

УДК 351.713 : 339.543 (477)

Федотов О. П., к.ю.н., доцент, доцент
кафедри морського та митного права
НУ «ОЮА», докторант НУ «ОЮА»

Деякі питання правового регулювання утворення та припинення митниць як територіальних органів Державної фіскальної служби України

Стаття присвячена дослідженню питань правового регулювання утворення та припинення митниць як територіальних органів центрального органу виконавчої влади. Розглянуто основні аспекти та розроблено пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює порядок припинення митниць як юридичних осіб публічного права та територіальних органів Державної фіскальної служби України.

Ключові слова: митниця, Державна фіскальна служба України, оптимізація та реорганізація, утворення та припинення, орган державної виконавчої влади, територіальний орган.

Статья посвящена исследованию вопросов правового регулирования образования и прекращения таможен как территориальных органов центрального органа исполнительной власти. Рассмотрены основные аспекты и разработаны предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего порядок прекращения таможен как юридических лиц публичного права и территориальных органов Государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: таможня, Государственная фискальная служба Украины, оптимизация и реорганизация, образование и прекращение, орган исполнительной власти, территориальный орган.

The article deals with current issues of legal regulation of the formation and termination of customs as the territorial bodies of the central executive authority. Also, the fundamental aspects of the improving the legislation that regulates the procedure for termination of Customs as legal entities of public law and territorial bodies of the State Fiscal Service of Ukraine is investigated. On this basis, it outlines the main directions of new initiatives in the area of reforming and some ways of their implementation.

Keywords: the customs, the State Fiscal Service of Ukraine, optimization and reorganization, education and cessation, executive authority, territorial authority.

Актуальність статті. Якісно нове визначення стратегії та тактики розвитку сфери державної митної справи має глобальний характер, адже, з огляду на важливість інтеграції у світовий торговельний простір, тенденції світового розвитку встановлюють все нові завдання та вимоги до структурної перебудови та реформування системи суб'єктів формування та реалізації державної митної справи, розробки основ митної політики і механізму її здійснення. Тому протягом усього періоду розвитку митної справи незалежної України науковці та практики митної галузі шукали оптимальну модель функціонування системи органів, яка змогла б належним чином не тільки забезпечити захист економічних інтересів України, а й відповідала б міжнародним митним стандартам.

І хоча фіскальні органи на сьогодні стали активним адміністративним регулятором, динамічний та мобільний характер, а також поліструктурність державної митної справи вимагають комплексного оновлення системи суб'єктів формування та реалізації державної митної справи, побудованого на системних законодавчих перетвореннях. При цьому, важливу роль у зазначених процесах відіграють теоретичне підґрунтя переходу такої системи на якісно нові етапи

розвитку та чітке визначення передумов такого переходу.

Аналіз дослідження проблеми. Незважаючи на значну кількість наукових розробок в області методичного забезпечення створення та припинення митних органів, серед яких праці Додіна Є.В., Зотенко О.О., Ківалова С.В., Кормича Б.А., Науменка В.П., Пашка П.В., Приймаценка Д.В., Прокопенка В.В., Терещенка С.С., а також інших представників наукової та практичної діяльності державної митної справи України, — комплексні дослідження зазначеного питання залишаються важливими та актуальними в умовах реформування функціональної структури та модернізації їх діяльності. Адже в процесі поглибленої структурної перебудови та реформування митної системи України за останні півтора року в нашій країні змінилося чотири державних центральних адміністрації, які впроваджували у життя єдину державну митну політику [18]. Крім того, *структурної* трансформації та оновлення завдяки процесам реструктуризації зазнали і митниці як територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику. Однак, на жаль, вивчення теоретичного підґрунтя питань утворення та припинення митниць як територіальних органів центрального органу виконавчої влади досі залишається поза увагою науковців.

Метою статті є дослідження нормативно-правового регулювання утворення та припинення митниць як територіальних органів центрального органу виконавчої влади, визначення системи законодавства, що регулює відповідні відносини, його структури, формулювання доктринальних положень у контексті теорії права та розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства з цього питання.

Виклад основного матеріалу. Система органів виконавчої влади, через яку здійснюється реалізація волі держави, є досить складною та багатогранною системою, до якої входять Кабінет Міністрів України (далі — КМУ) — вищий орган у системі органів виконавчої влади, центральні та місцеві органи виконавчої влади. У світлі ж адміністративного реформування останнім часом досить актуальним стало активне застосування нормативних актів, які регулюють відносини щодо утворення та припинення центральних органів виконавчої влади, систему яких складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади [17, ч. 1 ст. 1], та їх територіальних органів, що свідчить про новий етап розвитку законодавства України.

