

# ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

*В. Настюк*, доцент НЮА України

## Особливості правового статусу органів митної служби в Україні

Необхідність неухильного виконання вимог митного законодавства для життєзабезпечення суспільства і держави в цілому обумовила застосування різних засобів державного примусу до учасників митних правовідносин. Гарантовані Конституцією України права та обов'язки фізичних і юридичних осіб, зокрема добровільне проходження митних процедур та справляння загальнообов'язкових митних платежів, визначили спеціалізовану систему органів Державної митної служби, які мають повноваження примусового впливу на порушників митних правил. Це дозволяє забезпечувати надходження мита, митних зборів до бюджетної системи у встановлені строки і відповідно до митних ставок, є умовою відповідальності щодо виконання зобов'язань перед державою всіх юридичних і фізичних осіб.

Державна митна служба пройшла складний шлях — від створення окремих митниць до організаційно-самостійної митної служби, що відповідно до свого конституційно — правового статусу є складним інститутом здійснення митної політики держави. Зміни, які відбулись у статутному становищі митних органів, виділили їх у самостійну структуру, встановили багато нових повноважень для митних органів, які реалізують адміністративний інститут процесуального примусу до осіб, що вчинили правопорушення. Ці питання становлять неабиякий науково-практичний інтерес, що вимагає самостійного дослідження у сфері правосуб'єктності митних органів. В першу чергу необхідно оцінити в умовах України характер і призначення

суб'єктів загальної та спеціальної митної юрисдикції, які наділені певним правовим статусом.

Відповідно до ст. 9 Митного кодексу України, а також ст. 1 Положення про Державну митну службу України, затвердженого Указом Президента України від 24 серпня 2000 р., Держмитслужба України є системою органів, до складу якої входять Державна митна служба України, регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління, структурні підрозділи центрального апарату Держмитслужби. Державну митну службу України очолює Голова, якого призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України.

Державна митна служба України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Організація, повноваження і порядок діяльності центрального органу виконавчої влади визначаються Конституцією і законодавством України (ч. 2 ст. 120 Конституції України). Згідно зі ст. 1 Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» Державна митна служба України підпорядковується Кабінету Міністрів України. Керує п. 9 ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу Державної митної служби України.

Голова Державної митної служби України має заступників, яких за його поданням призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України. Кількість заступників визначається Кабінетом Міністрів України, розподіл обов'язків між ними проводить Голова Державної митної служби.

Залежно від кількості учасників зовнішньоекономічної діяльності та інших місцевих умов Державна митна служба України може створювати, реорганізовувати та ліквідувати у встановленому порядку регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації. Державній митній службі України підпорядковуються всі органи митної служби, керівники яких призначаються на посаду і звільняються з посади Головою Держмитслужби України.

Для погодженого вирішення питань у Державній митній службі України утворюється колегія. Колегія є дорадчим органом і розглядає найважливіші напрями митної діяльності. До її складу входять Голова Держмитслужби (голова колегії), його

заступники за посадою, інші працівники органів митної служби. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України, рішення колегії проводиться в життя наказами Голови Держмитслужби.

Для обговорення найважливіших програм та інших питань у Державній митній службі можуть утворюватися наукова рада з учених і висококваліфікованих спеціалістів, інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує Голова Держмитслужби. Структура Державної митної служби затверджується Кабінетом Міністрів України. Голова Державної митної служби України здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе персональну відповідальність перед Президентом України та Урядом України за виконання покладених на нього завдань, визначає ступінь відповідальності заступників та керівників підрозділів.

У разі потреби Державна митна служба України видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти в межах своїх повноважень на основі і на виконання актів законодавства, накази, організовує і контролює їх виконання. Нормативно-правові акти Державної митної служби України підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому законодавством.

Відповідно до ст. 5 Положення про Державну митну службу України вона як центральний орган державної виконавчої влади має право представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладення міжнародних договорів України. Отже, Державна митна служба України за змістом державно-владних повноважень є вищим органом у системі органів Державної митної служби.

Кожний орган, який входить до складу системи органів Державної митної служби України, має печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням, інші печатки та штампи, відповідні бланки, рахунки в установах банків, самостійний баланс. У своїй діяльності органи Державної митної служби України керуються Конституцією України та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а також Положенням про Державну митну службу України.

Органи Державної митної служби України координують свою діяльність з фінансовими органами, органами Державно-

го казначейства України, органами Служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, податкової адміністрації, іншими контролюючими органами, установами банків, а також з митними органами інших держав.

