

УДК 342.951(477)

**В.Т. КОМЗЮК**, докт. юрид. наук, доц.,  
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

## ЩОДО ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В РЕГУЛЮВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

*Ключові слова:* регулювання, адміністративно-правовий статус, митні органи, зарубіжний досвід

Вдосконалення адміністративно-правового статусу митних органів України в умовах їх реформування потребує ґрунтовного дослідження широкого кола питань, що стосуються їх прав і обов'язків, повноважень, компетенції, методів, форм і гарантій діяльності, правового регулювання їх функціонування як найважливіших елементів цього статусу, а отже, корисним в дослідженні цих проблем є висвітлення подібних питань зарубіжного досвіду правового регулювання статусу митних органів і вироблення пропозицій щодо його використання в Україні. Незважаючи на тривалий період реформування митних органів України, проблемними залишаються чимало питань, які стосуються правового регулювання їх статусу, що потребують відповідного удосконалення, і які на належному рівні вже вирішені в багатьох зарубіжних країнах. Вважаємо за доцільне в цьому контексті дослідити досвід іноземних держав щодо формування кадрів митних органів, матеріального забезпечення працівників митних органів, розглянути практику надання митним органам права на здійснення оперативного-розшукової діяльності, інших повноважень.

Окремі питання діяльності митних органів розглядали у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.Г. Бережнюк, А.І. Берлач, Ю.П. Би-

тяк, В.М. Гарашук, О.П. Гетманець, І.С. Гриценко, С.М. Гусаров, Є.В. Додін, Ф.Л. Жорін, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Б.А. Кормич, М.Я. Масленников, О.І. Миколенко, О.М. Музичук, В.Я. Настюк, В.Ф. Опришко, Д.В. Приймаченко, О.С. Проневич, Р.Б. Шишка, В.К. Шкарупа, М.Г. Шульга та інші, проте зарубіжний досвід регулювання адміністративно-правового статусу митних органів, попри його наукову актуальність і практичну значущість, недостатньо досліджені і потребують додаткової уваги науковців, що й обумовило необхідність написання даної статті. Тому її метою є узагальнення зарубіжного досвіду правового регулювання статусу митних органів задля його використання у вдосконаленні регулювання адміністративно-правового статусу митних органів України.

На важливість використання світового досвіду в процесі реформування і вдосконалення діяльності митних органів України вказували багато науковців, досліджуючи правовий статус цих органів. В.В. Качан акцентував увагу на тому, що, реформуючи митні органи України, потрібно звернути увагу на позитивний досвід розвинених країн в цьому питанні. Проведення реформ має бути направлене, зокрема, на покращення керованості та контрольованості митних органів та їх діяльності [1, с.55–56]. І.Г. Бережнюк зазначає, що бажання України вступити до єдиного економічного простору ЄС неминуче призведе до реорганізації митних органів. У зв'язку з цим, виникає необхідність імплементації досвіду митних органів держав-членів ЄС в систему органів державної влади України. Тому вивчення правового статусу митних органів країн ЄС на сучасному етапі викликає не тільки теоретичний, але й практичний інтерес [2, с.38].

Характеризуючи адміністративно-правовий статус митних органів, потрібно досліджувати перш за все повноваження даних органів як основу цього статусу. Як зазначає І.Г. Бережнюк, серед повноважень митних органів країн ЄС слід відмітити такі: 1) проведення документальних перевірок дотри-

мання вимог митного законодавства щодо своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів; 2) здійснення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів; 3) прийняття рішень щодо надання пільг; 4) особливий податковий контроль у сфері виробництва і обігу акцизних виробів (щодо сплати акцизного податку), що передбачає контроль над: виробництвом, переміщенням і обігом, в тому числі експортом і імпортом, деяких акцизних виробів; організацією ігор в казино і на ігрових автоматах (відкриттям і закриттям гральних столів, встановленням максимальної ставки і дотриманням інших нормативів гри); виробництвом і обігом біокомпонентів, які передбачені в правових нормах; 5) здійснення економічного нагляду з метою забезпечення дотримання правил ведення єдиної економічної політики; 6) повноваження у сфері валютного контролю й нагляду за проведенням розрахункових операцій у зовнішній торгівлі; 7) здійснення регулювання у сфері контролю за іноземною валютою [3, с.283–287].

