезпеченні конституційного ладу, захисті національної безпеки та підтримці правового порядку. Ця функція має на меті охорону конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також відновлення цих прав у випадку їх порушення.

Взагалі, слід відмітити, у сучасному правознавстві функції держави трактуються як ключові напрями державної діяльності, що відображають сутність та призначення держави в управлінні суспільством через специфічні форми, методи та законодавчі механізми. Функції держави становлять стратегічні вектори діяльності, які втілюються усією системою державних органів. По суті, ці функції являють собою абстрактний державний вплив на суспільство, адже без інституційного втілення в органах держави вони не можуть бути реалізовані. Державний апарат виконує різноманітні функції, кожна з яких має власну вагомість, необхідність та своєчасність. Серед цього функціонального різноманіття саме правоохоронна функція посідає особливе місце як невід’ємна, постійна та всеохоплююча, попри відсутність єдності щодо її термінологічного визначення [5, с. 285].

Відзначимо також, досліджуючи функціональний взаємозв’язок між виконавчою гілкою влади та захистом державних інтересів, О. Безпалова, узагальнюючи наукові позиції різних дослідників, визначає такі ключові фактори:

здійснення найширшого спектру правозастосовних повноважень, які відображають законодавчо закріплені державні інтереси у сфері забезпечення законності та правопорядку;

безпосередня участь у розробці законопроектів та нормотворчості, створення нормативно-правового підґрунтя для захисту законних інтересів як колективних, так і індивідуальних суб’єктів права, формування методології та інструментарію їх забезпечення відповідними державно-адміністративними структурами практично в усіх суспільних сферах;

включення до виконавчої вертикалі державних органів контрольно-наглядового спрямування, які у підвідомчих сферах забезпечують дотримання встановлених державою нормативів, квот, тарифів і стандартів, а також впроваджують легалізаційні, дозвільні та інші спеціальні функціональні адміністративно-правові режими;

володіння надзвичайно широкими юрисдикційними повноваженнями, що дають можливість припиняти порушення встановлених державою правил поведінки з боку індивідуальних та колективних суб’єктів [6, с. 28].

При цьому, «служіння» виконавчої влади по суті відображається у наданні її органами різноманітних адміністративних та інших послуг. Цю діяльність можна умовно охарактеризувати як «публічно-сервісну» (походить від латинського «serve» – служити). Фактично це діяльність державних і недержавних інституцій, спрямована на створення таких умов взаємодії з громадянами, фізичними та юридичними особами, за яких останні мають можливість ефективно реалізовувати та захищати свої права, свободи й законні інтереси [7, с. 269].

Отже, на наш погляд, концепція «публічно-сервісної діяльності» органів виконавчої влади відображає фундаментальну трансформацію адміністративної парадигми від командно-розпорядчої моделі до клієнтоорієнтованого підходу, де «служіння» населенню стає ключовою місією державного апарату; така переорієнтація передбачає не просто технічне надання послуг, а створення цілісної екосистеми взаємодії, в якій громадяни та юридичні особи розглядаються як отримувачі послуг, а не як об’єкти управління, що суттєво підвищує ефективність реалізації прав і свобод та відображає глибинні трансформаційні процеси в системі державного управління, спрямовані на наближення до стандартів демократичної, правової та сервісної держави.

Враховуючи, що саме контроль виступає одним із фундаментальних компонентів системи державного управління, варто окреслити поняття управління в митній сфері. Відзначимо, у правознавстві сформувалося багато теоретичних підходів та наукових позицій, проте все ще бракує консенсусу щодо дефініції управління в митній сфері. Формулювання чіткого визначення управління у сфері митної справи та розкриття його сутності є необхідною передумовою для розуміння принципів функціонування такого важливого інституту як митний контроль.

Згідно зі статтею 8 чинного Митного кодексу України одним із принципів здійснення державної митної справи є додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб. Це означає, що всі дії посадових осіб митних органів, в тому числі й здійснення митного контролю не мають порушувати права та законні інтереси осіб. Тому на наш погляд, у сучасній юридичній науці державну митну справу доцільно трактувати як діяльність держави через митні органи, яка здійснюється з обов'язковим дотриманням прав та законних інтересів осіб-учасників митних правовідносин. У доктринальній площині державну митну справу слід розуміти як діяльність держави, що не порушує права та інтереси осіб, завдяки якій організовується та забезпечується: порядок реалізації права суб'єктів на переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та оформлення; застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності; справляння митних платежів; ведення митної статистики; обмін митною інформацією; підтримка Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності; здійснення державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України відповідно до закону; запобігання та протидія контрабанді; боротьба з порушеннями митних правил; організаційне забезпечення діяльності митних органів; та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері митної справи [2, с. 32].

