

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ**

ГАПОНЮК ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК:342.922:346.7

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ
У МИТНІЙ СФЕРІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ – 2017

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національному університеті біоресурсів і природокористування України Міністерства освіти і науки України

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор
Ладиченко Віктор Валерійович,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України,
завідувач кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Омельченко Андрій Володимирович,
Державний вищий навчальний заклад
«Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»
завідувач кафедри цивільного
та трудового права

кандидат юридичних наук,
Приймак Людмила Іванівна,
Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича,
асистент кафедри публічного права

Захист відбудеться «29» березня 2017 року о 13⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.004.16 у Національному університеті біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Генерала Родимцева, 19, навчальний корпус № 1, кімната 97

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Національного університету біоресурсів і природокористування України за адресою: 03041, м. Київ, вул. Героїв Оборони, 13, навчальний корпус № 4, кімната 41а

Автореферат розісланий « » лютого 2017 року

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. В. Гафурова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Державна митна політика і митна справа є неодмінними атрибутами суверенітету держави, необхідними факторами для формування міжнародних економічних, політичних і соціальних відносин, та відіграють особливу роль для визначення ролі держави в загальносвітовій політиці. Становлення України як демократичної, соціальної та правової держави є неможливим без ефективного здійснення органами державної влади покладених на них функцій у сфері митних відносин. Ускладнює даний процес відсутність правової регламентації якісних та сучасних адміністративних послуг у сфері переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України.

Проведення адміністративної реформи в нашій державі активізує не лише потребу в удосконаленні системи публічного управління, але й зміни підходів до діяльності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема переорієнтування її, насамперед, на надання послуг, забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальною стабільністю, культурою та демократією. Це потребує невідкладної модернізації системи послуг, що надаються органами публічної влади на різних рівнях управління в межах митних відносин. Однією із складових такої системи послуг є адміністративні послуги, які в умовах проведення адміністративної реформи розглядаються як важливий інструмент здійснення публічного управління.

Необхідність реформування інституту адміністративних послуг впливає з проголошеного урядом України курсу на членство в ЄС та відбувається в рамках майбутньої розбудови сервісної держави в Україні. Однією з головних ознак демократичного суспільства і правової держави є ефективне дотримання і реалізація прав та свобод людини і громадянина, формування системи виконавчої влади, близької до потреб і запитів населення, головним пріоритетом діяльності якої стане служіння народу та національним інтересам.

Правове регулювання відносин у сфері адміністративних послуг було об'єктом дослідження таких вчених-адміністративістів як: В. Авер'янова, В. Гаращука, Н. Гридюка, І. Голосніченка, Л. Давиденка, Є. Додіна, Р. Калюжного, В. Кампо, І. Коліушка, В. Кудрі, О. Кузьменко, А. Омельченка, Г. Писаренко, Л. Приймак, А. Селіванова, С. Степанюка, В. Тимошука, Ю. Тихомирова, А. Ткачука, О. Федотової, О. Харитонової, Г. Чміленка, А. Шастика, Х. Ярмакі та інших, проте комплексного дослідження щодо адміністративних послуг у митній сфері проведено не було.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в межах тематики науково-дослідних робіт юридичного факультету Національного університету біоресурсів і природокористування України за темою «Механізм державної влади в правовій державі» (номер державної реєстрації 0115U006024) та спрямоване на виконання Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня

2012 року № 5203-VI, розпоряджень Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» від 15.02.2006 р. № 90, «Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року» від 24.07.2013 р. № 614-р., «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» від 16.05.2014 р. № 523-р. та ін.

Мета та задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження було проведення комплексного наукового аналізу теоретичних та практичних проблем правового забезпечення адміністративних послуг органами публічної влади України у митній сфері та розроблення пропозицій щодо їх вдосконалення відповідно завдань з адаптації українського законодавства до законодавства ЄС.

Для досягнення цієї мети було визначено такі задачі:

- здійснити теоретичний аналіз та надати визначення поняттю «адміністративні послуги у митній сфері»;
- провести компаративний аналіз понять «адміністративні послуги» та «відносини у митній сфері», виокремити їх особливості;
- розробити визначення поняття «правове забезпечення адміністративних послуг в митній сфері»;
- проаналізувати особливості правового забезпечення адміністративних послуг в митній сфері;
- здійснити історико-правове дослідження становлення та розвитку правового забезпечення адміністративних послуг та провести періодизацію з виділенням конкретних періодів розвитку;
- здійснити класифікацію адміністративних послуг в митній сфері;
- провести огляд зарубіжного досвіду правового забезпечення адміністративних послуг в митній сфері;
- виокремити основні проблеми адміністративно-правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері та надати пропозиції щодо їх вирішення.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі надання та споживання адміністративних послуг у митній сфері.

Предметом дослідження є адміністративно-правове забезпечення адміністративних послуг у митній сфері.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, об'єктивно оцінювати ефективність адміністративно-правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері.

Діалектичний метод використано на всіх етапах дисертаційного дослідження, він формує загально-методологічні підвалини дослідження, що дало можливість з'ясувати суть адміністративних послуг та особливості їх

здійснення у митній сфері (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1) та схарактеризувати основні організаційно-правові засади їх надання (підрозділи 2.2, 2.3.).

