

10. Гончарук Н., Прокопенко Л. Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні / Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1(5). – С. 26-32.

УДК 340.11

Коломоєць О.В.

### ВИД ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНІМ КОНТРОЛЕМ В МИТНІЙ СЛУЖБІ

**Аналіз останніх досліджень:** Окремі питання правовідносин у сфері управління внутрішнім контролем в митній службі присвятили свої праці такі вчені як Атаманчук Г.В., Аскеров А.А., Бачило І.Л., Коваль Л.В., Луньов О.Є., Сліпушко О.С., Студеникін С.С., Ямпольська Ц.А., Яременко В.В.

**Виклад основного матеріалу.** Внутрішня організаційно-контрольна діяльність суб'єкта управління митної служби являє собою сукупність дій з організації системи й процесу, контролю, визначення методики й тактики його здійснення, дотримання умов його ефективності. Указана діяльність позбавлена детальної правової регламентації та здійснюється з метою впорядкування, узгодження та налагодження зв'язків між усіма елементами системи митних органів.

Ця діяльність також включає в себе: визначення цілей та завдань контролю; розробку плану контролю; доведення змісту плану контролю до учасників контролю (посадових осіб митної служби); підготовку, інструктаж цих осіб щодо проведення контролю; визначення термінів його здійснення і звітування про його результати; реалізацію результатів контролю тощо.

В організаційно-контрольній діяльності митної служби використовується властивий адміністративно-правовим відносинам метод правового регулювання – імперативний метод, назва якого походить від латинського слова “imperativus” (наказовий) – вимога, наказ, закон [1,49], тому цей метод також прийнято називати директивним, бо він є суворо обов'язковим, таким, що не допускає відступу від вимог юридичного припису. У внутрішньому контролі митної служби цими приписами, як правило, є нормативні акти митної служби (накази Голови Держмитслужби України – для всієї системи – і накази керівників інших митних органів – локальні акти).

Крім того, у внутрішній організаційно-контрольній діяльності митної служби використовуються адміністративно-правові методи [10,43-46], такі, як: регулювання (установлення загальної політики та принципів організації й здійснення контролю в митній службі); керівництво (метою якого є практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення в митній службі контролю щодо підконтрольних об'єктів, розроблення напрямів діяльності підпорядкованих суб'єктів); управління (яке являє собою систематичний, безпосередній вплив суб'єктів здійснення контролю на об'єкт контролю), переконання (упровадження дисциплінованості працівників у митній службі, розуміння того, що міцна службова і трудова дисципліна та законність являють собою необхідну умову сумлінного виконання своїх службових обов'язків, формування у митників свідомої звички, спрямованої на додержання чинного законодавства, почуття недопустимості його порушень, потреби активно боротися з правопорушеннями в митній службі). Основними формами методу переконання є виховання (економічне, правове, моральне та ін.) і заохочення (моральне та матеріальне). При цьому остання із зазначених форм переконання є стимулом не тільки правомірної поведінки працівників митної служби, а й стимулом для ініціативності в роботі і творчого підходу до виконання своїх службових обов'язків, у тому числі й щодо організації та здійснення контролю в митній

службі. При цьому всі зазначені методи застосовуються керівниками митної служби у повсякденній практичній роботі. Таким чином, організаційно-контрольна діяльність митної служби має предмет і метод правового регулювання, крім того, вона здійснюється за допомогою ряду адміністративно-правових методів.

Отже, хоча ця діяльність митної служби має певні особливості, вона підпорядкована загальним закономірностям організаційно-контрольної діяльності як правової форми державної діяльності. Частково ця діяльність регламентована підзаконними нормативно-правовими актами, які мають загальний характер, такими, як постанови Кабміну України від 22 травня 2002 року №685 "Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю" та від 13 травня 2004 року №630 "Про стан виконавської дисципліни в органах виконавчої влади та заходи щодо її зміцнення", Указ Президента України від 29 березня 2000р. №549/2000 "Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України" та інші, а також відомчими нормативно-правовими актами.

