

**О. В. Іванов**, здобувач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

### **СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ – СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ МИТНОЇ СПРАВИ**

*Досліджується система органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи. Визначається коло суб'єктів та аналізуються повноваження органів виконавчої влади в галузі митної справи. Автор вивчає питання правового забезпечення компетенції суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи.*

*Исследуется система органов исполнительной власти, которые осуществляют административно-правовое регулирование в отрасли таможенного дела. Определяется круг субъектов административно-правового регулирования в области таможенного дела и анализируются полномочия органов исполнительной власти в сфере таможенного дела. Автор изучает вопросы правового обеспечения компетенции субъектов административно-правового регулирования в отрасли таможенного дела.*

*In the article we study a system of executive authorities that carry out the administrative and legal regulation in the field of customs. Determined by the range of subjects and analyzed the powers of executive authorities in the field of customs. The author examines the issues of legal entities to ensure the competence of the administrative and legal regulation in the field of customs.*

**Ключові слова.** Органи виконавчої влади, система, адміністративно-правове регулювання, митна справа, компетенція.

**Вступ.** З кожним новим роком незалежності Української держави все гостріше порушується питання ефективності державного управління, свою роль у цьому відіграють і кризові явища в економіці. Тому визначення моделі управління, удосконалення системи органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, встановлення їх правового статусу на всіх рівнях, обґрунтування механізму розподілу повноважень є запорукою функціонування правової держави та економічного розвитку країни.

© **О. В. Іванов, 2012**

Актуальним аспектам удосконалення виконавчої влади в Україні присвячено чимало публікацій, серед яких праці В. Б. Авер'янова, О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, В. Н. Гарашука, Я. Б. Глущенко, Л. В. Ковалю, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко та деяких інших. Дослідження компетенції окремих органів виконавчої влади в певних галузях проводять В. Б. Крикун, М. І. Саєнко, І. П. Сторожук та ін. Проте потребує наукового обґрунтування система органів виконавчої влади, які мають повноваження адміністративно-правового регулювання у галузі митної справи.

**Постановка завдання.** Мета статті – визначення кола суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи, вивчення компетенції зазначених суб'єктів та проблем правового забезпечення повноважень в аспекті адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи.

**Результати дослідження.** Реформування органів виконавчої влади, що провадиться на всіх ланках державного управління, потребує проведення досліджень у контексті визначення системи органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання митної справи, визначення їх функціонально-компетенційних складових правового статусу та з'ясування правового забезпечення їх діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України, державна влада здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу і судову [1]. Особливість виконавчої влади полягає в тому, що саме вона забезпечує практичне виконання законів та інших правових актів державних органів [2, 52].

Орган виконавчої влади – самостійний вид органів державної влади, які за конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням забезпечення функціонування однієї з гілок державної влади – виконавчої.

Адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3].

З точки зору адміністративного права та процесу зазначимо, що органам виконавчої влади притаманні ознаки як суб'єкта, так і об'єкта адміністративно-правового регулювання [4, 176]. Отже, розглядаючи органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративно-правового регулювання, слід врахувати, що “за допомогою норм права законодавець встановлює права та обов'язки певних суб'єктів і, власне, створює необхідні умови для розвитку правовідносин” [5, 24].

Адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи є за своєю сутністю спеціально-юридичним механізмом впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони,

розвитку та організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин для досягнення фактичних завдань у галузі управління митною справою.

Основними елементами механізму правового регулювання у сфері адміністративних відносин є норми права, правовідносини та юридичні засоби впливу.

Суб'єктом адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи є особа, група осіб, організація, які, відповідно до визначених у законодавстві функцій, застосовують методи адміністративно-правового регулювання з метою забезпечення реалізації публічного інтересу в галузі митної справи.

Одним із таких суб'єктів є органи виконавчої влади, які відповідно до своїх повноважень, в межах визначеної компетенції здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби, агентства, комісії) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідуються в порядку, встановленому законодавством.

Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави.

До системи місцевих органів виконавчої влади входять місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [6; 7; 8].

Розглянемо органи виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи в контексті системного методу.

Системний підхід полягає в дослідженні об'єкта як цілісної множини елементів у сукупності відношень і зв'язків між ними, тобто розгляд об'єкта як системи.

Слід погодитися з думкою Л. В. Коваля, який зазначає, що органи виконавчої влади – це не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність органів, у якій всі складові частини взаємопов'язані і водночас є самостійними підсистемами органів зі своїми особливостями завдань, організаційної структури, функцій, компетенцій та з визначеною автономією кожного окремого органу [9, 38–39].

У системі органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, слід визначити: Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України (далі – Мінфін України), Державну податкову службу України, Державну митну службу України, Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Адміністрацію Державної прикордонної служби, місцеві державні адміністрації.