За допомогою логіко-семантичного методу, який було використано під час дослідження точок зору окремих вчених, здійснено дослідження аналітичних матеріалів, визначення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.3). Історико-правовий метод використовувався під час дослідження генези адміністративно-правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері (підрозділ 1.3). За допомогою системно-структурного методу та порівняльно-правового здійснено аналіз нормативних актів, що складають зміст адміністративно-правового забезпечення, досліджено проблемні розмежування компетенції різних суб'єктів, задіяних у адміністративно-правовому регулюванні надання публічних послуг у митній сфері (підрозділи 2.1, 3.1). Статистичний метод дозволив узагальнити практику вчинення адміністративних правопорушень у сфері митних відносин (підрозділи 1.2, 2.2, 3.2).

При визначенні поняття, правової природи, змісту адміністративних послуг, а також правового забезпечення та практики надання окремих адміністративних послуг у митній сфері (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3) застосовувались формально-юридичний метод, метод тлумачення правових норм, а також методи аналізу та синтезу.

Формально-юридичний і прогностичний методи дали можливість розкрити можливі перспективи та розробити конкретні пропозиції стосовно напрямів вдосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг у митній сфері в Україні (підрозділ 3.1).

Емпіричну базу дослідження становлять офіційні статистичні і аналітичні узагальнення Державної служби статистики України, Державної фіскальної служби України, Міністерства фінансів України, а також аналіз чинного законодавства та практики його реалізації щодо забезпечення адміністративних послуг у митній сфері.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших комплексних досліджень проблем правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері. У результаті проведеного дослідження здобувачем сформульовано висновки, рекомендації і пропозиції, які відповідають вимогам наукової новизни, зокрема:

вперше:

– надано визначення поняття «адміністративні послуги у митній сфері» – це особлива категорія публічно-сервісної діяльності, результат здійснення владних повноважень суб'єктом послуг, органами державної влади у митній сфері, в процесі здійснення владно-розпорядчої діяльності, через яку реалізуються суб'єктивні права фізичних та юридичних осіб (безпосередньо за їх зверненням) щодо сприяння переміщення товарів і транспортних засобів через державний митний кордон України та надання суб'єктам додаткових сервісних можливостей спрямованих на отримання відповідного результату, а саме прийняття адміністративно-правового акту індивідуального характеру;

– обґрунтовано потребу у вдосконаленні правового забезпечення сфери адміністративних послуг, що надаються органами державної влади у митній сфері в частині їх диверсифікації відповідно до викликів сучасності та початку формування реальних ринкових перетворень в Україні;

– представлено концепцію реформування інституту адміністративних послуг у митній сфері, як одного з джерел надходжень до державного бюджету України, що включає в себе такі основні елементи, як:

а) надання доступу до отримання адміністративних послуг у митній сфері через мережу інтернет;

б) зменшення державного сектору та передачу можливостей щодо надання послуг недержавним структурам;

в) запровадження електронного документообігу у всій системі управління сервісними центрами митних органів;

г) врахування думки та залучення громадськості до обговорення планованих реформ надання адміністративних послуг у митній сфері;

д) запровадження системи моніторингу якості надання адміністративних послуг у митній сфері;

е) залучення останніх науково-технічних доробок у сфері інформаційно-комунікаційних технологій та інновацій задля вдосконалення процесу надання адміністративних послуг у митній сфері;

удосконалено:

– понятійно-категоріальний апарат адміністративного права, зокрема, поняття «об’єкт митних відносин» та «предмет митних відносин». Об’єктом митних відносин є суспільні відносини з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. Предметом митних відносин виступають безпосередньо блага (об’єкти, предмети тощо), на переміщення яких і спрямований об’єкт, або є мита, що задіяні в ході переміщення товарів, транспортних засобів та інших матеріальних об’єктів через митний кордон України;

– класифікацію «управлінських послуг» шляхом виокремлення таких їх видів як: державні послуги; адміністративні послуги; господарські послуги; супровідні послуги;

– систему принципів надання адміністративних послуг органами державної влади у митній сфері, до яких віднесено принципи: юридичної визначеності; стабільності; гласності (відкритості та прозорості); захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; доступності та зручності для суб’єктів звернень;

– систему нормативно-правових актів, шляхом внесення змін до п. 1 ст. 11. Закону України «Про адміністративні послуги» (Плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) щодо введення категорії оплатності адміністративних послуг та надання останніх виключно на оплатній основі;

– систему публічного управління адміністративними послугами у митній сфері шляхом формування системи електронного документообігу, що допоможе не лише уникнути бюрократизації, зупинити корупцію, але й значно заощадити час;

дістали подальшого розвитку:

– поняття «митні відносини», що є врегульований нормами вітчизняного та міжнародного законодавства окремий вид суспільних правовідносин, який виникає між суб'єктами відносин, носіями суб'єктивних прав та обов'язків (органами державної влади, фізичні та юридичні особи) з приводу переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через державний митний кордон України і характеризується як імперативним, так і диспозитивним методом правового регулювання;

– поняття «адміністративна послуга», що є окремим інститутом адміністративного права, спрямованим на створення адміністративних правовідносин органами державної влади у процесі владно-розпорядчої діяльності, за якої реалізуються суб'єктивні права фізичних та юридичних осіб (безпосередньо за їх зверненням) задля отримання відповідного результату, а саме адміністративно-правовий акт індивідуального характеру;