Серед актів законодавства, що регулюють порядок утворення, ліквідації та реорганізації територіальних органів центральних органів виконавчої влади Конституція України, спеціальні закони публічного характеру: закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р., «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб—підприємців» від 15.05.2003 р., закон загальної дії — Цивільний кодекс України (далі — ЦК України) та підзаконний нормативний акт — Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [2; 6; 10; 17; 19].

Беззаперечно, важливу роль у правовому регулюванні утворення та припинення територіальних органів центрального органу виконавчої влади відіграють конституційно-правові норми, які мають найвищу юридичну силу. Адже закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають

відповідати їй положенням [2, ст. 8]. Згідно з ч. 2 ст. 120 Конституції України організація та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади (а отже і територіальних органів центрального органу виконавчої влади) визначаються Конституцією і законами України. Крім того, п. 9¹ ст. 116 Конституції України закріплено повноваження КМУ щодо утворення, реорганізації та ліквідації відповідно до закону міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади [2].

Наведені положення знайшли своє відображення у спеціальному законодавстві. Так, одним із основних повноважень КМУ у сфері вдосконалення державного управління та державної служби є повноваження щодо утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади [12, пп. 7 п. 6 ч. 1 ст. 20]. В свою чергу, згідно Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», територіальні органи центрального органу виконавчої влади як структурні підрозділи апарату центрального органу виконавчої влади утворюються, ліквідовуються, реорганізуються КМУ або керівником центрального органу виконавчої влади за погодженням з міністром, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. В той же час, територіальні органи центрального органу виконавчої влади як юридичні особи публічного права утворюються, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, виключно КМУ [17, ч. 1 ст. 21].

Порядок здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади також передбачає, що рішення про реорганізацію або ліквідацію територіальних органів центрального органу виконавчої влади із статусом юридичної особи публічного права приймається КМУ [10, абз. 1 п. 17]. В той же час, рішення про реорганізацію або ліквідацію територіальних органів центрального органу виконавчої влади, які не мають статусу юридичної особи, в установленому порядку, за погодженням з КМУ приймає міністр або керівник центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через відповідного міністра, також за погодженням з таким міністром [10, абз. 2 п. 17].

На сьогодні згідно постанови КМУ № 160 від 21.05.2014 року, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної митної справи є Державна фіскальна служба України (далі – ДФС України), створена шляхом реорганізації через перетворення Міністерства доходів і зборів України (далі – МДЗ України) [7, п. 1; 15]. Відповідно до положень ст. 543 МК України, безпосереднє здійснення державної митної справи покладається на органи доходів і зборів. В свою чергу, п. 34¹ ст. 4 МК України передбачено, що до органів доходів і зборів відносяться центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниці та митні пости [3]. Основною ланкою системи суб'єктів реалізації державної митної справи є митниці.

Згідно ст. 546 МК України митниця є митним органом, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів та територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що забез-

печує формування та реалізує державну податкову і митну політику, і безпосередньо підпорядкована йому [3, ч. 3 ст. 546].

На сьогодні митниці ДФС України з їх відокремленими структурами — митними постами як територіальні органи ДФС України на місцях утворено постановою КМУ від 06.08.2014 р. № 311. Зокрема, замість 27 митниць колишнього МДЗ України, було утворено 26 митниць як територіальних підрозділів ДФС України: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Київська міська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська, Енергетична. В той же час, п. 2 цієї ж постанови було реорганізовано територіальні органи МДЗ України шляхом їх приєднання до відповідних територіальних органів ДФС України. Таким чином, КМУ у додатку 2 до постанови № 311 визначено конкретних правонаступників територіальних органів МДЗ України — територіальні органи ДФС України, до яких вони приєднуються [16].

Отже, митниця як територіальний орган ДФС України, є юридичною особою публічного права (наділена правами юридичної особи) і здійснює свою діяльність відповідно до Конституції України, МК України, інших нормативно-правових актів та затвердженого ДФС України Положення [3, ч. 2 ст. 546]. Необхідно відмітити, що при регламентації правового статусу митниць як територіальних органів ДФС України, окрім термінів, що відображають їх приналежність до категорії органів державної влади як суб'єктів публічного права, в нормах законодавства, які регулюють підстави та порядок їх утворення, реорганізації та ліквідації, застосовується термін «юридична особа публічного права», нормативне вживання якого започатковано нормами ЦК України. Так, у ЦК України поняття «юридична особа публічного права» вживається як узагальнюючий термін для позначення суб'єктів владних повноважень, яких крім владних повноважень наділено також обсягом правосуб'єктності, необхідним та достатнім для участі у майновому обороті [19, ст. 81].