Незалежно від рівня та підпорядкування покладених на них функцій органи Державної митної служби України мають спільні для всіх завдання. Одним з головних завдань, визначених у законодавстві, є вдосконалення митного контролю, митного оформлення і оподаткування товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України. Отже, ми маємо справу із системним утворенням, яке має відповідну організаційну структуру і утворене для вирішення конкретних завдань. Організаційна структура Державної митної служби України являє собою складний механізм, за допомогою якого забезпечуються ефективний захист економічних інтересів України і здійснення контролю за додержанням вимог митного законодавства. В основі формування цього механізму, який є сукупністю впорядкованих за відносинами і зв'язками органів, лежить система функцій митної діяльності, сукупність яких і становить зміст процесу здійснення митної справи.

У ст. 4 Положення про Державну митну службу в Україні серед перелічених функцій Держмитслужби виділено специфічні функції, які притаманні лише цій службі, чим підкреслюється місце цієї установи як керівного органу серед органів системи Державної митної служби України. Держмитслужба України безпосередньо виконує, а також організовує роботу регіональних митниць, митних постів, митних управлінь і організацій за здійсненням контролю, додержанням законодавства про митно-тарифне і позатарифне регулювання під час переміщення товарів та інших предметів через митний кордон, порядком переміщення валютних цінностей, а також контролю за обкладанням митом товарів та інших предметів. Коло повноважень, передбачених законодавством, свідчить і про особливий зміст нормативно-правових актів, які видаються з питань митної справи. Наприклад, такими актами є накази Держмитслужби України: від 5 січня 1999 р. № 4 «Про порядок взяття проб і зразків товарів та інших предметів для проведення досліджень, необхідних для їх митного оформлення», від 16 лютого 2001 р. № 99 «Про спрощення митного оформлення целюлозно-паперової продукції та поліграфічного обладнання» та ін.

Митні органи самостійно визначають напрями, форми і методи проведення перевірок додержання митного законодавства. Характерно, що закон обумовив прямий обов'язок позавідомчої звітності, а саме направлення до Податкової адміністрації України та Міністерства фінансів України звітів про надходження мита, інших митних платежів і зборів.

Інші функції Державної митної служби України, які містяться в ст. 4 зазначеного Положення, притаманні всім органам митної служби. Отже, класифікуючи систему органів Державної митної служби, можна помітити різницю в класифікаціях за функціональними ознаками та структурним підпорядкуванням. Розподіл державних митних органів за функціональними ознаками дозволяє виділити чотири рівні системи органів Державної митної служби України: центральний апарат Державної митної служби України; регіональні митниці; митниці; спеціалізовані митні управління та організації.

Щодо структури митниці підпорядковуються регіональним митницям, які в свою чергу підпорядковуються Державній митній службі України. Відповідно до ст. 7 Положення про Державну митну службу України вона здійснює свої повноваження безпосередньо та через регіональні митниці, спеціалізовані митні управління та організації. Крім того, в ст. 8 цього Положення визначається, що Держмитслужба України у процесі покладених на неї завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав. У випадках, передбачених законодавством, рішення Держмитслужби є обов'язковими для всіх учасників митних процесів.

Найменування державного митного органу — одна із форм вираження його змісту, тобто митно-правової природи. Застосовуючи найменування до цих органів, законодавець вживає назви «служба», «регіональні митниці», «митниці», що тим самим вказує на відмінність у змісті митно-владних повноважень, тобто на різну правову природу або статус суб'єктів, які входять до системи органів Державної митної служби. Як самостійні організаційно відокремлені в системі митних органів вони одночасно є структурними підрозділами Держмитслужби України, перебуваючи у відносинах підпорядкування, і діють у межах встановлених законом процедури і своєї компетенції самостійно. Тим самим зако-

нодавець створив умови для розподілу функцій між ними, що забезпечує взаємозв'язок підпорядкованості для їх найбільш ефективного функціонування і гарантує дотримання законності. В той же час вони утворюють єдиний, цілісний комплекс з наявністю тісних зв'язків, об'єднаних в єдину систему — систему органів Державної митної служби України. Єдина система митних органів — це вся сукупність митних органів, їх взаємозв'язок у здійсненні митної справи, що ґрунтується на принципах митного регулювання. Крім Державної митної служби України до неї входять підпорядковані їй регіональні митниці, митниці, митні пости, а також утворені нею спеціалізовані організації та установи (митні лабораторії, інформаційно-аналітичні підрозділи, будівельні та господарські служби, кінологічні служби, науково-дослідні підрозділи, навчальні заклади і установи з підготовки та перепідготовки кадрів), інші організації і установи митної системи.