– система надання адміністративних послуг у митній сфері, що передбачає вдосконалення поділу організаційних структур на три групи: чітке визначення політики щодо адміністративних послуг в митній сфері, їх безпосереднє надання органами державної влади та оцінювання даної системи;

– сфера «публічних» послуг, підвидом яких є адміністративні послуги, що надані органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, відповідно до їх повноважень. Метою їх надання виступає формування держави сервісного типу, орієнтованої на задоволення потреб громадян та суб'єктів господарювання, створення нових засад державного управління, що базуються на принципах відкритості та прозорості;

– концепція «електронного врядування», що має складатися з двох взаємозалежних складових: внутрішня урядова інформаційна інфраструктура – аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами, суб'єктами підприємницької діяльності й організаціями. В рамках концепції «електронного врядування» інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система послуг он-лайн.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що викладені у дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

– у законотворчій діяльності – для удосконалення чинного законодавства що стосується правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері, а також при розробленні нових нормативно-правових актів митного та адміністративного законодавства;

– у правозастосовній діяльності – використання одержаних результатів дозволить вдосконалити практичну сторону організації та діяльності центрів з надання адміністративних послуг у митній сфері в Україні, запровадить дієві механізми захисту прав набувачів адміністративних послуг;

– у наукових дослідженнях – положення та висновки дисертації можуть бути основою для здійснення досліджень правового забезпечення адміністративних послуг в Україні та подальшого розроблення моделі побудови держави сервісного типу;

– у навчальному процесі – при викладанні дисциплін «Митне право», «Актуальні проблеми митного контролю», «Адміністративне право», «Адміністративний процес» в юридичних вузах, при підготовці лекцій і навчальних посібників з даної тематики.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою працею. Всі положення та висновки одержано здобувачем особисто. Всі публікації за темою дослідження написано особисто.

Апробація результатів дисертації. Результати дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України. Основні теоретичні й практичні результати дисертаційної роботи оприлюднено на Міжнародній науково-практичній конференції «Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві» (м. Київ, 2013 р.) та Всеукраїнській науково-практичній конференції «Права людини в міжнародному та національному законодавстві» (м. Київ, 2015 р.).

Публікації. Основні висновки і пропозиції дисертації знайшли відображення у 7 наукових працях, з яких 3 статті у наукових фахових виданнях України, стаття у науковому фаховому виданні України, включеному до міжнародних наукометричних баз даних, стаття у науковому виданні іншої держави та 2 тези наукових доповідей.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 198 сторінок комп'ютерного тексту. Список використаних джерел налічує 196 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, визначається її зв'язок із науковими програмами, вказується мета, задачі, об'єкт та предмет дослідження, характеризується його методологія, теоретична база та практичне значення, наукова новизна, викладаються основні положення, які виносяться на захист, відомості про апробацію результатів дослідження й структура дисертації.

Розділ 1 «**Теоретико-правові основи інституту адміністративних послуг в митній сфері**» складається з трьох підрозділів, в яких здійснюється послідовний правовий аналіз загальнотеоретичного поняття «адміністративна

послуга», як правової категорії, правові засади організації надання та отримання адміністративних послуг в митній сфері, історико-правова характеристика становлення та розвитку інституту адміністративних послуг в Україні.

У підрозділі 1.1 *«Адміністративні послуги, як правова категорія: концептуальні підходи»* автором здійснено ґрунтовний та послідовний аналіз загальнотеоретичних понять «послуга», «публічна послуга», «публічно-сервісна діяльність», «державна послуга», «муніципальна послуга» та, власне «адміністративна послуга» задля встановлення чіткого семантичного змісту та подальшого уникнення методологічних помилок при проведенні дослідження. Основна увага зосереджується на дискусійних питаннях, що містяться у низці дефініцій та здійснюється їх доповнення і вдосконалення.

Вказується, що категорія «публічні послуги» є особливим різновидом послуг, що надаються органами державної влади або муніципальними органами і спрямовані на досягнення результату, що полягає у задоволенні інтересів та потреб індивіда за його безпосереднього або опосередкованого звернення. За суб'єктом надання дані послуги, на думку автора, поділяються на державні та муніципальні. В результаті семантичного змісту поняття «державні послуги» встановлено, що вони надаються органами державної влади, передусім, виконавчої, в особі державних установ, організацій та підприємств.

Характеризуючи поняття «муніципальні послуги», вказується, що вони надаються муніципальними органами, органами місцевого самоврядування або комунальними підприємствами, установами та організаціями. Муніципальні послуги, як і державні поділяються на «адміністративні» та «неадміністративні». Адміністративні послуги обов'язково мають нести за собою прийняття владного рішення, тобто реалізувавши власні владні повноваження, неадміністративні, в свою чергу, даної ознаки не несуть, до них можна віднести, наприклад, надання звичайних господарських послуг.

У підрозділі 1.2 *«Основні засади правового забезпечення адміністративних послуг в митній сфері»* здійснюється аналіз чинної нормативно-правової бази, що забезпечує організацію надання та отримання адміністративних послуг у митній сфері. Визначається сучасний стан правового забезпечення адміністративних послуг в митній сфері та окреслюються його основні напрями вдосконалення.

