

відповідно до чинного законодавства, є єдиним органом державної влади, що забезпечує державну безпеку України.

Список літератури: 1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України»: указ Президента України від 20 берез. 2008 р. № 249 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/7621.html>. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с. 3. Лазарев Б. М. Компетенція органів управління / Б. М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 331 с. 4. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконіт, 1998. – (Серія «Нові словники»). – Т. 4: Роб–Я. – 2001. – 941 с. 5. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Пономаренко Ганна Олександрівна. – Х., 1998. – 442 с. 7. Про основи національної безпеки України: закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

Надійшла до редколегії 13.12.2010

Исследована проблема соотношения функций и полномочий Службы безопасности Украины во взаимодействии со структурами гражданского общества, проанализированы причины существования определённых пробелов в алгоритме их взаимодействия.

The problems of correlation of functions and powers of Ukrainian secret service in cooperation with public society structures are researched. The reasons existing in algorithms of their cooperation are analyzed.

УДК 342.9:336.24.07(477)

А. М. Куліш

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Проаналізовано нормативно-правові засади організації та діяльності Державної митної служби України, а також визначено перспективи і напрямки її подальшої інституалізації як центрального органу виконавчої влади. Встановлено відповідність правової організації Державної митної служби України потребам державного будівництва, доцільність і перспективність подальшого проведення щодо неї адміністративної реформи.

Адміністративна реформа в Україні є довготривалим планомірним процесом оптимізації системи державного управління, що поряд з іншим передбачає спрощення структури державного апарату, підвищення ефективності реалізації повноважень державних органів, стабілізацію відносин між органами державного управління різних рівнів, зменшення та раціоналізацію видатків на їх утримання і функціонування тощо. Держав-

© Куліш А. М., 2010

на митна служба України як один із спеціалізованих центральних органів виконавчої влади у процесі своєї інституалізації також піддавалась численним реорганізаціям, покликаним привести її діяльність у відповідність з актуальними потребами державного будівництва. Останній етап адміністративної реформи набув свого розвитку із виданням Президентом України указів від 09.12.2010 № 1085/2010 [1] та від 24.12.2010 № 1199/2010 [2], які певною мірою позначились і на правовій основі функціонування Державної митної служби України. З огляду на це та в контексті проведення адміністративної реформи і вбачаються актуальними питання удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності Державної митної служби України.

Слід зазначити, що проблеми правової організації та діяльності Державної митної служби України як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи раніше розглядалися такими відомими вченими, як В. В. Гаверський [3], А. В. Кольбенко [4], В. Т. Комзюк [5], Ю. Д. Кунєв [6], І. В. Письменний [7], Д. В. Приймаченко [8] та ін. Сьогодні з огляду на вказані нові тенденції оптимізації практики державного управління їхні роботи вже не розкривають повною мірою проблематику сучасної інституалізації Державної митної служби України, зокрема щодо формування відповідного комплексу адміністративно-правових норм, які би комплексно регулювали функціонування Державної митної служби України. Саме тому метою нашої роботи є аналіз нормативно-правових засад організації та діяльності Державної митної служби України, а також визначення перспектив і напрямків її подальшої інституалізації як спеціалізованого центрального органу виконавчої влади в галузі митної справи. Новизна дослідження полягає у встановленні відповідності правової організації та діяльності Державної митної служби України потребам актуального державного будівництва, доцільності й перспективності подальшого проведення адміністративної реформи відносно головного митного органу України, а також у наданих пропозиціях щодо оптимізації організації та діяльності Державної митної служби України.

Передусім зазначимо, що основою чинної нормативно-правової бази організації та діяльності Державної митної служби України є базове Положення, яке приймалося ще за чинності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 № 2222-IV [9], тобто не Президентом України, як інші положення про Державну митну службу України (відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 першої редакції Конституції України [10]), а Кабінетом Міністрів (згідно з п. 9-1 ст. 116 Конституції

України). Попри це, концептуально нового підходу до організації роботи головного митного органу держави чи хоча би принципів відмінностей від попереднього Положення про Державну митну службу України від 24.08.2000 за Указом Президента України № 1022/2000 [11] у Положенні від 18.07.2007, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 940 [12], закладено не було.

