

УДК 336.24.07 : 342.9 (477)

Ніканорова О. В., к.ю.н., доцент кафедри  
права Львівського інституту Міжрегіональної  
академії управління персоналом

## Особливості внутрішньоорганізаційних правовідносин у митній сфері

Стаття присвячена визначенню значення внутрішньоорганізаційних правовідносин у діяльності органів доходів і зборів. Розглянуто систему внутрішньоорганізаційних правовідносин, які пов'язані з діяльністю органів доходів і зборів, здійснено аналіз функціональної єдності суб'єктів цих правовідносин, їх особливостей та стану правового забезпечення. Наголошено на необхідності удосконалення правового регулювання взаємозв'язків між державними органами у митній сфері. Особлива увага присвячена шляхам удосконалення організації діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо здійснення митної справи.

**Ключові слова:** органи доходів і зборів, компетенція органів доходів і зборів, функції органів доходів і зборів, державна митна справа, адміністративно-правові відносини, митні правовідносини, митно-адміністративні правовідносини, митний контроль, охоронні правові відносини, внутрішньоорганізаційні правовідносини.

Статья посвящена определению значения внутриорганизационных правоотношений в деятельности органов доходов и сборов. Рассмотрена система внутриорганизационных правоотношений, связанных с деятельностью органов доходов и сборов, осуществлен анализ функционального единства субъектов этих правоотношений, их особенностей и состояния правового обеспечения. Отмечена необходимость совершенствования правового регулирования взаимосвязей между государственными органами в таможенной сфере. Особое внимание уделено путям совершенствования организации деятельности субъектов административно-правовых отношений по осуществлению таможенного дела.

**Ключевые слова:** органы доходов и сборов, компетенция органов доходов и сборов, функции органов доходов и сборов, государственное таможенное дело, административно-правовые отношения, таможенные правоотношения, таможенно-административные правоотношения, таможенный контроль, охраняемые правовые отношения, внутриорганизационные правоотношения.

The article is devoted to the definition of value inner-organizational relations of the customs authorities. The article indicated on the system of inner-organizational relations of the customs authorities, analyzed the functional unity of legal entities, their characteristics and state legal support. The necessity of improving the legal regulation of relationships between public authorities in the field of customs. Special attention is devoted to ways of improving the activity of administrative and legal relations regarding the implementation of customs.

**Keywords:** customs authorities, competence of customs authorities, functions of customs authorities, state customs affairs, administrative-legal relations, customs control, security legal relations, inner-organizational relations.s.

**Постановка проблеми.** Інтеграційні процеси в Україні залежать від обраної державою митної політики і стану її втілення в життя. Органи доходів і зборів виконують функцію безпосередньої реалізації державної митної політики шляхом вступу в різні види правових відносин, визначальне місце серед яких належить адміністративно-правовим. Незважаючи на суттєвий інтерес до питання адміністративно-правових відносин у діяльності органів доходів і зборів України, попри їх значущість, на науковому рівні проблема внутрішньоорганізаційних правовідносин органів доходів і зборів фактично не порушувалася. Досі не вдалося напрацювати сталої позиції щодо переліку специфічних рис таких правових відносин. З огляду на це, набуває актуальності дослідження внутрішньоорганізаційних

правовідносин. Таке дослідження є необхідною передумовою перегляду сучасного обсягу повноважень та сфери відання органів доходів і зборів, удосконалення діяльності цих суб'єктів адміністративно-правових відносин.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженню адміністративних правовідносин у діяльності органів доходів і зборів України, їх теоретичному аналізу, особливостям присвячені праці Є. Додіна, А. Зименко, С. Ківалова, А. Козиріна, О. Константої, А. Мазура, П. Пашко, Д. Приймаченка, С. Сандровського, М. Шульги та інших вчених. Однак в них розглянуто лише окремі аспекти внутрішньо-організаційних правовідносин органів доходів і зборів. Існує потреба глибшого дослідження внутрішньоорганізаційних правовідносин органів доходів і зборів та перспектив удосконалення їх правового забезпечення.