Наголошується, що система правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері наразі є абсолютно різнорівневою та розгалуженою. Правове забезпечення послуг у митній сфері здійснюється здебільшого на національному рівні шляхом прийняття та оприлюднення у встановленому порядку відповідної нормативно-правової бази, а саме: законів України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади (міністерств, державних комітетів та інших відомств, передусім, Державної фіскальної служби України).

Аналізуючи законодавство України, акцентується увага на відсутності такої важливої ознаки, як «якість». Відсутність такої ознаки не зобов'язує ту чи

іншу посадову особу органів державної влади в митній сфері надавати якісні послуги, що на сьогоднішній день в рамках євроінтеграційних процесів нашої держави є вкрай необхідною вимогою. Якісні управлінські послуги в поєднанні з досконалыми механізмами їх надання є головною умовою підвищення довіри громадян до органів влади, стабілізації і підвищення якості життя усіх верств населення. Підвищенню якості надання адміністративних послуг сприятиме також запровадження надійного механізму правового регулювання моніторингу стану (якості) надання адміністративних послуг в Україні, а саме, здійснення визначення критеріїв оцінки їх якості та стандартів надання кінцевими споживачами.

В результаті дослідження загальних та спеціальних рис правового забезпечення адміністративних послуг та безпосередньої їх реалізації Державною фіскальною службою, виділено низку конкретних недоліків. Наголошується, що нормативна база, що покликана регулювати даний вид сервісних відносин характеризується відвертою суперечливістю ряду її положень, що в глобальному масштабі призводить до порушення гармонійності національного законодавства, і не спонукає до стабільності відносин в зазначеній сфері.

У підрозділі 1.3 *«Ретроспективний аналіз правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері України»* здійснюється ґрунтовне дослідження процесу становлення та розвитку правового забезпечення адміністративних послуг через аналіз конкретних періодів. Здійснено періодизацію розвитку адміністративно-правового забезпечення адміністративних послуг в митній сфері та виділено три основні періоди, починаючи з отримання Україною незалежності в 1991 р. і по сьогодні.

Спростовується позиція окремих науковців щодо існування інституту адміністративних послуг в так звані «післяреволюційні часи» початку ХХ ст. Основними аргументами слугують позиції, що: «адміністративні послуги» не мали характеру оплатності, тобто не надавалися за відповідну матеріальну плату; весь імператив радянської правової системи було спрямовано на захист інтересів, передусім, держави, в особі її органів з відносним, а подекуди і повним нівелюванням інтересів людини.

Прийняття перших законодавчих актів в незалежній Україні в кінці ХХ ст., спрямованих на забезпечення власного економічного розвитку, побудови держави нового типу, публічно-сервісного спрямування, лібералізації зовнішньоекономічної діяльності, включало в себе не лише визнання України самостійним гравцем на міжнародній арені, з власною правовою, економічною та політичною системою, але і зняття монополії держави на зовнішньоекономічну діяльність, економічне, науково-технічне співробітництво а також, відповідно до проголошеного курсу на перетворення держави в надавача публічно-сервісної діяльності.

Швидкий розвиток законодавства, що регулює відносини у сфері переміщення товарів і транспортних засобів через державний кордон, а також здійснення митної політики у незалежній Україні, відбувалося шляхом

прийняття Конституції України, імплементації міжнародно-правового досвіду у сфері митної справи. Проаналізовано Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р; перелік, умови та порядок надання платних адміністративних послуг, що надаються митними органами України, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 913-р «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, які надаються Державною митною службою»; Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI та інші нормативні акти щодо упорядкування адміністративних послуг.

Розділ 2 **«Організаційно-правові засади надання адміністративних послуг органами державної влади України в митній сфері»** складається з трьох підрозділів, присвячених дослідженню місця, ролі та значення адміністративних послуг у системі митно-правових відносин. Аналізується рівень правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері. Здійснюється класифікація адміністративних послуг, що надаються органами державної влади України в митній сфері.

У підрозділі 2.1 *«Місце адміністративних послуг у системі митно-правових відносин»* досліджується місце, роль та значення інституту адміністративних послуг у системі митно-правових відносин в Україні.

Проаналізовано місце та роль митно-правових відносин в системі адміністративних правовідносин. Визначено поняття «митні правовідносини», під якими пропонується розуміти сукупність врегульованих нормами права різної галузевої належності (передусім, митного) окремих видів суспільних відносин, що виникають між суб'єктами, тобто носіями суб'єктивних прав та обов'язків (органами державної влади, фізичні та юридичні особи) з приводу переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через митний кордон України регулюються за допомогою імперативного, диспозитивного та змішаного (імперативно-диспозитивного) методу правового регулювання.

Належність адміністративних послуг у митній сфері до митних правовідносин обумовлює факт того, що реалізація відповідної діяльності, пов'язаної з наданням митних послуг вимагає наявності у суб'єктів надання окремих специфічних навичок в митній сфері, тобто окремого виду кваліфікації кадрів. Адміністративні послуги, що надаються органами державної влади в митній сфері безпосередньо є пов'язаними з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України, що також обумовлює їх безпосередню належність до митних правовідносин. Зазначені ознаки мають визначальний характер при розмежуванні адміністративних послуг.