У законодавстві України багато з таких повноважень митних органів відсутні, що зумовлює обмеження адміністративно-правового статусу митних органів України порівняно з митними органами країн ЄС. Таким чином, українському законодавцю потрібно переглянути повноваження митних органів та внести необхідні зміни в законодавство і привести адміністративно-правовий статус митних органів України у відповідність до правового статусу митних органів країн Європейського Союзу.

Розглянемо деякі питання кадрового забезпечення митних органів окремих країн, оскільки висококваліфіковані кадри мають вирішальне значення для ефективного виконання покладених на відповідний митний орган завдань і функцій, належної реалізації його адміністративно-правового статусу.

У Сполучених Штатах Америки Бюро з митних питань та охорони кордонів США, як митний орган, забезпечує захист американського народу та національної економіки, розвиває та впроваджує програми, які приско-

рюють обробку осіб та товарів в сухопутних пунктах пропуску, аеропортах та морських портах, водночас, забезпечуючи глобальну торгівлю та підсилюючи безпеку ланок постачання. З огляду на важливість покладених на Бюро функцій, необхідним є забезпечення Бюро висококваліфікованими кадрами, і Бюро ретельно підходить до формування своїх кадрів, висуваючи до претендентів на посади високі вимоги. С.В. Тарасова, здійснюючи розгляд вимог до претендента на посаду офіцера в Бюро, зазначає, що він має відповідати таким вимогам: бути громадянином США та проживати в США; бути здатним пройти повну перевірку автобіографічних даних, медичне обстеження, бути придатним до служби та пройти тест на вживання наркотиків; мати стан здоров'я, достатній для виконання фізичних навантажень, іноді в суворих умовах; мати діючі водійські права; бажати носити форму та працювати за змінним графіком; мати людські якості для ввічливої взаємодії з пасажирями; бути за віком не старшим 37 років [4, с.84].

З огляду на вищенаведені вимоги до посадових осіб Бюро, можна сказати, що Сполучені Штати Америки цілеспрямовано, виважено та відповідально підходять до професійного добору кандидатів на посади в Бюро, обираючи тих осіб, які відповідають встановленим високим вимогам. Проте, ми не підтримуємо положення щодо встановлення граничного для кандидатів на посаду віку (не старші 37 років) і вважаємо, що така вимога суттєво обмежує права особи та не відповідає ні законодавству США, ні інших країн. Що стосується українського законодавства, то вимоги до кандидатів на посади в митних органах є дещо нижчими, що часто дозволяє займати посади в цих органах особам, які не здатні і не готові забезпечувати виконання завдань, покладених на митні органи України, на високому рівні. Згідно статті 570 Митного кодексу України, на службу до митних органів приймаються громадяни України, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і ста-

ном здоров'я виконувати завдання, покладені на органи доходів і зборів України [5]. Ми вважаємо, що чинне законодавство України, яке регулює порядок прийняття на службу в митні органи, потрібно доповнити вимогами щодо проходження тесту на вживання наркотичних засобів та алкогольних напоїв. Ця вимога обумовлюється тим, що на сьогодні непоодинокими є випадки вживання наркотичних засобів, зловживання алкогольними напоями серед працівників державних органів, в тому числі і митних.

Іншою країною, в якій доцільно дослідити вимоги щодо кадрового забезпечення митних органів, є така провідна країна ЄС, як Федеративна Республіка Німеччина, де головним органом митної системи є Федеральна митна адміністрація Німеччини. Що стосується кадрового забезпечення Федеральної митної адміністрації Німеччини, то потрібно враховувати той факт, що у Німеччині функціонує закрыта (кар'єрна) модель державної служби. Відповідно до Концепції модернізації Федеральної митної адміністрації Німеччини, співробітники митних адміністрацій за характером виконуваних обов'язків поділяються на чиновників, службовців та робітників. Окрім того, за рівнем компетентності та обсягом обов'язків чиновники можуть належати до групи нижчого, середнього, підвищеного та вищого рангів [6]. Перелік вимог, яким мають відповідати претенденти на посади у митні адміністрації, розмежовується залежно від рівня митної адміністрації. Кандидат для проходження відбіркового конкурсу заповнює електронну анкету на сайті Федеральної митної адміністрації Німеччини та надсилає свою заявку поштою до Федеральної фінансової дирекції. Загальні вимоги до кандидатів на цьому етапі такі: німецьке громадянство (або громадянство ЄС), вік до 40 років, атестат та/або диплом, що засвідчують рівень здобутої освіти, медична довідка про відповідність медико-фізичним показникам (наприклад, мінімальний зріст 165 см). Кандидатів, анкети яких пройшли попередній відбір, запрошують до участі в наступному етапі конкурсу [6]. На