Важливою характеристикою організаційно-контрольної діяльності митної служби як правової форми діяльності є й те, що її результати оформлюються відповідними процесуальними документами (актами перевірок, а в деяких випадках рішеннями колегії Держмитслужби України, наказами Голови Держмитслужби України та (або) керівників митних органів). Ці документи мають офіційний характер, тому що вони оформлюються та приймаються компетентними органами або посадовими особами митної служби, їх форма й зміст повинні відповідати встановленим у законодавстві реквізітам. Застосування цих документів приводить до встановлення певних юридичних фактів, що тягнуть за собою передбачені законом правові наслідки. Що ж стосується актів перевірок, то ці документи мають характер доказів, адже складаються під час здійснення контрольних заходів або відразу ж після їх здійснення, і в них віддзеркалюються виявлені порушення та недоліки в діяльності системи органів, підрозділів і посадових осіб митної служби.

Таким чином, організаційно-контрольна діяльність у митній службі являє собою активну форму дій уповноважених суб'єктів митної служби, яка врегульована нормами права та здійснюється у певній процесуальній формі, що спрямована на виявлення ступеня досягнення поставлених цілей установами нормативно-правовими актами заходами й засобами, а також на оцінку роботи митної служби та її посадових осіб. Результати такої діяльності обов'язково мають бути оформлені в процесуальних документах.

Зазначене поняття, на думку автора, включає в себе основні ознаки внутрішньої організаційно-контрольної діяльності теоретичного поняття та юридичної конструкції. Його практичне значення в тому, що визначені нами параметри можуть бути враховані як у реалізації внутрішньої організаційно-контрольної діяльності митної служби, так і в нормотворчій діяльності.

У результаті діяльності державних органів влади завжди виникають правовідносини, специфіка яких безпосередньо залежить від сфери цієї діяльності та мети її здійснення. Для митної служби характерними є декілька видів управлінських відносин (вертикальні та горизонтальні). Зокрема, учасниками процесу управління, що здійснюється в рамках структури управління митної служби, розподілені функції, права та обов'язки, а отже—і відповідальність за виконання цих функцій та обов'язків. В.Г.Драганов серед відносин, що складаються між ланками та рівнями управління в митній службі виділяє відносини: "вертикальні, горизонтальні та діагональні"[8,64].

Вертикальні відносини - це так звані лінійні відносини. Перш за все, вони виникають між керівниками та їх підлеглими, коли часто вимальовується так звана лінія субординації. Наприклад: ДМСУ- митниця; ДМСУ – спеціалізована митна установа; Голова ДМСУ–Департамент (або управління) ДМСУ; начальник митниці– відділи

митниці; митниця– митний пост та ін.

Горизонтальні відносини можуть бути двох типів: внутрішньоорганізаційні та зовнішньоорганізаційні. Внутрішньоорганізаційні відносини мають місце серед співробітників одного митного органу або спеціалізованої митної установи чи організації, при цьому їх можна поділити на: відносини між співробітниками одного митного підрозділу (відділу, сектору), які підпорядковані одному начальнику, і відносини між співробітниками різних відділів, які займають однакове положення в митному органі чи спеціалізованій митній установі та організації. Зовнішньоорганізаційними можна назвати відносини між митними органами, спеціалізованими митними установами та організаціями (їх підрозділами та працівниками), які можуть перебувати на однаковому або різних рівнях управління в митній службі, мати однаковий або різний статус, але не бути один відносно іншого у підпорядкуванні і виконувати роботу паралельно. Наприклад: Департамент ДМСУ- Департамент ДМСУ; митниця- митниця; відділ митниці- відділ митниці; митний пост– митний пост, а також відділ ДМСУ– взаємодіюче управління ДМСУ та ін. [5,64].

Діагональними є відносини, що виникають між ланками управління, які не перебувають у відносинах прямого підпорядкування та займають місце на різних рівнях системи управління, при цьому вони взаємодіють між собою з метою виконання рішень вищих рівнів, зазначає В.Г.Драганов, як приклад цих відносин наводить такі, як: митний пост– взаємодіюча митниця відправлення чи призначення; митниця – взаємодіюча регіональна митниця іншого регіону, митний пост – митний пост та інші. Однак навряд чи з таким твердженням можна погодитись, і оскільки, зазначені правовідносини не мають характер підпорядкованості митних органів, установ та організацій один одному, їх скоріше можна віднести до одного з різновидів горизонтальних (зовнішньоорганізаційних) управлінських відносин.