В результаті дослідження місця адміністративних послуг серед системи митно-правових відносин, встановлено особливий характер даного інституту для фіскальної діяльності органів державної влади та громадян, як отримувачів послуг даного виду, що полягає у наближенні вітчизняних стандартів

обслуговування до високого європейського рівня, що, в свою чергу, сприяє євроінтеграційному процесу України.

У підрозділі 2.2 *«Нормативно-правове забезпечення інституту адміністративних послуг у митній сфері»* здійснюється дослідження нормативно-правової складової інституту адміністративних послуг у митній сфері України.

Вдосконалення заходів правового забезпечення відносин з надання адміністративних послуг у митній сфері є необхідним елементом для реформування чинного адміністративного законодавства України, в першу чергу, задля сприяння підвищенню рівня якості їх надання. Пріоритетність та першочерговість вдосконалення правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері обумовлюється аналізом статистичних даних Міністерства фінансів України за останні роки.

Стратегічними завданнями правового забезпечення публічно-сервісної діяльності визначено: орієнтацію на споживача, що передбачає унеможливлення примусових послуг, на яких немає замовлення; підвищення якості послуг; встановлення критеріїв якості послуг; здійснення контролю за їх дотриманням. Крім того, слід враховувати, що публічно-сервісна діяльність повинна виключати такі явища як непрозорість діяльності органів державної влади, можливість впливу органів державної влади на прийняття рішення щодо результату послуги, неактивне та неефективне використання інформаційних технологій.

Адміністративно-правові норми, закріплюючи певне правило поведінки, породжують нові публічно-правові відносини, що зумовлені сучасним розвитком відносин між державою, фізичними та юридичними особами у різних сферах життєдіяльності як в цілому, так і у митній сфері зокрема. Здійснення публічного регулювання як організуючої цілеспрямованої діяльності є неможливим без владного встановлення належної поведінки, без розпорядження до дії, що виходить від суб'єкта публічного управління до його об'єкта, тобто від керуючого до керованого. Часто використовуються дозвіл і заохочення до дії, оскільки публічне управління носить творчий характер і припускає ініціативу керованих.

У підрозділі 2.3 *«Класифікація адміністративних послуг, що надаються органами державної влади України в митній сфері»* здійснюється розгорнутий аналіз та класифікація видів адміністративних послуг, що надаються органами державної влади України в митній сфері.

На основі теоретичних положень, узагальнень та аналізу думок науковців, апелюючи до законодавства України, запропоновано класифікацію адміністративних послуг, що надаються у митній сфері: державні послуги, адміністративні послуги, господарські послуги, супровідні послуги.

Зважаючи на критерій прийняття владних рішень, характерних для адміністративних послуг, які надаються органами державної влади у митній сфері виділено послуги супровідного характеру, що не характеризуються даною ознакою. Для уникнення монополізованості даного виду діяльності державою,

надання даних послуг пропонується доручити окремим суб'єктам господарської діяльності, що неодмінно відзначиться на якості їх надання, своєчасності та ціні.

Важливою проблемою сьогодні виступає необхідність запровадження новітніх інформаційних технологій у сферу надання адміністративних послуг задля, передусім, підвищення якості останніх. Констатовано, що лише комплексна реформа, спрямована на підвищення рівня якості надання адміністративних послуг, сприятиме подальшому узгодженню та вдосконаленню механізму надання адміністративних послуг, забезпечить їх уніфікацію та втілення в життя ідеї запровадження інформаційних технологій.

Розділ 3 «Основні напрями розвитку правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Зарубіжний досвід правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері»* здійснено аналіз зарубіжного досвіду правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері.

Україна, проголосивши курс на інтеграцію до Європейського Співтовариства взяла на себе обов'язки запровадження стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованого ринкового господарства, базованого на засадах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Подальший економічний та соціальний розвиток України пов'язаний із розбудовою органів публічної влади, створенням системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, що відповідає європейським стандартам, що визначені Європейською Радою як критерії членства в ЄС, так звані Копенгагенські критерії.

Підкреслено, що протягом останніх років у західних країнах напрацьовано ряд обов'язкових вимог до правового забезпечення адміністративних послуг (принципів або обов'язкових стандартів), у разі невиконання яких важко говорити про якість такого забезпечення, а отже, і про створення умов для ефективної діяльності адміністрації. Це свідчить про високий рівень захищеності прав та свобод громадян і приватних інституцій у відносинах з державою. Для України законодавче впорядкування діяльності органів виконавчої влади – одне з найважливіших завдань адміністративної реформи.

Для напрацювання демократичної міждержавної моделі надання адміністративних послуг та уникнення колізій щодо подальших орієнтирів демократичного розвитку західних країн, Європейське Співтовариство почало приймати міждержавні нормативно-правові акти, покликані закріплювати на міжнародному рівні основні засади, принципи та методи надання адміністративних послуг. Міжнародні акти стали орієнтиром для країн, що рухаються у напрямі демократичних перетворень для імплементації закріплених принципів та положень.

У підрозділі 3.2 *«Концептуальні засади реформування інституту адміністративних послуг у митній сфері»* на основі аналізу сучасного стану правового забезпечення адміністративних послуг у митній сфері сформовано

шляхи вдосконалення даного інституту в рамках євроінтеграційного напрямку розвитку України.