Серед органів управління в галузі митної справи визначальне місце належить Кабінетові Міністрів України, який розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної, податкової та митної політики, здійснює управління об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України належить до органів загальної компетенції. До суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи, які мають спеціальну (функціональну або міжгалузеву) компетенцію, необхідно зарахувати Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Міністерство фінансів України, Державну податкову службу України, Адміністрацію Державної прикордонної служби, місцеві державні адміністрації.

Державна митна служба України є органом виконавчої влади галузевої компетенції. Органами предметної компетенції в галузі митної справи є митні органи України.

Розглядаючи систему органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання і мають повноваження в галузі митної справи як сфері державного управління, слід зазначити про основні спільні ознаки, притаманні цим органам:

1) Органи виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, здійснюють свою діяльність від імені й за дорученням держави, мають визначену структуру, територію діяльності, компетенцію, створюються у нормативно встановленому порядку.

2) Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи представлена органами виконавчої влади різних рівнів, які здійснюють державне управління, виконавчу, розпорядчу діяльність і наділені компетенцією у галузі митної справи.

3) Забезпечення практичної реалізації Конституції України, законів України та підзаконних актів у межах визначеної компетенції, в тому числі з питань митної справи.

4) Компетенція органів виконавчої влади, які мають владні повноваження у галузі митної справи має бути визначена на законодавчому рівні.

5) Владні повноваження органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, можуть проявлятися у впливі на поведінку й діяльність людей, їх об'єднань, у тому числі із застосуванням примусу.

Дослідивши основні ознаки суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, можна зробити висновок і запропонувати таке визначення.

Система органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, – це сукупність державних інституцій, що діють від імені держави та на підставі Конституції України, законодавчих, нормативно-правових актів, які мають організаційну структуру, територію діяльності, наділені повноваженнями в галузі митної справи, здійснюють виконавчу і розпорядчу діяльність у межах визначеної компетенції.

Правовою основою системи органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи є Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. та відповідні положення, що визначають компетенцію міністерств, відомств та інших органів виконавчої влади [10].

Органи виконавчої влади, що здійснюють адміністративно-правове регулювання у зазначеній сфері, наділені повноваженнями, які пропонуємо дослідити.

*Міністерство економічного розвитку і торгівлі України* здійснює свою діяльність відповідно до Положення “Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України”, затверджене Указом Президента України № 634/2011 від 31 травня 2011 р., яке відповідно до покладених на нього завдань визначає, наприклад, такі повноваження в галузі митної справи:

- проводить постійний моніторинг розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, аналізує ефективність експорту та імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє і забезпечує здійснення заходів щодо розвитку та вдосконалення структури експорту й імпорту товарів (робіт, послуг), розробляє рекомендації для відповідних галузей економіки з урахуванням кон'юнктурних змін на світовому ринку (ч. 4, п. 14);

- забезпечує реалізацію єдиної митно-тарифної політики, готує пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази митно-тарифного регулювання (ч. 4, п. 14) [11].

*Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва* є спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань реалізації державної регуляторної політики, дозвільної системи та ліцензування у сфері господарської діяльності, забезпечує реалізацію державної політики у сфері розвитку підприємництва [12]. Служба здійснює діяльність, яку раніше виконував комітет з питань регуляторної політики і підприємництва, що полягає в аналізованні проектів регуляторних актів, які подаються для погодження, розгляду відповідних аналізів регуляторного впливу і прийняття рішень про погодження таких проектів або про відмову в їх погодженні, в тому числі з питань регулювання підприємницької діяльності у галузі митної справи.

*Міністерство фінансів України* діє відповідно до Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Указом Президента України № 446/2011 від 8 квітня 2011 р. (далі – Положення). Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики.

Відповідно до ч. 3 Положення основними завданнями Мінфіну України є:

- формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової та митної політики;

- розроблення порядків обміну інформацією між Мінфіном України та центральними органами виконавчої влади, діяльність яких координується та спрямовується міністром фінансів України;

- розгляд звітів про виконання покладених на Державну казначейську службу України, Державну митну службу України, Державну податкову службу України ... завдань та планів їх роботи;

- нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах;

- забезпечення виконання законодавства у сферах, що належать до відання Мінфіну України;

- визначення пріоритетних напрямів розвитку сфер, що належать до відання Мінфіну України.

Ч. 8 Положення визначає: Мінфін України у межах своїх повноважень, на підставі й на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує і контролює їх виконання. Міністерство фінансів України координує діяльність Державної податкової служби України та Державної митної служби України [13].

Компетенція Державної податкової служби України (далі ДПС) визначена у Положенні про Державну податкову службу України, затверджене Указом Президента № 584/2011 від 12 травня 2011 р., згідно з ч. 4 зазначеного положення ДПС України відповідно до покладених на неї завдань, координує через центральний апарат діяльність територіальних органів та організовує їх взаємодію з органами Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України та Державної митної служби України, органами статистики, внутрішніх справ, Служби безпеки України, Прокуратури, іншими органами та органами місцевого самоврядування (п. 21).