Деякі вчені додержуються думки, що термін «юридична особа публічного права» — це елемент, складова частина правосуб'єктності суб'єкта права (у нашому випадку — суб'єктів публічного права: митниць як територіальних органів ДФС України), що визначає його здатність бути учасником майнового обороту. Володіння правами юридичної особи є необхідним для легалізації участі організації в майновому обороті. Виходячи з цього, характерна особливість правового статусу митниць як територіальних органів ДФС України полягає тому, що окрім статусу суб'єкта публічного права, а у сфері господарювання — суб'єкта організаційно-господарських повноважень, що мають специфічну сферу діяльності — владно-розпорядчу [20], митниці наділяються правами юридичної особи, які необхідні їм для участі у майновому обороті для виконання покладених на них функцій у публічній сфері та здійснення наданих їм владно-розпорядчих повноважень. Не вдаючись до поглибленого вивчення співвідношення категорій «суб'єкт публічного права» (в тому числі й пов'язаних з ним понять: орган державної влади, міністерство, центральний орган виконавчої влади, територіальний орган центрального органу виконавчої влади) і «юридична особа публічного права», зазначимо, що це питання є одним із

найбільш актуальних та дискусійних теоретичних питань.

Слід звернути увагу на те, що термін «юридична особа публічного права» активно використовується не лише в ЦК України, а й у спеціальних законах, що визначають статус суб'єктів публічного права. Так, зокрема, відповідно до відповідно до ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання та набувають статусу юридичної особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи [17]. Митниця ж як територіальний орган ДФС України, є юридичною особою публічного права [3, ч. 2 ст. 546; 9, п. 15].

Необхідно зазначити, що відповідно до положень, наприклад, п. 14 наказу ДФС України від 27.08.2014 р. № 81, митниця утворюється у порядку, передбаченому ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [9]. Однак, нормами МК України передбачено, що створення, реорганізація та ліквідація митниць здійснюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, в порядку, визначеному законом [3, ч. 5 ст. 546], тобто ДФС України. Проте, згідно положень ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», юридичні особи публічного права як організаційно-правова форма територіального органу центральних органів виконавчої влади, утворюються, реорганізуються та ліквідовуються виключно КМУ, за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади. Керівником центрального органу виконавчої влади його територіальний орган може утворюватись, ліквідовуватись, реорганізовуватись лише як структурний підрозділ апарату центрального органу виконавчої влади. А отже, проаналізувавши положення ч. 1 ст. 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», можливо стверджувати, що вони суперечать вимогам норм ч. 5 ст. 546 МК України відносно суб'єкта, наділеного повноваженнями зі створення, реорганізації та ліквідації митниць як юридичних осіб публічного права, що не сприяє забезпеченню єдиного підходу до вирішення зазначених питань [3; 18].

Митниці як територіальні органи ДФС України набувають статусу юридичної особи та припиняються як юридичні особи з дня внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи та запису про державну реєстрацію їх припинення, відповідно [17, ч. 4 ст. 21]. Однак, Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» досить детально встановлює лише особливості процедури державної реєстрації новоутвореного та утвореного в результаті злиття, приєднання, поділу або перетворення центрального органу виконавчої влади як юридичної особи [6, ст. 24¹]. В той же час, особливості процедури державної реєстрації територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб, в тому числі й митниць як територіальних органів ДФС України, залишилися недостатньо урегульованими.

Так як орієнтиром законодавства України з питань державної митної справи виступають положення Конституції України та інших законодавчих актів загальної

дії, зупинимось більш детально на дослідженні нормативно-правового регулювання, що стосується теоретичних аспектів припинення митниць як територіальних органів ДФС України. Адже, на нашу думку, відносини, що складаються в процесі припинення митниць (як юридичних осіб публічного права), мають складну правову природу і регулюються нормами різної галузевої належності, як приватно-правового, так і публічно-правового характеру.

Згідно положень абз. 2 ч. 3 ст. 81 ЦК України, порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом [19]. У наведеній нормі не згадується про порядок їх припинення. У зв'язку з чим слід зазначити, що поняття створення (порядку створення) та припинення (порядку припинення) митниць як територіальних органів ДФС України пов'язані між собою, так як кожне з них має процедурні аспекти, в кожному з них проявляється особливість правового статусу митниці як територіального органу ДФС України, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів [3, ч. 1 ст. 546]. Поняття створення та припинення митниці як територіальних органів ДФС України складають один логічний ряд: якщо створення визначає початок «життєвого» циклу митниці як юридичної особи публічного права, то припинення завершує його.

Особливо виразно взаємозв'язок понять «створення» та «припинення» дістає вияв у реорганізації як формі припинення, що є водночас і способом припинення, і способом утворення юридичних осіб. Спорідненість також простежується у нормативно визначеному колі суб'єктів – учасників відносин, пов'язаних з утворенням та припиненням, а саме в тих випадках, коли особи, уповноважені приймати рішення та припинення, також уповноважені приймати рішення про реорганізацію чи ліквідацію суб'єкта права [5, с. 68]. Так законодавець єдиною нормою викладає правила щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів центрального органу виконавчої влади.