З іншого боку, згідно з Положенням від 18.07.2007 все ж спостерігається деяке обмеження самостійності Державної митної служби України та включення до механізму її управління й інших органів виконавчої влади, а саме Кабінету Міністрів України та Міністра фінансів України. Так, якщо у Положенні від 24.08.2000 загалом визначалось, що діяльність Державної митної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, то відтепер де-факто від імені Уряду України координація діяльності Державною митною службою України була покладена на Міністра фінансів України. В цілому така практика відіграє доволі позитивну роль завдяки групуванню за фаховим принципом відповідальних напрямків державного управління, встановленню персональної відповідальності Міністра фінансів України за діяльність Державної митної служби України, визначеності механізму її взаємин Кабінетом Міністрів України.

Однак вважаємо необґрунтованою вимогу щодо попереднього погодження абсолютно всіх проектів нормативно-правових актів Державної митної служби України, які підлягають державній реєстрації, з Міністром фінансів України, як цього вимагає п. 7 Положення від 18.07.2007. Слід зазначити, що одним із завдань Державної митної служби України є впровадження з урахуванням результатів застосування законодавства сучасних методів роботи митної служби та проведення роботи щодо гармонізації законодавства з питань митної справи з міжнародними стандартами, виконання чого за своєю специфікою не потребує неодмінного узгодження з Міністром фінансів України. Таким чином, на нашу думку, доречним було б обмеження вимоги щодо обов'язкового попереднього погодження проектів нормативно-правових актів Державної митної служби України суто питаннями забезпечення реалізації єдиної державної фінансової, бюджетної, податкової та митної політики, що входять до предмету відання Міністерства фінансів України згідно з Положенням від 27.12.2006 за Постановою Кабінету Міністрів України № 1837 [13]. Тим більше, що Міністерство юстиції України відповідно до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади від 28.12.1992 за Постановою Кабінету Міністрів

України № 731 [14] здійснює додаткову перевірку конституційності та законності таких проектів нормативно-правових актів.

Крім цього, у чинному Положенні про Державну митну службу України від 18.07.2007 [12] не були враховані відзначені нами раніше недоліки формування компетенції даного митного органу, зокрема у частині формування його завдань, співвідношення завдань та функцій Державної митної служби України, правової регламентації форм і методів її діяльності у галузі митної справи. Разом із тим варто відзначити більш виважене формулювання завдань Державної митної служби України у Положенні від 18.07.2007, зокрема це участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в галузі митної справи, а не саме забезпечення її реалізації, як за п. 3 Положення від 24.08.2000 [11]. Це обумовлено тим, що Державна митна служба України забезпечує реалізацію державної політики в галузі митної справи не самотійно, а спільно із системою інших митних органів України відповідно до ст. 11, 12 Митного кодексу України від 11.07.2002 [15], а також бере участь у її формуванні, у тому числі шляхом розробки та подання Кабінетові Міністрів України відповідних пропозицій щодо вдосконалення митного законодавства, згідно з п. 2 Положення від 18.07.2007. Крім цього, нормативно-правові засади діяльності Державної митної служби України правильно наголошують на необхідності не тільки здійснення Державною митною службою України контролю за додержанням вимог законодавства з питань митної справи, але й виконання таких вимог нею самою, що є однією з передумов не тільки нормальної правомірної діяльності головного митного органу держави, але й результативності проведення означеного контролю інших митних органів.

Все ж таки із затвердженням Положення від 18.07.2007 Постановою Кабінету Міністрів України № 940 завдання Державної митної служби України зазнали й деяких змістовних змін, переважно завдяки нормативній деталізації контрольної функції Державної митної служби України. Так, до її компетенції, наприклад, було віднесено здійснення контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також забезпечення дотримання заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України (п. 3).