**Метою статті** є на основі аналізу чинного законодавства України, теоретичних напрацювань, інших джерел інформації здійснити загальну характеристику внутрішньоорганізаційних правовідносин органів доходів і зборів України, їхній теоретичний аналіз, встановити специфічні особливості.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративна діяльність органів доходів і зборів є урегульованою, переважно нормами адміністративного права, підзаконною, цілеспрямованою, державно-владною, виконавчо-розпорядчою діяльністю, пов'язаною з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію митної політики держави, та організацію і функціонування системи органів доходів і зборів [1, с. 136].

Роль і значення внутрішньоорганізаційних відносин у діяльності органів доходів і зборів, як правило, залишаються недооціненими. Чимало науковців взагалі цю групу правових відносин не зараховували до митних, залишаючи їх поза межами державної митної справи. Такий підхід значною мірою базувався на визначенні державної митної справи, яке було викладене в ч. 1 ст. 3 МК України 2002 р. Відповідно до нього, митну справу становили: порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане із встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю й оформлення, боротьба з контрабандою й порушеннями митних правил, спрямовані на реалізацію митної політики України.

Ні про яку організацію роботи чи забезпечення функціонування органів доходів і зборів не йшлося. Буквальне тлумачення наведеної норми дозволяло зробити висновок, що митними правовідносинами є лише ті, що пов'язані з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон.

Однак ч. 1 ст. 7 чинного МК України значно розширила коло елементів державної митної справи, складовими якої, крім іншого, визнано також організацію і забезпечення діяльності органів доходів і зборів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи. Отже, на рівні закону визнано факт існування значної кількості митно-правових відносин, безпосередньо не пов'язаних з переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон, серед яких є й внутрішньоорганізаційні відносини. Такий підхід законодавця видається нам більш точним і правильним.

Можливо, найбільш специфічною класифікацією серед напрацьованих наукою адміністративного права є поділ правових відносин на зовнішні (позаапаратні) та внутрішні (внутрішньоорганізаційні, внутрішньоапаратні). Критерієм класи-

фікації виступає суб'єктний склад правових відносин. У першому випадку обов'язковий суб'єкт (орган виконавчої влади чи інший носій владних повноважень) вступає у відносини з громадянами, приватними юридичними особами, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування тощо. У другому ж випадку обов'язковий суб'єкт (суб'єкт владних повноважень) вступає у відносини з іншим державним органом, його структурним підрозділом, державним службовцем [2, с. 20]. Існує низка, так би мовити, «умовних» суб'єктів, які спроможні бути учасниками лише в адміністративних внутрішньоапаратних відносинах. До них належать: сектори, відділи, департаменти, що входять до складу органу доходів і зборів.

За класичним визначенням, державне управління — це самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [3, с. 8].

Виконавчий елемент державного управління реалізується через зовнішні, позаапаратні правові відносини, а розпорядчий — через внутрішньоорганізаційні правові відносини.

Внутрішньоорганізаційні правові відносини, які формуються в системі органів доходів і зборів, опосередковано, але досить потужно впливають на формування зовнішніх правовідносин під час переміщення через митний кордон товарів і транспортних засобів та пов'язане з цим здійснення митного контролю й митного оформлення, справляння податків і зборів, притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення митних правил тощо. Навіть більше, формування зовнішніх митно-адміністративних правових відносин за відсутності внутрішньоорганізаційних правових відносин є майже неможливим. Другі формують базу для перших, бодай тому, що саме під час реалізації внутрішньоорганізаційних правових відносин формується обсяг повноважень та сфера відання кожного окремого митного органу та його посадових осіб, які в подальшому виступають обов'язковими суб'єктами зовнішніх митно-адміністративних правовідносин. За таких обставин, внутрішньоорганізаційні правовідносини, що виникають у діяльності органів доходів і зборів, безперечно, треба зарахувати до правових відносин, що становлять предмет митного права, і, виходячи із запропонованої нами термінології, називати їх митно-адміністративними правовідносинами.

Назріла потреба оновлення нормативно-правової основи таких внутрішньоорганізаційних правових відносин у митній сфері. У зв'язку з докорінним реформуванням системи державних органів, які реалізують державну митну справу, потребує перегляду й система взаємозв'язків в межах її структури. Деякі позитивні зрушення з цього приводу вже відбулися. Оновлення правового забезпечення внутрішньоорганізаційних правових відносин пов'язане з прийняттям низки нових нормативно-правових актів, зокрема наказу Державної фіскальної служби «Про розподіл обов'язків між керівництвом ДФС» від 13 лютого 2015 р. №84, наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Типового порядку організації роботи та взаємодії між структурними підрозділами органів Державної фіскальної служби при розгляді запитів на отримання публічної інформації» від 20 листопада

2014 р. № 1154 та інших. Однак цей процес ще не можна назвати завершеним.