Отже, ч. 1 ст. 104 ЦК України передбачено дві форми припинення юридичних осіб: реорганізація (злиття, приєднання, поділ, перетворення) та ліквідація. У разі реорганізації юридичних осіб майно, права та обов'язки переходять до правонаступників, в той час як ліквідація юридичної особи здійснюється без переходу прав і обов'язків юридичної особи, що ліквідується, до інших осіб, тобто без правонаступництва. При ліквідації юридичної особи її права й обов'язки припиняються. А отже, під час ліквідації митниць – територіальних органів ДФС України як суб'єктів права підлягають припиненню і їх правовідносини з іншими суб'єктами – незалежно від їх галузевої належності. Припиняються також цивільно-правові (майнові) відносини. Певно, що такий випадок регулюється ст. 82 ЦК України, в якій зазначено, що на юридичних осіб публічного права у цивільних відносинах поширюються положення ЦК України, якщо інше не встановлено законом [19]. Під час же реорганізації митниць як юридичних осіб публічного права, частина правовідносин (зокрема цивільних) зазнає змін за механізмом правонаступництва.

Виходячи з положень абз. 2 ч. 3 ст. 81 та ст. 82 ЦК України можна дійти висновку, що положення ЦК України щодо припинення митниць як юридичних осіб публічного права можуть поширюватися на них у відносинах, насамперед, цивільно-правового характеру, якщо законом не встановлено особливостей їх припинення. Звідси, зокрема, випливає, що інші відносини, що не належать до

цивільно-правових, не повинні підпадати під регламентацію ЦК України (виходячи з предмета регулювання цивільного законодавства, закріпленого у ст. 1 ЦК України. Проте, на противагу зазначеному, в ЦК України закріплено норми, які регулюють відносини, що виходять за межі предмета регулювання, визначеного ст. 1 ЦК України, – відносини, що не є цивільними. Так, ЦК України містить окремі норми публічного характеру щодо державної реєстрації припинення юридичних осіб, повернення ліквідаційною комісією органам державної влади ліцензій, документів дозвільного характеру та інших документів, а також печаток та штампів; щодо своєчасного надання органам доходів і зборів та Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування документів юридичної особи (її філій, представництв), у тому числі первинних документів, звітності за останній звітний період [19, ч. 6–7 ст. 111]. Таким чином, у частині положень ЦК України відображена складна, різногалузева природа відносин припинення, що є одним із пояснень можливості їх застосування не лише до юридичних осіб приватного права, а й до юридичних осіб публічного права, в тому числі й митниць.

Отже, універсальність деяких правил припинення, викладених у ЦК України, дістає вияв, зокрема, і в тому, що окремі положення спеціального законодавства (щодо юридичних осіб публічного права) є дублюванням (відтворенням) чи певною мірою модифікацією норм ЦК України або ж спеціальне законодавство містить відсылки (як правило, бланкетні) норми, що передбачають застосування положень ЦК України.

Аналіз положень чинного законодавства дозволяє виділити декілька етапів процедури припинення митниць як територіальних органів ДФС України:

етап ініціювання припинення – на цьому етапі приймається рішення про припинення митниці як територіальних органів ДФС та створюється комісія для здійснення відповідних заходів;

етап здійснення заходів припинення – на цьому етапі створена на попередньому етапі комісія виконує визначені законодавством та рішенням про припинення інформаційні та інші обов'язки, учиняє інші дії, необхідні для проведення припинення митниці як територіальних органів ДФС України відповідно до законодавства та рішення про припинення;

етап складення і затвердження підсумкового документа припинення – на підставі даних, що отримані на попередньому етапі, комісією складається та належним чином оформлюється підсумковий документ припинення митниці як територіальних органів ДФС України (роздільний (передавальний) акт (баланс)), який затверджується в порядку, визначеному законодавством;

етап державної реєстрації припинення – на цьому етапі здійснюється державна реєстрація припинення митниці як територіального органу ДФС України.

Слід мати на увазі, що конкретний зміст кожного з перелічених етапів припинення митниці як територіального органу ДФС України має суттєві особливості, які відрізняють процедуру припинення митниць як територіальних органів ДФС України від інших модифікацій припинення юридичних осіб інших видів та сфер діяльності.

Так, на підставі аналізу положень п. 17 Постанови Кабінету КМУ від 20.10.2011 р. № 1074 [10], приходимо до висновку, що подання про реорганізацію або ліквідацію митниць як територіальних органів ДФС України вноситься Кабінетові Міністрів України міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади,

діяльність якого спрямовується і координується КМУ, у десятиденний строк з дня набрання чинності актом КМУ про припинення ДФС України.