Однак вказані зміни у компетенції Державної митної служби України попри їх безумовно позитивний характер відіграють також і негативну роль у справі узгодження митного законодавства, оскільки такі завдання згідно з Положенням від 18.07.2007 не відповідають завданням, закріпленим Митним

кодексом України [15]. Перелік основних завдань митних органів, у тому числі й Державної митної служби України, що визначається Митним кодексом України, не є вичерпним, а тому може доповнюватись іншими правовими актами, зокрема й Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 940 [12]. Однак вважаємо неприйнятним визначення одним із основних завдань Державної митної служби України «організації та проведення у межах своїх повноважень боротьби з контрабандою», як за Положенням від 18.07.2007, тоді як за Митним кодексом України основним завданням Державної митної служби України як митного органу визначається сама боротьба з контрабандою. Безперечно, боротьба з контрабандою здійснюється злагоджено всіма митними органами на основі розподілу повноважень, що обґрунтовує потребу нормативного визначення характеру діяльності Державної митної служби України в цьому напрямку. Однак у даному разі акцентуємо увагу на тому, що, власне, основним завданням Державної митної служби України є саме боротьба з контрабандою, а її організація та проведення має визначатись не як окреме завдання головного митного органу держави, а як його функція.

Отже, необхідно підкреслити, що правове регулювання функціональної організації діяльності Державної митної служби України хоча й закладає наразі необхідні підвалини для реалізації митної політики в державі, проте все ще характеризується певним рівнем бесистемності та некомплексності.

Поза цим, зазначимо, що у зв'язку з визнанням за Рішенням Конституційного Суду України від 30.09.2010 № 20-рп/2010 [16] неконституційності Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 № 2222-IV нагального вирішення потребує питання приведення нормативно-правової основи організації та діяльності Державної митної служби України у відповідність до вимог чинної Конституції України. У першу чергу це стосується Положення про Державну митну службу України від 18.07.2007, відповідно до п. 8 якого призначення і звільнення з посади Голови Державної митної служби України здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, що відповідало п. 9-2 ст. 116 Конституції України в редакції Закону № 2222-IV, але суперечить як п. 15 ч. 1 ст. 106 чинної редакції Конституції України, так і ч. 5 Митного кодексу України. Взагалі зауважимо, що навіть під час дії Закону України від 08.12.2004 № 2222-IV Митний кодекс від 11.07.2002 також не був своєчасно приведений у відповідність до Конституції України. Все це вказує на досить низький рівень правової культури, формальність правового регулювання організації та діяльності Державної митної служби

України, що спричиняє утворення юридичних колізій та виникнення недоліків у практичній роботі головного митного органу держави.

У рамках проведення адміністративної реформи згідно з Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [1] була проведена чергова оптимізація системи центральних органів виконавчої влади, в результаті якої, як уже зазначалось вище, підтверджувалась координуюча роль Міністра фінансів України відносно Державної митної служби України. Більш змістовний внесок у реорганізацію правової основи організації Державної митної служби України зробив наступний Указ Президента України від 24.12.2010 № 1199/2010 [2], яким було затверджене Типове положення про центральний орган виконавчої влади. Так, у першу чергу, Типове положення як окремий напрямок діяльності виділяє надання адміністративних послуг, здійснення чого Державною митною службою України на відміну від митних органів нижчого рівня наразі не досить детально регламентовано як Митним кодексом України, так і Положенням від 18.07.2007.

Іншою особливістю Типового положення стала підкреслено керівна роль Президента України в управлінні відповідними центральними органами виконавчої влади, зокрема пп. 3, 4 Типового положення передбачають визначення саме главою держави їхніх сфер відання, а також глава держави набув змоги визначати на рівні з законом повноваження і давати ненормативні доручення таким органам виконавчої влади. Як на нас, у даному разі в контексті ч. 2 ст. 19 Конституції України, за якою повноваження органів державної влади мають визначатись Конституцією та законами України, вбачаємо за доцільне обмеження компетенції Президента України лише конкретизацією закріплених законодавчими актами завдань відповідних центральних органів виконавчої влади, у тому числі й Державної митної служби України.

Таким чином, стосовно вищезгаданого підкреслимо таке. По-перше, нормативно-правова регламентація організації та діяльності Державної митної служби України порівняно з попереднім досвідом її інституалізації закладає достатні правові засади для ефективної реалізації митної політики в державі. По-друге, з огляду на актуальне конституційне реформування вбачаємо об'єктивну нагальну потребу у приведенні організаційно-правових підвалин функціонування Державної митної служби України у відповідність до Конституції та законів України. Потреге, вихідними началами формування Державної митної служби України на сучасному етапі державного будівництва мають бути поєднання відносної відокремленості та співпраці з

іншими державними органами, детальна функціональна і структурна правова регламентація, спрощення системи державного управління та адаптації нормативної практики у галузі митної справи до міжнародних стандартів.