На сучасному етапі державотворення в Україні надзвичайно актуалізуються питання щодо визначення переліку, стандартів та механізмів оплати адміністративних послуг, які органи виконавчої влади всіх рівнів надають громадянам. Європейські умови урядування, вимагають розглядати діяльність органів виконавчої влади через призму найманого працівника та наймача, де держава є найманим працівником, а людина – наймачем. Вказується, що дана модель, наразі, є новелою для вітчизняного державного управління, пояснюючи тривалим періодом командно-адміністративної системи управління, що панувала в Україні.

Подальший розвиток і вдосконалення чинного законодавства України, що регулює відносини з надання адміністративних послуг органами державної влади у митній сфері має включати такі напрями, як: вдосконалення механізму електронного декларування; забезпечення взаємодії відомчої телекомунікативної мережі з аналогічними мережами органів державної влади; адміністрування процесів, пов'язаних з залученням електронного підпису; забезпечення спільної системи контролю за переміщенням вантажів з новою комп'ютеризованою транзитною системою ЄС; створення системи аналізу ризиків; запровадження електронного документообігу у всій системі управління митними органами.

Доведено необхідність прийняття низки нормативно-правових актів, що оптимізують систему адміністративних послуг, спростять порядок їх отримання та зроблять прозорою систему їх оплати в державний бюджет України та підвищать якість послуг та її моніторинг. Серед даних актів, особливу позицію має прийняття Адміністративно-процедурного кодексу та Закону України «Про адміністративний збір».

ВИСНОВКИ

У дисертації на основі теоретичного узагальнення низки наукових праць, аналізу законодавства України та зарубіжного досвіду, практики його реалізації, здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у необхідності вдосконалення інституту адміністративних послуг у митній сфері. До основних з них можна віднести такі:

1. Під поняттям «митні відносини» слід розуміти врегульований нормами вітчизняного та міжнародного законодавства окремий вид суспільних правовідносин, що виникають між суб'єктами, носіями суб'єктивних прав та обов'язків (органи державної влади, фізичні та юридичні особи) з приводу переміщення товарів, предметів та транспортних засобів через державний митний кордон України і характеризується як імперативним, так і диспозитивним методом регулювання. Невід'ємною складовою митних відносин, від яких прямо залежить формування державного бюджету, як найбільшої дохідної її частини виступають адміністративні послуги.

2. Встановлено, що правові категорії «об'єкт митних відносин» та «предмет митних відносин» є абсолютно різними за змістом. Об'єктом митних відносин є суспільні відносини з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. Предметом митних відносин виступають безпосередньо блага (об'єкти, предмети, транспортні засоби тощо), на переміщення яких спрямований об'єкт. Поняття «об'єкт митних відносин» є системоутворюючим з огляду на факт поглинання ним поняття «предмет митних відносин».

3. Загальну категорію «адміністративна послуга» слід визначати як окремий інститут адміністративного права, що спрямований на створення, зміну чи припинення адміністративних правовідносин органами державної влади у процесі владно-розпорядчої діяльності, за якої реалізуються суб'єктивні права фізичних та юридичних осіб (безпосередньо за їх зверненням), що спрямовані на отримання відповідного результату та має своїм наслідком прийняття адміністративно-правового акту індивідуального характеру.

4. Поняття «адміністративні послуги в митній сфері» визначається як діяльність органів державної влади у митній сфері, що спрямована на забезпечення умов для реалізації учасників митних правовідносин власних прав та обов'язків у сфері переміщення товарів, предметів і транспортних засобів через митний кордон України.

5. Виділено наступні принципи надання адміністративних послуг органами державної влади у митній сфері: юридичної визначеності; стабільності; гласності (відкритості та прозорості); захищеності персональних даних; раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; доступності та зручності для суб'єктів звернень. Вказана система не є вичерпною і з огляду на невпинний розвиток суспільних відносин у сфері переміщення товарів і транспортних засобів з часом може бути доповнена за бажанням владного органу.

6. Під поняттям «правове забезпечення адміністративних послуг у митній сфері» слід розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

7. Виділено наступні періоди становлення та розвитку правового забезпечення адміністративних послуг в митній сфері:

І період – з 1991 по 1998 р., що обумовлювався відходом від командно-адміністративної системи управління держави, захисту інтересів держави при прийнятті управлінських (адміністративних) рішень з відвертим нівелюванням

інтересів людини. Визнання на офіційному рівні необхідності проведення адміністративної реформи та перші спроби її реалізації, зокрема прийняття нового законодавства, що регулювало митні правовідносини (Указ Президента України № 1 від 11 грудня 1991 р. «Про утворення Державного митного комітету України») та запровадження концепції адміністративної реформи: Указ Президента від 22 липня 1998 р. «Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи»;

II період – з 1998 по 2006 р., під час якого відбулися розроблення та схвалення концепції формування та розвитку з закладенням початкової першооснови класифікації адміністративних послуг (Постанова Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1952 «Про затвердження переліку платних послуг, що можуть надаватися митними органами»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади», що дала сучасне визначення адміністративних послуг як важливої складової державних і муніципальних послуг);

III період – з 2006 р. по сьогодні. Реальний розвиток нормативно-правового впорядкування, демократизація та зміна підходу до відносин «держава – людина». Прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, тобто законодавче закріплення адміністративних послуг, в якому встановлюються правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57 Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг. Створення центрів з надання адміністративних послуг, подальший розвиток правового забезпечення адміністративних послуг.