Голова комісії з припинення ДФС України після прийняття КМУ рішення про припинення митниць як територіальних органів ДФС України, утворює відповідні комісії, затверджує їх голів та визначає строк проведення реорганізації або ліквідації митниць. Головою комісії з припинення митниці призначається керівник або заступник керівника такого органу, який затверджує її персональний склад.

Виходячи з положень Постанови КМУ від 20.10.2011 р. № 1074 та ЦК України, до комісії з припинення митниці як територіального органу ДФС України з моменту її призначення та затвердження персонального складу переходять повноваження щодо управління справами у частині забезпечення здійснення заходів, пов'язаних з реорганізацією або ліквідацією митниці як територіального органу ДФС України [10, п. 18; 19, ст. 105].

Комісія публікує у спеціалізованому друкованому засобі масової інформації повідомлення про припинення митниці як юридичної особи та строк заявлення вимог кредиторам до неї. Цей строк повинен становити не менш як два місяці з моменту такої публікації [10, п. 20].

Голова комісії у семиденний строк після утворення комісії затверджує План заходів, пов'язаних з реорганізацією або ліквідацією митниці як територіального органу ДФС України, та кошторис витрат, пов'язаних з роботою комісії, а також подає державному реєстраторові документи, необхідні для державної реєстрації припинення митниці як територіального органу ДФС України та інформує за погодженням з керівником центрального органу виконавчої влади, до якого перейшли права та обов'язки ДФС України, КМУ про проведення державної реєстрації припинення такого органу [10, п. 21].

Слід зазначити, що План заходів, пов'язаних з реорганізацією або ліквідацією митниці як територіального органу ДФС України повинен бути складений із дотриманням установлених правил діловодства. Кожен пункт такого Плану повинен містити конкретних виконавців і терміни їх виконання. Крім того, при розробці Плану заходів необхідно враховувати специфіку діяльності митниці, що припиняється, її правонаступника (при наявності) та спосіб, у який припиняється митниця як юридична особа (з правонаступництвом чи без такого). Разом з тим, будь-який План заходів реорганізації або ліквідації митниці як територіального органу ДФС України, на наш погляд, має бути підготовлено із урахуванням наступних заходів та рекомендацій щодо дій комісії:

1. Організаційно – управлінські заходи:

- публікує у спеціалізованому друкованому засобі масової інформації повідомлення про ліквідацію митниці як територіального органу ДФС України чи проведення її реорганізації та про порядок і строк заявлення вимог його кредиторам, що становить не менш як два місяці з моменту такої публікації;

- подає державному реєстраторові в установленому законодавством порядку документи, необхідні для внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про прийняття КМУ рішення щодо ліквідації чи реорганізації митниці;

- направляє повідомлення про проведення реорганізації чи ліквідації митниці в місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, органи

управління залізницею, морського, річкового портів тощо, архівні установи, розташовані в зоні діяльності митниці;

- направляє повідомлення про проведення припинення митниці як територіального органу ДФС України до правоохоронних, судових та органів охорони державного кордону, розташованих у зоні її діяльності;

- проводить нараду з профспілковим комітетом митниці щодо здійснення заходів з проведення її припинення;

- здійснює заходи, пов'язані з:

- виявленням кредиторів та задоволенням відповідно до законодавства їх вимог; одержанням дебіторської заборгованості;

- закриттям рахунків в органах Казначейства та переведенням залишків коштів правонаступникові або до державного бюджету в установленому законодавством порядку;

- здійснює інші повноваження відповідно до законодавства.

2. Організація митного контролю:

- забезпечує проведення інвентаризації товарів і транспортних засобів комерційного призначення, що зберігаються на складах органів доходів і зборів, митних складах, складах тимчасового зберігання тощо;

- забезпечує проведення інвентаризації товарів і транспортних засобів комерційного призначення, що перебувають під митним контролем або митне оформлення яких не завершено;

- забезпечує передання товарів і транспортних засобів комерційного призначення, що перебувають під митним контролем або митне оформлення яких не завершено, відомостей про них та оригінальних примірників документів митного оформлення за передавальним актом правонаступнику (у разі його відсутності — суб'єктові, визначеному КМУ);

- забезпечує передання локальних баз даних з питань митного оформлення товарів правонаступнику (у разі його відсутності — суб'єктові, визначеному КМУ);

3. Кадрові питання при проведенні заходів щодо припинення:

- не пізніше ніж за два місяці попереджає персонально кожного працівника про можливе наступне вивільнення [1, ст. 49²]. Однак, таке попередження можливе тільки після затвердження штатних розписів органів — правонаступників;

- вживає заходів до своєчасного попередження всіх працівників про можливе наступне вивільнення. Законодавство не вимагає обов'язкової письмової форми попередження працівників митниці як територіального органу ДФС України про звільнення, проте з метою недопущення можливих спорів щодо самого факту попередження про звільнення або щодо його змісту таке попередження доцільно робити в письмовій формі і ознайомлювати з ним працівника під розписку [10, пп. 4 п. 21]. Протягом терміну попередження про наступне вивільнення працівники повинні виконувати свої обов'язки, дотримуватися правил внутрішнього трудового розпорядку.