У результаті організаційно-контрольної діяльності митної служби виникають певні правовідносини, що регулюються нормами права. У загальній теорії права можна виділити два підходи до природи організаційно-правових відносин, перший полягає в тому, що начебто “організаційна діяльність держави здійснюється у неправових формах”[9,], інша точка зору полягає в тому, що організаційні правовідносини складаються в процесі правотворчого застосування і є предметом процесуального права[1].

Достатньо обґрунтованим видається твердження вчених цивілістів, які поділяють організаційні правовідносини на: 1) відносини між вищими та нижчими за ієрархією органами держави, які будуються на принципі субординації; 2) відносини в галузі господарської діяльності, які будуються на принципі координації. Однак і ті, і інші спрямовані на впорядкування (нормалізацію) інших суспільних відносин[6].

Правовідносини можуть виникнути тільки за наявності певних обставин (факторів), які є їх передумовою. Ці передумови можуть бути матеріальними (загальними) і юридичними (спеціальними). Матеріальними передумовами в організаційно-контрольних правовідносинах митної служби є інтереси і потреби Держмитслужби України щодо забезпечення одержання відповідної інформації про: об'єкт управління митною справою та дійсний стан справ у системі органів митної служби, щодо виконання завдань і функцій із забезпечення та здійснення митної справи.

Організаційно-контрольні правовідносини в митній службі визначають конкретну поведінку (діяльність) контролюючих та підконтрольних посадових осіб митної служби і вносять елемент урегульованості й порядку в практику здійснення внутрішнього контролю, мають соціально-економічні засади і власне юридичні властивості.

Оскільки внутрішні організаційно-контрольні правовідносини в митній службі складаються за вертикальним принципом, основною характеристикою їх правосуб'єктності є компетенція. Саме за допомогою компетенції забезпечується єдність та співвідношення (кореляція) функцій з іншими елементами змісту управління, а

точніше: цілей, завдань та функцій, з одного боку, функцій і методів – з іншого[3,11].

Виходячи з вищезазначеного, компетенцію митної служби можна визначити як сукупність завдань, функцій і владних повноважень, покладених на них державою, що мають юридичну форму закріплення в нормативно-правових актах відповідного рівня.

Організаційно-контрольні правовідносини безпосередньо пов'язані з поняттям компетенції митної служби, оскільки її організаційно-контрольна діяльність являє собою частину загальної компетенції митної служби поряд із здійсненням митного контролю та оформлення товарів, боротьби з контрабандою і порушенням митних правил та ін. Крім того, ця частина загальної компетенції митної служби є одночасно й одним із засобів, що має сприяти покращенню всіх сторін її діяльності, завдяки з'ясуванню дійсного стану справ у системі та оперативному виправленню виявлених недоліків тощо.

Сукупність та система організаційно-контрольних правовідносин митної служби являє собою систематизовану діяльність, тобто – юридичний процес. Юридичний процес має ряд основних і додаткових ознак[4], однією з таких ознак є те, що юридичний процес являє собою організаційну форму діяльності, яка завжди пов'язана з розглядом таких обставин і фактів, які засновуються на праві (законі) і спричиняють певні юридичні наслідки. Таким чином, процесуальна форма надає певного вигляду організаційно-контрольним правовідносинам, визначає порядок зміни однієї процесуальної форми іншою та за допомогою способів та прийомів організації і здійснення контролю створює певний стан суб'єктів організаційно-контрольних правовідносин.

**Висновки і перспективи подальшого розвитку.** Підвищення ефективності й удосконалення внутрішнього контролю митної служби багато в чому залежить від своєчасності усунення порушень, які були виявлені у процесі контролю (у першу чергу, це стосується керівників підрозділів митного оформлення, під час проведення оперативного контролю, для того, щоб виявлені порушення були усунуті ще до закінчення митних операцій зі здійснення митного контролю та митного оформлення зовнішньоекономічних вантажів). Фактором підвищення ефективності реагування на виявлені порушення також є своєчасне надання зауважень.