Зважаючи на впровадження людиноцентристських ідеалів в усі управлінські процеси, проведення реформування системи суб'єктів, які реалізують державну митну справу, з метою посилення відкритості, ефективності їхньої діяльності, оновлення потребує більшість нормативно-правових актів, що регламентують порядок діяльності органів доходів і зборів у митній сфері та їхні внутрішньо-організаційні правовідносини.

Внутрішньоорганізаційним правовим відносинам у митній сфері властиві специфічні риси, які дозволяють відрізнити їх від зовнішніх адміністративних правовідносин. Це, зокрема, такі риси: 1) усіма учасниками внутрішньоорганізаційних правовідносин є органи державної влади, їхні структурні підрозділи, посадові особи, державні службовці, що входять до системи суб'єктів, які реалізують державну митну справу; 2) учасники внутрішніх адміністративних правовідносин обов'язково охоплені організаційно-структурною єдністю, тобто входять як складові частини до одного державного органу чи до цілісної групи державних органів, що утворюють окрему підсистему суб'єктів виконавчої влади, які реалізують державну митну справу; 3) внутрішньоорганізаційні правові відносини, як правило, вертикальні; 4) вони майже завжди виникають з ініціативи вищого суб'єкта; 5) внутрішньоорганізаційні правові відносини спрямовані не на безпосередню реалізацію функцій держави у митній сфері, а на забезпечення можливості ефективної та законної реалізації таких функцій. Інакше кажучи, спрямовані на опосередковану реалізацію функцій держави у митній сфері; 6) предмет правових відносин тісно пов'язаний з організацією роботи органів доходів і зборів.

Особливості внутрішньоорганізаційних правових відносин значною мірою визначаються їх конкретним видовим проявом.

Першу групу таких правовідносин складають службові правовідносини, пов'язані з проходженням служби в органах доходів і зборів. Вони включають такі підгрупи: (а) службово-трудова відносини; (б) відносини, пов'язані зі службовою кар'єрою; (в) відносини, пов'язані із забезпеченням службової дисципліни. Їх особливості, в окремих випадках, мають законодавчу регламентацію. Наприклад, до першої підгрупи належать правові відносини, які виникають під час прийняття на державну службу, звільнення чи переведення, надання відпустки тощо. Скажімо, ст. 570 МК України встановлює особливості прийняття на службу до органів доходів і зборів тощо.

Відразу зазначимо, що ця служба дещо своєрідна. Це обумовлює специфіку правовідносин, які з нею пов'язані. Вона має низку рис, властивих воєнізованим, мілітарній службі. Наприклад, посадовим особам органів доходів і зборів присвоюються спеціальні звання, а не ранги, як цивільним службовцям. Незважаючи на наведене, у ч. 3 ст. 569 МК України прямо зазначено, що правове становище посадових осіб органів доходів і зборів визначається МК, а в частині, не врегульованій ним, — законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України. Можна зробити висновок, що йдеться про нормативні акти, які регулюють порядок проходження цивільної державної служби. Таким чином, правове забезпечення цих правовідносин має, свого роду, дуалістичну природу.

Друга група внутрішньоорганізаційних правових відносин поступається

службовим за обсягом, але не за значенням. Умовно їх можна назвати організаційно-функціональними. Це правові відносини, які виникають між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну митну політику, та іншими суб'єктами. Їх особливістю є те, що вони виникають під час створення, реорганізації та ліквідації органів доходів і зборів та у деяких інших випадках реалізації функцій органів доходів і зборів.