Крім того, законодавство не забороняє в період попередження про звільнення розірвати з працівником трудовий договір з інших підстав: за бажанням працівника, в порядку переведення працівника, за його згодою, за прогул без поважних причин [1, п. 5 ст.36, ст. 38, п. 4 ст. 40] тощо.

- не пізніше ніж за два місяці до вивільнення працівників подає територіальним

органам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції за місцем розташування митниці, що припиняється, інформацію про заплановане масове вивільнення працівників [8, пп. 2 п. 4 ч. 3 ст. 50].

· складає список працівників, які мають переважне право на залишення на роботі при вивільненні. Згідно положень Кодексу законів про працю України (далі — КЗпП України), при скороченні чисельності чи штату працівників у зв'язку зі змінами в організації виробництва і праці переважне право на залишення на роботі надається працівникам з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці. При рівних умовах продуктивності праці і кваліфікації перевага в залишенні на роботі надається працівникам, визначеним у ч. 2 ст. 42 КЗпП України [1].

· подає територіальним органам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції за місцем розташування митниці, що припиняється, інформацію про фактичне вивільнення працівників із зазначенням їх чисельності.

Слід зазначити, що припинення трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу можливе лише у разі скорочення чисельності або штату працівників [1, п. 1 ч. 1 ст. 40]. Виходячи з положень ст. 49⁴ КЗпП, ліквідація, реорганізація митниць, що тягнуть за собою скорочення чисельності або штату працівників, можуть здійснюватися тільки після завчасного надання професійним спілком інформації з цього питання, включаючи інформацію про причини наступних звільнень, кількість і категорії працівників, яких це може стосуватися, про строки проведення звільнення. Комісія з припинення митниці не пізніше трьох місяців з часу прийняття рішення проводять консультації з профспілками про заходи щодо запобігання звільненню чи зведенню їх кількості до мінімуму або пом'якшення несприятливих наслідків будь-якого звільнення [1].

Таке звільнення має здійснюватися з дотриманням відповідних гарантій, правил та порядку, встановлених законодавством України. Так, при проведенні заходів з припинення митниці як територіального органу ДФС України, необхідно враховувати існування категорій працівників, яких може бути звільнено лише у випадку повної ліквідації, коли допускається звільнення з обов'язковим працевлаштуванням. До такої категорії працівників відносяться: вагітні жінки, жінки, які мають дітей віком до трьох років; одинокі матері при наявності дитини віком до чотирнадцяти років або дитини-інваліда; батьки, які виховують дітей без матері (в тому числі в разі тривалого перебування матері в лікувальному закладі), а також опікуни (піклувальники) [1, ст. 184, ст. 186¹].

Необхідно також враховувати, що молодим спеціалістам — випускникам державних навчальних закладів, потреба в яких раніше була заявлена підприємствами, установами, організаціями, надається робота за фахом на період не менше трьох років у порядку, визначеному КМУ [1, ст. 197]. До того ж, необхідно звернути увагу на положення ч. 1 ст. 42¹ КЗпП, відповідно до яких працівник, звільнений за п. 1 ст. 40 КЗпП (крім звільнення при ліквідації), протягом одного року має право на укладення трудового договору у разі повторного прийняття на роботу, якщо роботодавець проводить прийняття на роботу працівників аналогічної кваліфікації [1].

По закінченні двомісячного строку з дати попередження кадровий підрозділ

митниці, що припиняється, готує проект наказу про звільнення працівника відповідно до п. 1 ст. 40 КЗпП України з наданням вихідної допомоги, передбаченої ст. 44 КЗпП України [1]. У день звільнення працівника проводиться виплата всіх сум, що належать йому від митниці, йому видаються копія наказу про звільнення з роботи, а також належно оформлена трудова книжка [1, ст. 47, ст. 116].

• у разі реорганізації пропонує працівникові іншу роботу в митниці, яка є правонаступником. Адже відповідно до відповідно до ч. 4 ст. 36 КЗпП у разі реорганізації підприємства (злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення) дія трудового договору працівника продовжується. У разі наявності згоди на переведення працівника на посади в митниці — правонаступнику, переведення здійснюється на підставі ст. 32 КЗпП України [1]. Виплата грошової компенсації за невикористані дні щорічних відпусток здійснюється у порядку, передбаченому КЗпП України. За відсутності роботи за відповідною професією чи спеціальністю, а також у разі відмови працівників від запропонованих посад, кадровим підрозділом митниці — правонаступника в письмовому вигляді фіксуються запропоновані посади та факт відмови працівника від переведення на них [1, абз. 3 ст. 49²].