Отже, для удосконалення внутрішнього контролю в митній службі України, на наш погляд, є потреба у: 1)нормативно-правовій регламентації засад внутрішнього контролю митної служби, організаційного механізму та системи контролю в митній службі. Оскільки - "...систему контролю можна вважати ефективною тільки тоді, коли вона забезпечує при найменших витратах досягнення намічених цілей"; 2)удосконалення аналітичної діяльності; 3)удосконалення діяльності митних органів за всіма напрямками, і в тому числі у напрямку внутрішнього контролю; 4)удосконалення технічної виконавської роботи; 5)покращення інформаційно-технічного забезпечення митної служби; 6)доопрацювання програмно-інформаційного комплексу (ПІК) "Інспектор митного оформлення".

Особливості внутрішньої організаційно-контрольної діяльності митної служби полягає у визначенні об'єкта контролю, завдань і засобів його здійснення; спостереженні та перевірці з метою виявлення фактичного стану справ підконтрольного об'єкта; розробці й прийнятті рішення, рекомендацій щодо покращення стану справ на підконтрольному об'єкті або в митній службі в цілому, а також пропозицій з покращення діяльності підконтрольного об'єкта; виконанні рішення, яке дозволить в майбутньому усунути причини виявлених недоліків та порушень.

**Анотація.** Дослідження структури правовідносин у сфері управління внутрішнім контролем в митній службі мають організаційно-контрольний характер. Внутрішня організаційно-контрольна діяльність суб'єкта управління митної служби являє собою сукупність дій з організації системи й процесу, контролю, визначення методики й тактики його здійснення, дотримання умов його ефективності. Указана діяльність позбавлена детальної правової регламентації та здійснюється з метою впорядкування, узгодження та

налагодження зв'язків між усіма елементами системи митних органів.

**Ключові слова:** контроль, юридичні акти, організаційно-правова структура, організаційно-розпорядчі заходи.

**Аннотація.** Исследования структуры правоотношений в сфере управления внутренним контролем в таможенной службе имеют организационно-контрольный характер. Внутренняя организационно-контрольная деятельность субъекта управления таможенной службы являет собой совокупность действий по организации системы и процесса, контроля, определения методики и тактики его осуществления, соблюдения условий его эффективности. Указанная деятельность лишена детальной правовой регламентации и осуществляется с целью упорядочения, согласования и налаживания связей между всеми элементами системы таможенных органов.

**Ключевые слова:** контроль, юридические акты, организационно-правовая структура, организационно-предписывающие мероприятия.

**Annotation.** Researches of structure of legal relationships in the field of management internal control in custom service have organizationally-control character. Internal organizationally-control activity of subject of management of custom service shows by itself the aggregate of operating under organization of the system and process, control, determination of methodology and tactics of his realization, observance of terms of his efficiency. The indicated activity is deprived the detailed legal regulation and comes true with the aim of organization, concordance and adjusting of connections between all elements of the system of custom organs.

**Keywords:** control, legal acts, organizationally-right structure, organizationally - prescriptive measures.

#### Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні. Актуальні проблеми реформування. - К., 1999.- 50 с.
2. Адміністративне право України [Підручник для юрид вузів і фак./ Ю.П.Битяк, В.В.Богущий, В.М.Гарашук та інш.]; За ред. Ю.П.Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
3. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. – Рос. мовою. - К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
4. Гарашук В.М. Повноваження спеціалізованих контролюючих органів.//Пробл. законності: Респ. міжвід. наук. зб. / Відп. Ред В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України. – 1999.- № 40. - С. 132-141.
5. Державне управління: Навч. посіб. / А.Ф.Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордієнко; За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
6. Державне управління: теорія і практика. За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора Авер'янова В.Б. - К.: Юрінком Інтер, - 1998. - 432с.
7. Державний контроль у сфері виконавчої влади. Наукова доповідь /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., - 2000. – 60 с.
8. Деркач Л. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра. – Київ: Державна митна служба України, - 2000. – 542 с.
9. Коросташова І.М. Зони митного контролю, питання класифікації // Проблеми законності: Респ. міжвідомч. наук. зб. / Відп. ред. В.Я.Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2002. – Вип.56. – С. 110-115.
10. Коросташова І.М. Контрольна діяльність як основна складова компетенції митних органів // Митна справа. – 2003. - №1. С. 43-47.