Система таких внутрішньоорганізаційних правових відносин є результатом активних організаційних та координаційних дій Державної фіскальної служби України і її структурних підрозділів. Слід відзначити наявність особливих повноважень у цій сфері у Департаменту розвитку митної справи. Так, у його складі є низка управлінь (управління супроводження митного інформаційного контролю, управління митної логістики та систем митного контролю, управління організаційно-аналітичної роботи) та відділів (відділ реалізації інформаційного обміну, відділ впровадження та розвитку новітніх систем митного контролю, відділ митних інновацій, відділ інформаційно-аналітичного забезпечення), тощо. Ці структурні підрозділи Державної фіскальної служби України здійснюють активну роботу щодо удосконалення управлінських процесів в системі органів доходів і зборів. Однак, жоден з даних підрозділів не наділений виключними повноваженнями щодо оптимізації внутрішньоапаратної діяльності цих органів, забезпечення координаційних зв'язків між всіма департаментами, управліннями, відділами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну митну політику, митницями та митними постами. Зважаючи на те, що визначення державної митної справи, запропоноване у ст. 7 МК України, включає внутрішньоорганізаційні правові відносини щодо організації і забезпечення діяльності органів доходів і зборів, Департамент, уповноважений забезпечувати її розвиток, повинен включати підрозділ, який би організовував та координував внутрішньоапаратну діяльність цих органів. Створення такого підрозділу повинно стати запорукою підвищення ефективності діяльності усієї системи органів доходів і зборів.

Суб'єктами останньої великої групи внутрішньоорганізаційних митно-адміністративних правових відносин можуть виступати органи доходів і зборів, структурні підрозділи органів доходів і зборів і навіть тимчасові утворення. Ці правові відносини дуже різноманітні і не настільки важливі для здійснення державної митної справи, як правові відносини, об'єднані у перших двох групах. Утім, і їх не можна оминути увагою.

Таких «спеціалізованих» правових відносин досить багато і вони істотно відрізняються між собою. Наприклад, до них треба зарахувати і правові відносини, які виникають у процесі здійснення діловодства в органах доходів і зборів, і правові відносини щодо надання спеціальних повноважень окремим посадовим особам та їх реалізації, і правові відносини, що складаються в процесі обігу вогнепальної зброї (не застосування, а саме обігу – видачі, зберігання, обліку) та багато інших.

**Висновки.** Органи доходів і зборів України шляхом вступу в різні види правових відносин, провідне місце серед яких належить внутрішньо організаційним правовим відносинам. У організаційно-функціональних правовідносинах втілюються правові норми, що регулюють функціонування системи органів доходів і зборів загалом, а в службових – норми, що регулюють порядок про-

ходження державної служби в цих органах. Щодо третьої групи правовідносин, то в них втілюються правові норми, спрямовані на вирішення більш вузьких, специфічних завдань. Удосконалення правового регулювання цих правовідносин є умовою оптимізації діяльності органів доходів і зборів, удосконалення організації їхньої роботи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Приймаченко Д. В. Митна політика держави та її реалізація органами доходів і зборів: Монографія. / Д. В. Приймаченко — Дніпропетровськ : Акад. митної служби України, 2006. — 322 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вуз. / Д. Н. Бахрах. — М. : БЕК, 1997. — 368 с.
3. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущький та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
4. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 26. — Ст. 273.

УДК 342.951 : 351.82

**Чуприна О. В.**, здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету ім. Я. Мудрого

### До питання нормативно-правового регулювання митних режимів переробки

У статті піддано аналізу комплекс взаємопов'язаних норм, що регулюють митні режими переробки. Внесено пропозицію щодо їх удосконалення. Зокрема, через узгодження норм податкового й митного законодавства.

**Ключові слова:** операція з давальницькою сировиною, періодизація, митний режим, переробка, міжнародні митні стандарти.

В статье подвергнут анализу комплекс взаимосвязанных норм, регулирующих таможенные режимы переработки. Внесено предложение по их усовершенствованию. В частности, посредством согласования норм налогового и таможенного законодательства.

**Ключевые слова:** операция с давальческим сырьем, периодизация, таможенный режим, переработка, международные таможенные стандарты.

A paper provides an analysis of a complex of interrelated norms regulated customs regimes of processing. There is made a proposal of their improvement, in particular by coordinating norms of tax and customs regulations.

**Keywords:** raw materials procedures, periodization, customs regime, processing, international customs standards.

**Постановка проблеми.** Розвиток законодавства, що регламентує митні режими переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, цілком може слугувати індикатором глобальних перетворень у сфері митного регулювання, пов'язаних із розробкою і прийняттям