ДПС України з метою організації своєї діяльності може отримувати безоплатно від митних органів щомісяця звітні дані про ввезення на митну територію України імпортованих товарів і справляння при цьому

податків, інших платежів та інформацію про експортно-імпорتنі операції, що здійснюють резиденти і нерезиденти, та від органів статистики – дані, необхідні для проведення аналізу фінансово-господарської діяльності підприємств, установ, організацій усіх форм власності (ч. 5, п. 22) [14].

Державна митна служба України здійснює свою діяльність відповідно до Положення про Державну митну службу України № 582/2011 від 12 травня 2011 р. [15], входить до системи органів виконавчої влади і створена для реалізації державної політики у сфері державної митної справи.

Компетенція *Адміністрації Державної прикордонної служби України* визначається Положенням про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, яке затверджено Указом Президента України № 399/2011 від 6 квітня 2011 р. [16]. Адміністрація Держприкордонслужби України відповідно до покладених на неї завдань (ч. 4 Положення):

- розробляє та подає в установленому порядку на розгляд Президенту України та Кабінетові Міністрів України проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;
- організовує здійснення в установленому законодавством порядку прикордонного

контролю та пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів і вантажів;

- організовує контроль за дотриманням режиму в пунктах пропуску через державний кордон;
- приймає рішення щодо надання відповідно до законодавства дозволу на:
  - перетинання особами державного кордону в спрощеному порядку;
  - виліт і посадку повітряних суден з аеропортів (аеродромів), у яких не облаштовано пункти пропуску через державний кордон;
  - заходження іноземних військових кораблів у внутрішні води, на рейди та в порти України;
- координує діяльність військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язану із захистом державного кордону України, а також діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю під час перетинання державного кордону або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон [16].

Також окремо необхідно зазначити про органи виконавчої влади, які не здійснюють адміністративно-правового регулювання митної справи та не мають владних повноважень у певній сфері, однак опосередковано вступають в адміністративні відносини у галузі митної справи:

1. Щодо питань, пов'язаних з видачею документів, необхідних для переміщення товарів, предметів, транспортних засобів через митний кордон України (наприклад, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство культури України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України тощо).

2. З питань щодо виконання рішень судів та митних органів у справах про порушення митних правил (Міністерство юстиції України, Державна виконавча служба України).

3. З питань взаємодії, обміну інформацією відповідно до компетенції органу виконавчої влади (наприклад, Державна казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба статистики України, Державна служба України з питань захисту персональних даних, місцеві державні адміністрації та інші органи виконавчої влади).

**Висновки.** Підсумовуючи вивчення системи органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи в системному аспекті, слід зробити такі висновки. Система органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи – це сукупність державних інституцій, що діють від імені держави та на підставі Конституції України, законодавчих, нормативно-правових актів, які мають організаційну структуру, територію діяльності, наділені повноваженнями у галузі митної справи та здійснюють виконавчу й розпорядчу діяльність у межах визначеної компетенції.

Шляхи розв'язання проблемних питань органів виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, полягають у пошуку оптимальної моделі системи цих органів з урахуванням виваженого співвідношення їх компетенції з розподілом повноважень у галузі митної справи, створенні організації та взаємодії між цими органами та повноті правового забезпечення необхідних повноважень для реалізації митної політики держави.

Система органів виконавчої влади, що здійснюють адміністративно-правове регулювання в галузі митної справи, має відповідати концепції Адміністративної реформи, в якій закладено принципи публічної адміністрації, метою діяльності якої є реалізація прав, свобод та законних інтересів громадянина й людини.

#### Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1 : Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.

3. Галунько В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс] / В. В. Галунько, О. М. Єщук // ACTUAL PROBLEMS OF CORRUPTION PREVENTION AND COUNTERACTION. – 2011. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua>.
4. Глущенко Я. Б. Сутність та особливості органів виконавчої влади як об'єкта адміністративно-правового регулювання / Я. Б. Глущенко // Фінансове право. – 2011. – № 2. – С. 173–178.
5. Горшнев В. М. Способы и организационные нормы правового регулирования в социалистическом обществе / Горшнев В. М. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
9. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Коваль Л. В. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – С. 15. – Ст. 3334.
11. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Положення затверджене Указом Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 20. – Ст. 1666.
12. Відродження держпідприємництва : Положення про службу схвалено Кабінетом Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=284701&cat\\_id=37571](http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=284701&cat_id=37571).
13. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України № 446/2011 від 08.04.2011 // Офіційний вісник Президента України від 20.04.2011. – 2011. – № 11. – С. 45. – Ст. 610.
14. Про Положення про Державну податкову службу України : Указ Президента № 584/2011 від 12 травня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – С. 74. – Ст. 1515.
15. Про Положення про Державну митну службу України : Указ Президента України № 582/2011 від 12 травня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – С. 69. – Ст. 1514.
16. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : Указ Президента України № 399/2011. – 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 117. – Ст. 1234.