8. Пропонується наступна класифікація адміністративних послуг в митній сфері:

1) за суб'єктним складом: державні, що надаються митними органами, спеціалізованими митними установами, організаціями; недержавні (посередницькі), що надаються митними брокерами, митними перевізниками, власниками складів тимчасового зберігання, митних складів, вантажних митних комплексів, автопортів, автотерміналів тощо;

2) за сферою реалізації: у сфері митного оформлення (оформлення поза місцем розташування митного органу); у сфері інформування та консультування (інформування з митних питань); у сфері експертних досліджень (надання експертних висновків митними лабораторіями для визначення коду товару або його хімічних характеристик); у сфері експертних досліджень (надання експертних висновків митними лабораторіями для визначення коду товару або його хімічних характеристик); у сфері перевезення та зберігання товарів;

3) за часом: попередні (перед здійсненням митних процедур, наприклад, консультування, інформування); поточні (під час здійснення митних процедур,

митне оформлення поза часом роботи митного органу); наступні (після здійснення митних процедур, наприклад, зберігання);

4) за моментом декларування: під час здійснення декларування та до, або після декларування (наприклад, отримання консультації);

5) за підставою необхідності легалізації діяльності послуг: послуги суб'єктів, діяльність яких повинна бути легалізована Державною фіскальною службою України (діяльність митних брокерів, митних перевізників, складів тимчасового зберігання, митних складів має бути легалізована шляхом отримання свідоцтва, дозволу).

9. Аналіз нормативно-правових актів щодо надання адміністративних послуг у митній сфері таких країн як США, ФРН, Великобританія, Канада та Сінгапур показав, що в законодавстві даних країн акцентовано увагу на: забезпеченні оцінки якості адміністративних послуг; деталізації процедури надання та отримання послуг; зменшенні впливу державного сектору на митну сферу; передачу повноважень недержавним структурам щодо надання адміністративних послуг; широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій щодо адміністративних послуг; здійснення публічного управління у митній сфері; широкого використання розвиненої моделі дистанційного надання митних послуг.

10. Демократизація українського суспільства та європейський напрям розвитку вимагає від нашої держави розроблення та впровадження якісно нової моделі відносин «людина – держава», що, перш за все, має відобразитися на гарантіях зручного отримання особою якісних, своєчасних адміністративних послуг у митній сфері. Це дозволить пришвидшити процеси формування громадянського суспільства, поверне довіру до органів державної влади у митній сфері, зробить митні установи більш привабливими для потенційних клієнтів громадян, іноземців та збільшить надходження коштів до державного бюджету України;

11. Концепція реформування інституту адміністративних послуг у митній сфері має включати такі елементи, як: надання можливості отримання усього переліку адміністративних послуг через мережу інтернет; зменшення державного сектору та передача повноважень недержавним структурам щодо надання послуг; забезпечення спільної системи контролю за переміщенням вантажів з новою комп'ютеризованою транзитною системою ЄС; створення системи аналізу ризиків; запровадження електронного документообігу у всій системі управління сервісними центрами митних органів; врахування думки громадськості та їх залучення до обговорення планованих реформ надання адміністративних послуг у митній сфері; запровадження системи моніторингу якості надання адміністративних послуг у митній сфері; залучення останніх науково-технічних доробок у сфері інформаційно-комунікаційних технологій та інновацій задля подальшого вдосконалення процесу надання адміністративних послуг у митній сфері тощо.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Гапонюк О. О. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання публічно-сервісної діяльності органів державної влади України в митній сфері / О. О. Гапонюк // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2015. – № 3. – С. 70–76.

2. Гапонюк О. О. Генеза становлення та розвитку правового регулювання інституту адміністративних послуг у митній сфері в Україні / О. О. Гапонюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – № 5. – С. 47–52.

3. Гапонюк О. О. Теоретико-правові підходи до визначення ролі та значення адміністративних послуг у системі митних відносин / О. О. Гапонюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2015. – № 6. – С. 64–67.

Стаття у науковому фаховому виданні України, включеному до міжнародних наукометричних баз даних

4. Гапонюк О. О. Встановлення змісту інституту адміністративних послуг у митній сфері / О. О. Гапонюк // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія: Право. – 2015. – Вип. 218. – С. 193–200.

Стаття у науковому виданні іншої держави:

5. Гапонюк А. А. Принципы предоставления административных услуг органами государственной власти в таможенной сфере / А. А. Гапонюк // *Leges Si Viata*. – 2016. – № 1 (289). – С. 16–20.

Тези наукових доповідей:

6. Гапонюк О. О. Адміністративні послуги, як правова категорія: концептуальні підходи / О. О. Гапонюк // Забезпечення прав людини в міжнародному та національному законодавстві: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 29 листопада 2013 року: тези доповіді. – К., 2013. – С. 204–207.

7. Гапонюк О. О. Основні засади надання адміністративних послуг органами державної влади в митній сфері / О. О. Гапонюк // Права людини в міжнародному та національному законодавстві: Всеукраїнська науково-практична конференція, м. Київ, 10 грудня 2015 року: тези доповіді. – К., 2015. – С. 96–99.

АНОТАЦІЯ

Гапонюк О. О. Правове забезпечення адміністративних послуг в митній сфері. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;

інформаційне право. – Національний університет біоресурсів і природокористування України, Київ, 2017.