Згідно з ч. 3 ст. 40 КЗпП не допускається звільнення працівника з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, зокрема і за п. 1 ст. 40 КЗпП, в період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці [1]. Тут потрібно враховувати той факт, що розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу не може бути визнано обґрунтованим, якщо в день звільнення працівникові видано лікарняний листок (довідку в установлених законом випадках) про його тимчасову непрацездатність [14].

При виникненні трудового спору щодо обґрунтованості звільнення працівника у зв'язку з припиненням митниці як юридичної особи, необхідно керуватися постановою Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 «Про практику розгляду судами трудових спорів». Слід зазначити, що виходячи з положень абз. 3 п. 19 зазначеної постанови, при ліквідації митниці як юридичної особи правила п. 1 ст. 40 КЗпП можуть застосовуватись і в тих випадках, коли після припинення її діяльності одночасно утворюється нова митниця. В цих випадках працівник не вправі вимагати поновлення його на роботі у заново утвореній митниці, якщо він не був переведений туди в установленому порядку. Крім того, згідно з абз. 4 п. 19 цієї ж постанови при проведенні звільнення власник або уповноважений ним орган має право в межах однорідних професій і посад провести перестановку (перегрупування) працівників і перевести більш кваліфікованого працівника, посада якого скорочується, з його згоди на іншу посаду, звільнивши з неї з цих підстав менш кваліфікованого працівника. Якщо це право не використовувалось, суд не повинен обговорювати питання про доцільність такої перестановки (перегрупування) [14].

• впорядковує облікові документи та трудові книжки працівників митниці.

4. Заходи з питань фінансово-господарської діяльності:

• вживає всіх необхідних заходів щодо стягнення дебіторської заборгованості митниці, що припиняється (заявляє вимоги та позови про стягнення заборгованості з боржників) та письмово повідомляє кожного з боржників про припинення митниці як юридичної особи;

• складає реєстр чинних господарських та цивільних договорів митниці та

передає їх правонаступнику для супроводження та виконання;

- забезпечує в установленому законодавством порядку передання на підставі відповідного акту правонаступнику оригіналів та (або) завірених у встановленому порядку копій правовстановлюючих документів, технічної документації, архівних документів, документів щодо особового складу, у тому числі таких, які необхідні для видачі довідок для обчислення пенсії, та документів не завершених в діловодстві митниці;

- вживає заходів з припинення митницею діяльності, пов'язаної з державною таємницею;

- подає заяви до обслуговуючого банку про закриття рахунків та перерахує залишки коштів на рахунки правонаступника;

- забезпечує виявлення кредиторів митниці, повідомляє їх про припинення митниці та проводить з ними розрахунки для задоволення їх претензій;

- вживає заходів щодо інвентаризації майна митниці, забезпечує проведення незалежної його оцінки;

- забезпечує складення ліквідаційного або передавального балансу з оформленням акта про приймання-передачу. Усі активи й пасиви, відображені в передавальному балансі митниці, що припиняється, у тому числі матеріальні цінності та зобов'язання, що передаються, та іншу фінансову звітність повинна прийняти митниця — правонаступник. Згідно вимог ст. 107 ЦК України після закінчення строку пред'явлення вимог кредиторами та після задоволення чи відхилення цих вимог комісія складає передавальний акт (розподільчий баланс), який повинен містити положення про правонаступництво за всіма зобов'язаннями митниці, що як юридична особа припиняється, стосовно всіх її кредиторів та боржників, включаючи зобов'язання, які оспорюються сторонами [19]. Передавальний акт (розподільчий баланс) підписують голова та члени комісії та затверджується в порядку, визначеному законодавством.

Підписані головою і членами комісії з припинення митниці як юридичної особи та затверджені в порядку, визначеному законодавством, примірники передавального акта та розподільчого балансу передаються в орган, який здійснює державну реєстрацію митниці, що припиняється, за місцем її державної реєстрації, а також в орган, який здійснює державну реєстрацію юридичної особи — правонаступника, за місцем її державної реєстрації. Порушення ж вимог ст. 107 ЦК України є підставою для відмови у внесенні до єдиного державного реєстру запису про припинення митниці як юридичної особи та в державній реєстрації митниці — правонаступника.

- передає в установленому законодавством порядку відповідним архівним установам документи, що підлягають обов'язковому зберіганню;

- інформує КМУ про проведення державної реєстрації припинення митниці як територіального органу ДФС України.

Порядок державної реєстрації припинення митниці як юридичної особи здійснюється згідно положень розділу IV Закону України від 15.05.03 р. № 755-ІУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» [6].