В сучасному правознавстві концепція державного управління як наукової галузі має різні трактування. При розгляді державного управління як науки найбільш влучним виглядає визначення як «галузь науки, що охоплює численні дисципліни, зосереджені на процесах і функціях управління, і водночас як вид діяльності держави, що реалізується через виконавчу та розпорядчу функції». Особливо підкреслюється комплексність державного управління як багатогранного феномену, що інтегрує різноманітні фундаментальні та прикладні науки: технічного спрямування (прикладна математика, інформатика, технічна кібернетика, системотехніка); економічні дисципліни (макρο-і мікроекономіка, статистика, економетрія); природничі науки (гігієна праці, промислова медицина); а також політологію, юриспруденцію, історію, етику, соціологію, організаційно-технічні науки та психологію [8, с. 37].

Наведене визначення державного управління цілком заслуговує на увагу завдяки його дуалістичній природі, оскільки воно одночасно охоплює два виміри: теоретичний (галузь науки з множинними дисциплінарними зв'язками) та практичний (вид державної діяльності з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій); така дихотомія дозволяє розглядати державне управління не лише як абстрактну наукову конструкцію, але й як конкретний інструментарій державного впливу, що особливо важливо з погляду прикладної юриспруденції; водночас, акцент на міждисциплінарності відображає сучасні тенденції конвергенції наук та методологічних підходів, однак певною мірою розмиває предметне поле власне юридичної науки в цій сфері, що може ускладнювати формування чітких нормативно-правових конструкцій при практичному застосуванні концепції державного управління в правотворчості та правозастосуванні.

Висновки. Отже, адміністративно-правові засади управління в сфері митної справи являють собою комплексний правовий механізм, що охоплює нормативну базу, організаційну структуру та функціональні особливості діяльності митних органів. Трансформація наукових поглядів на функції митних органів від чотирикомпонентної моделі (фіскальна, регулятивна, охоронна та економічна) до більш компактної тріади (захисна, регулятивна, фіскальна) відображає тенденцію консолідації функціонального навантаження в контексті адміністративної реформи та створення єдиної фіскальної служби. Правоохоронна функція митних органів посідає особливе місце в їхній діяльності, що було закріплено законодавчо ще в 1993 році, коли митні органи були віднесені до категорії правоохоронних.

Відзначається фундаментальна трансформація адміністративної парадигми від командно-розпорядчої моделі до клієнтоорієнтованого підходу, де «служіння» населенню стає ключовою місією державного апарату, включаючи митні органи. Така переорієнтація передбачає створення цілісної екосистеми взаємодії, в якій громадяни та юридичні особи розглядаються як отримувачі

послуг, а не як об'єкти управління. Принцип додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб, закріплений у статті 8 Митного кодексу України, є основоположним для здійснення державної митної справи та митного контролю. Тому державну митну справу доцільно трактувати як діяльність держави через митні органи, яка здійснюється з обов'язковим дотриманням прав та законних інтересів осіб-учасників митних правовідносин.

Дуалістична природа державного управління в митній сфері проявляється у поєднанні теоретичного (галузь науки з множинними дисциплінарними зв'язками) та практичного (вид державної діяльності з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій) вимірів. Такий підхід дозволяє розглядати управління в митній сфері не лише як абстрактну наукову конструкцію, але й як конкретний інструментарій державного впливу, спрямований на забезпечення балансу між сприянням розвитку міжнародної торгівлі та захистом національних економічних інтересів. Удосконалення адміністративно-правового регулювання митної діяльності є необхідною умовою для підвищення ефективності митного контролю, спрощення процедур митного оформлення та створення сприятливих умов для добросовісних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.

1. Додін Є.В. Зміст правоохоронної функції митних органів України. Наукові праці НУ ОЮА. 2010. С. 148–154.
2. Сливка О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав осіб у митному контролі. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2016.
3. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юр. наук: спеціальність: 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2007. 40 с.
4. Ківалов С.В., Кормич Б.А. Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики. *Митна справа*. 2001. № 5. С. 3–13.
5. Шукюров Ш.Т. Теоретичні аспекти правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 17 травня 2019 року). С. 285–287.
6. Безпалова О.І. Мінімізація проявів організованої злочинності як важливий крок реалізації правоохоронної функції держави. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Тези доповідей учасників міжнародної науково-практичної конференції* (м. Харків, 17 травня 2019 року). С. 28–30.
7. Аверянов В.Б. Вибрані наукові праці / Упорядники: Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є. 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.
8. Малиновський В.Я. Державне управління: *Навчальний посібник*. Луцьк: Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
9. Белов Д.М., Швед І.І., Белова М.В. Правоохоронна функція держави: роль та місце органів прокуратури. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 76(2). Ч. 2. 2023. С. 13–20