Список літератури: 1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України: від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334. 2. Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 24 груд. 2010 р., № 1199/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 100. – Ст. 3545. 3. Гаверський В. В. Організаційно-правові основи становлення та розвитку державної митної служби в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / В. В. Гаверський. – О., 1998. – 16 с. 4. Кольбенко А. В. Історико-правові аспекти утворення та діяльності митних органів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / А. В. Кольбенко. – Л., 1997. – 22 с. 5. Комзюк В. Т. Про статус митних органів / В. Т. Комзюк // Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (11–12 квіт. 2003 р.) – Запоріжжя : Юрид. ін-т МВС України, 2003. – С. 24–26. 6. Кунев Ю. Д. Діяльність митної служби України: проблеми правової організації : монографія / Ю. Д. Кунев ; Державна митна служба України, Академія митної служби України. – Д. : АМСУ, 2009. – 242 с. 7. Письменний І. В. Концептуальні засади реформування митної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / І. В. Письменний. – Д., 2005. – 20 с. 8. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів: проблеми теорії та практики : монографія / Д. В. Приймаченко ; Державна митна служба України, Академія митної служби України ; В. К. Шкарупа (ред.). – Д., 2007. – 290 с. 9. Про внесення змін до Конституції України : закон України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 49. – Ст. 3201. 10. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 11. Питання Державної митної служби України : указ Президента України від 24 серп. 2000 р. № 1022/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1447. 12. Про затвердження Положення про Державну митну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 940 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 53. – Ст. 2163. 13. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2006 р. № 1837 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 1. – Ст. 26. 14. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1992 р. № 731. 15. Митний кодекс України : закон України від 11 лип. 2002 р. № 92-IV // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – Ст. 1444. 16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення

змін до Конституції України) : від 30 верес. 2010 р. № 20-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1. – Ст. 2597.

Надійшла до редколегії 26.12.2010

Проанализированы нормативно-правовые основы организации и деятельности Государственной таможенной службы Украины, а также определены перспективы и направления её дальнейшей институализации как центрального органа исполнительной власти. Установлено соответствие правовой организации Государственной таможенной службы Украины потребностям государственного строительства, целесообразность и перспективность дальнейшего проведения относительно неё административной реформы.

The legal principles of organization and activity of the State Customs Service of Ukraine are analyzed; some prospects and future directions of its institutionalization as a central executive authority are determined. Correspondence of legal organization of the State Customs Service of Ukraine to the needs of state building, feasibility and prospects of its further administrative reform are established.

УДК 341.231(477)

А. Г. Асланян

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДИПЛОМАТИЧНИХ ПРЕДСТАВНИЦТВ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ В УКРАЇНІ

Досліджено адміністративно-правові засади діяльності дипломатичних представництв іноземних держав в Україні. Акцентовано увагу на необхідності забезпечення безпеки приміщень дипломатичних представництв та особистої безпеки їх працівників. Зроблено висновок про необхідність налагодження ефективної взаємодії дипломатичних представництв іноземних держав з органами державної влади України.

Основною формою встановлення та підтримання офіційних відносин між державами є дипломатичні відносини, які покликані сприяти розвитку дружніх стосунків між державами, забезпечувати мир та безпеку різних народів. Встановлення дипломатичних відносин регулюється безпосередньо нормами дипломатичного права як підгалузі права зовнішніх відносин. Під правом зовнішніх відносин розуміється система норм і принципів міжнародного права, що регулюють на погодженій демократичній основі офіційні зв'язки і відносини між суб'єктами міжнародного права (державами та міжнародними організаціями), які встановлюються і підтримуються їх органами зовнішніх відносин. До предмета права зовнішніх відносин на правах підгалузі входить дипломатичне право, яке являє собою сукупність міжнародно-правових норм, що визначають правове ста-