Аналізуючи права органів Держмитслужби, закріплені в гл. 2 Митного кодексу України, можна помітити їх подвійну природу, що відрізняє її від інших органів виконавчої влади і певною мірою наближає до органів внутрішніх справ. Співробітники митної служби наділені майже всіма правами, які передбачені для органів Держмитслужби, а також правами, що містяться в окремих положеннях Закону України «Про міліцію».

Залежно від обсягу наданих прав, передбачених для органів Держмитслужби України, законодавець виділяє особливу категорію суб'єктів їх застосування — «посадові особи». До категорії «посадові особи» митних органів згідно зі ст. 154 Митного кодексу України належать керівники та заступники керівників центрального апарату Держмитслужби України, регіональних митниць, митниць, керівники і заступники управлінь, служб, відділів, секторів, митних постів, а також працівники інших органів, на яких законодавством покладено здійснення організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих і контрольних функцій при безпосередньому провадженні митної справи.

Маючи деякі спільні для всіх органів виконавчої влади завдання, Держмитслужба України наділена низкою спеціальних повноважень, виконання яких пов'язано з її призначенням. Законодавець наділяє митні органи оперативно-службовою, кримінально-процесуальною та контрольною-охоронною функціями.

Митні органи здійснюють відповідно до закону оперативно-службову діяльність, ведуть досудову підготовку матеріалів за протокольною формою, а також проводять дізнання в межах своєї компетенції. Вони забезпечують безпеку працівників, їх захист від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними посадових обов'язків, запобігають корупції та іншим службовим порушенням серед працівників Держмитслужби, здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Держмитслужба України в організаційному і функціональному відношенні має складну квазіконтрольну природу. Для розвитку і зміцнення зв'язків, а також відшукування найбільш оптимальних форм взаємодії митних органів з відповідними контрольними-наглядними і правоохоронними органами держави необхідна нова законодавча база, де б враховувався досвід інших країн у цій справі.

Правова природа митних органів як органічної складової Державної митної служби України обумовила її підпорядкування лише по вертикалі — вищим органам спеціальної компетенції. Це робить державне управління митними органами централізованим, більш предметним і конкретним.

Працівники митних органів у межах наданих їм повноважень самостійно приймають рішення і несуть за свої протиправні дії або бездіяльність встановлену законом відповідальність. У разі порушення прав і законних інтересів громадянина відповідний орган Державної митної служби зобов'язаний вжити заходів до поновлення цих прав, відшкодування завданих моральних збитків, на вимогу громадянина публічно вибачитись. Дії або рішення працівників митних органів можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку до суду чи прокуратури або вищого митного органу.

Аналіз структури та функцій системи органів Державної митної служби дає підстави зробити висновок, що система органів Державної митної служби за внутрішньою будовою і структурним зв'язком не є повністю спеціалізованою, вона вимагає концептуального осмислення за результатами практики і застосування як новітнього національного митного права, так і міжнародного законодавства. Таке подвійне підпорядкування цієї системи обумовлено тим, що вона покликана регулювати митні відносини не лише в межах нашої держави, а й на міжнародній арені.

Тому особливого значення для регулювання правового статусу митних органів набуває створення усталених демократичних форм щодо дії у внутрішньому митному законодавстві України норм міжнародного митного права. Вирішення саме цієї проблеми багато в чому зумовлюватиме успішне просування України до Європейського та світового митно-правового простору.

*Надійшла до редколегії 15.09.01*

**В. Єзупенко**, начальник обласного управління ДАІ УВС по Харківській області МВС України

## **Повноваження органів ДАІ по застосуванню заходів припинення, спрямованих на забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки**

Розгляд питань про повноваження органів ДАІ по застосуванню заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення є вкрай актуальним у зв'язку зі змінами, що відбулися в законодавстві України. 5 квітня 2001 р. Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху», згідно з яким (серед іншого) із ст. 265 виключено частини п'яту і шосту, що передбачали (при вчиненні правопорушення) можливість вилучення посвідчення водія, номерних знаків, затримання і доставлення транспортного засобу до спеціального майданчика на час до оформлення необхідних документів і сплати штрафу. Отже, можна констатувати, що в законодавстві України у сфері дорожнього руху послідовно реалізуються положення Конституції щодо гарантування прав і свобод громадян у стосунках з органами держави. Все це потребує наукового осмислення, внесення відповідних змін до підзаконних актів.

З питань про повноваження органів ДАІ по застосуванню заходів забезпечення провадження в справах про адміністра-