5. Правові заходи:

- складає реєстри цивільних та господарських справ за позовами фізичних і юридичних осіб до митниці та за позовами митниці до фізичних та юридичних

осіб за всіма напрямками її діяльності та підготовлює ці справи для передачі до митниці — правонаступника;

· складає реєстр адміністративних справ про ПМП та підготовлює ці справи для передачі до митниці — правонаступника;

Виходячи з положень п. 24–25 Постанови КМУ від 20.10 2011 р. № 1074, комісія з припинення митниці як територіального органу ДФС України, утримується за рахунок і в межах коштів, передбачених на утримання митниці, що припиняється та користується її рахунками в органах Казначейства, печаткою і бланками [10]. Фінансування ж заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією митниць як територіальних органів ДФС України, повинно здійснюватись в межах коштів, передбачених на їх утримання законом про Державний бюджет України на відповідний рік [10, п. 26].

Висновки. Сутнісна характеристика відносин, що складаються в процесі припинення митниць як юридичних осіб публічного права та територіальних органів ДФС України дозволяє зробити висновок, що такі відносини мають складну правову природу і регулюються нормами різної галузевої належності, як приватно, так і публічно-правового характеру. В той же час, незважаючи на досить складний порядок реорганізації та ліквідації митниць як територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, та зокрема як юридичних осіб публічного права, у світлі адміністративного реформування протягом останнього часу структурному оновленню було піддано всю систему митниць та проведено чимало заходів структурної перебудови організаційної системи суб'єктів здійснення державної митної справи.

Однак, хоча КМУ ще 17.07.2014 р. було підтримано пропозицію Голови ДФС України про завершення здійснення заходів з утворення ДФС України та можливість виконання нею функцій і повноважень МДЗ України, що припиняється [4], і навіть інформацію з питань митної справи, розміщену на інформаційних стендах, моніторах тощо приведено у відповідність до проведених заходів з реорганізації центральних органів виконавчої влади [11], на сьогодні, змін до положень територіальних органів ДФС України та безпосередньо митниць щодо правонаступництва ними прав та обов'язків територіальних органів МДЗ України внесено не було. Адже відповідно до ч. 13 ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців», зміни до установчих документів юридичної особи, що не припиняється в результаті приєднання, підлягають державній реєстрації після державної реєстрації припинення територіальних органів МДЗ України на підставі передавальних актів, складених з дотриманням вимог ст. 107 ЦК України [6]. А процес правонаступництва прав та обов'язків митниць як територіальних органів МДЗ України митницями ДФС України [13] буде вважатися завершеним тільки після моменту державної реєстрації припинення (в результаті приєднання) митниць МДЗ України як юридичних осіб та державної реєстрації відповідних змін до установчих документів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс законів про працю України: Закон Верховної Ради УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50 (зі змінами).
2. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. //

Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст.141.

3. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Урядовий кур'єр. — 2012. — № 86. — с. 9–26 (зі змінами).

4. Питання Державної фіскальної служби: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 р. № 651-р // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 129.

5. Повар П.О. Нормативно-правове регулювання утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади: загальна характеристика (теоретичні аспекти) / П.О. Повар // Вісник господарського судочинства. — 2012. — № 4. — С. 65–73.

6. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Голос України. — 2003. — № 115.

7. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 120. — С. 12–13.

8. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI // Голос України. — 2012. — № 153–154.

9. Про затвердження положень про територіальні органи ДФС в Одеській області: наказ Державної фіскальної служби України від 27.08.2014 р. № 81.

10. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074 // Урядовий кур'єр. — 2011. — № 201.

11. Про інформаційне забезпечення: Лист Державної фіскальної служби України від 19.09.2014 р. № 4950/7/99-99-24-01-09-17.

12. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 20. — Ст.619.

13. Про надання інформації: Лист Державної фіскальної служби України від 04.02.2015 р. № 3485/7/99-99-13-01-02-17 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo-pro-diyalnis/listi/print-63532.html>

14. Про практику розгляду судами трудових спорів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 р. № 9 // Дебет-Кредит (Галицькі контракти). — 2008. — № 29. — с. 279.

15. Про утворення Державної фіскальної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 160 // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 101.

16. Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 311 // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 145. — С. 10–13.

17. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Голос України. — 2011. — № 65.

18. Федотов О.П. Концепція реалізації державної митної справи у концептуальних документах // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». — Т. 14. — О. Юрид. л-ра, 2014.

19. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Голос України. — 2003. — № 45.

20. Шишка Р.Б. Кваліфікуючі ознаки юридичних осіб публічного права / Р.Б. Шишка // Правові та економічні передумови участі суб'єктів публічного права в приватних правовідносинах: загальнодержавні та регіональні аспекти (м. Кіровоград, 9–10 грудня 2011 року): зб. матер. Міжнар. наук.-практ. конф. / ред. кол. О.О. Первомайський (голова), Г.Ю. Шаркова та ін. — К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. — 240 с.