Дисертація містить комплекс теоретичних і практичних питань, пов'язаних із дослідженням сутності, змісту та підстав адміністративно-правового забезпечення адміністративних послуг органами державної влади в митній сфері.

У дисертації проведено аналіз загальнотеоретичних проблем адміністративно-правового забезпечення адміністративних послуг органами державної влади в митній сфері, правової суті понять «публічні послуги», «публічно-сервісна діяльність», «адміністративні послуги», «адміністративні послуги в митній сфері» і т. д.

Проаналізовано досвід нормативно-правового регулювання адміністративних послуг в митній сфері в таких країнах як США, Канада, ФРН, Франція, Великобританія, Сінгапур та ін. Встановлено, що використання досвіду законодавчого регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг вищезазначених країн допоможе при подальшому розробленні та удосконаленні вітчизняної правової бази, дозволить уникнути повторення низки помилок у сфері державного управління.

У процесі дослідження наявної нормативно-правової бази, даних статистики і практики реалізації адміністративних послуг органами державної влади в митній сфері зроблено висновок про наявність низки прогалин, колізій та інших недоліків у правовому регулюванні порядку надання адміністративних послуг. У зв'язку з цим запропоновано конкретні заходи щодо вдосконалення нормативної бази забезпечення надання адміністративних послуг органами державної влади в митній сфері.

Ключові слова: публічно-сервісна діяльність, митні відносини, адміністративні послуги, адміністративно-правове регулювання, адміністративні послуги в митній сфері.

АННОТАЦІЯ

Гапонюк О. О. Правовое обеспечение административных услуг в таможенной сфере. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Киев, 2017.

Диссертация содержит комплекс теоретических и практических вопросов, связанных с исследованием сущности, содержания и оснований административно-правового регулирования отношений в сфере оказания административных услуг органами государственной власти в таможенной сфере.

На основании действующего законодательства сформулированы понятие, цель, задачи и принципы административно-правового регулирования

отношений в сфере оказания административных услуг органами государственной власти в таможенной сфере.

В диссертации проведен анализ общетеоретических проблем административно-правового регулирования отношений в сфере оказания административных услуг органами государственной власти в таможенной сфере, анализируется правовая суть понятий «публичные услуги», «публично-сервисная деятельность», «административные услуги», «административные услуги в таможенной сфере» и т. д.

Проанализирован опыт нормативно-правового регулирования административных услуг в таможенной сфере в таких странах как США, Канада, ФРН, Франция, Великобритания, Сингапур и др. По мнению автора, использование опыта законодательного регулирования отношений в сфере оказания административных услуг вышеупомянутых стран поможет при дальнейшей разработке и усовершенствовании отечественной правовой базы, а также позволит избежать повторения ряда ошибок в сфере государственного управления.

В процессе исследования имеющейся нормативно-правовой базы, а также данных статистики и реального применения сделан вывод о наличии ряда пробелов, коллизий и других недостатков в правовом регулировании порядка оказания административных услуг. В связи с этим предложены конкретные меры по приведению в порядок нормативной базы, касающейся регулирования сферы оказания административных услуг органами государственной власти в таможенной сфере.

Учитывая демократизацию Украинского общества и Европейское направление развития, внимание акцентировано на необходимости разработки и внедрения качественно новой модели отношений «человек – государство», что прежде всего должно отразиться на гарантиях удобного получения лицом качественных, своевременных административных услуг в таможенной сфере. Это позволит ускорить процессы формирования гражданского общества, вернет доверие к органам государственной власти в таможенной сфере, сделает таможенные учреждения более привлекательными для потенциальных клиентов граждан, иностранцев и увеличит поступление средств в государственный бюджет Украины.

Ключевые слова: публично-сервисная деятельность, таможенные отношения, административные услуги, административно-правовое регулирование, административные услуги в таможенной сфере.

ANNOTATION

Gaponyuk O. O. Legal Provision of Administrative Services in the Customs Sphere. – The Manuscript.

The Dissertation on competition of a Scientific degree of Candidate of Legal Sciences, specialty 12.00.07 Administrative Law and Process; Financial Law; Information Law. – National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, Kyiv, 2017.

The thesis contains the complex of theoretical and practical issues related to the study of the nature, content and grounds of administrative-legal regulation of relations in the sphere of rendering administrative services by public authorities in the field of customs.

On the basis of the current legislation defines the concept, purpose, objectives and principles of administrative-legal regulation of relations in the sphere of rendering administrative services by public authorities in the field of customs.

In the thesis the analysis of the theoretical problems of Administrative-Legal regulation of relations in the sphere of rendering Administrative services by Public Authorities in the customs sphere, analyzes the legal essence of the concepts of «Public services», «Public service activities», «Administrative services», «Administrative services in the field of customs» etc.

Given the Democratization of the Ukrainian society and the European direction of development, attention is focused on the need for the development and implementation of new model of relations «man – state», which primarily should affect the guarantees comfortable receipt by a person of quality, timely administrative services in the field of customs. This will speed up the process of formation of civil society, return the trust to the state authorities in the field of customs, the customs will make companies more attractive to potential clients, citizens, aliens and increase the flow of funds in the state budget of Ukraine.

Key words: public service activities, customs relations, administrative services, administrative-legal regulation, administrative services in the field of customs.