нашу думку, вимогу щодо медико-фізичних показників можна тлумачити двояко: з однієї сторони, як обмеження, адже всі люди є рівними у своїх правах та обов'язках, в тому числі й щодо обрання професії відповідно до своєї освіти, умінь та навичок; а з іншої сторони, як гарантію, адже служба у митних адміністраціях та інших митних органах держави передбачає використання зброї, навичок рукопашного бою, інших засобів припинення та розкриття злочинів і правопорушень. Позитивним для нашої держави, на нашу думку, було б урахування досвіду Німеччини щодо порядку подання заяви на участь у конкурсі на заміщення вакантних посад у митних органах через мережу Інтернет шляхом заповнення відповідної анкети і надіслання її на електронну адресу Головного управління Державної фіскальної служби України відповідної адміністративно-територіальної одиниці (АРК, області) або митниці.

На основі вищевикладеного можна зробити висновок, що законодавство зарубіжних країн по-різному визначає основні вимоги щодо осіб, які претендують на посади в митних органах, але ці вимоги є досить високими і спрямовані на забезпечення добору у відповідні митні органи таких осіб, які будуть здатними ефективно і відповідально виконувати покладені на митний орган завдання і функції.

На сьогодні в Україні спостерігається тенденція до зростання плинності кадрів у митних органах, що пов'язано із суттєвим навантаженням на працівників, недостатньою оплатою і неналежними умовами їх праці і соціального забезпечення тощо, тому доцільно розглянути досвід інших країн з цього питання.

В.В. Ченцов, розглядаючи політику оплати праці співробітників митних адміністрацій Німеччини, зазначає, що оплата має бути адекватною їх статусу та характеру виконуваних обов'язків. Чиновники отримують встановлене державою грошове утримання, праця службовців та робітників винагороджується відповідно до тарифної угоди. Автор зазначає, що у цілому посадові оклади чиновників мит-

них адміністрацій нижчі за оклади співробітників приватного сектору. Проте ця різниця компенсується тим, що на державній службі чиновник більше захищений від безробіття. Посадовий оклад чиновників митних адміністрацій Німеччини утричі, а то й більше перевищує прожитковий мінімум для громадян [7, с.165].

Цікавим є досвід Болгарії, де службовець має право на основну заробітну плату, визначену відповідно до його посади та рангу, а також на надбавки до зарплати за вислугу років; виконання службових обов'язків у вихідні та святкові дні; шкідливу роботу; роботу вночі; переїзд і розміщення в іншому місці роботи; досягнуті результати у порядку, встановленому нормативним актом або згідно із внутрішніми правилами щодо заробітної плати; науковий ступінь; виконання додаткових обов'язків, покладених на нього органом призначення; інші випадки, визначені нормативними актами. Радою Міністрів встановлюються мінімальні та максимальні розміри основної зарплати. Орган призначення визначає індивідуальний розмір основної зарплати службовця, у якій беруться до уваги посада, що займається, та оцінювання індивідуальної успішності після останньої атестації відповідно до умов та в порядку, визначеному актом Ради Міністрів [8, с.107].

Проаналізувавши систему оплати праці службовців митних органів, бачимо, що у зарубіжних країнах існуюча система оплати праці забезпечує стимулювання працівників митних органів до належного виконання своїх службових обов'язків. На нашу думку, позитивним моментом оплати праці службовця державного органу, в тому числі митного, є те, що заробітна плата працівника визначається в індивідуальному порядку, що дозволяє правильно і справедливо визначити розмір заробітної плати працівнику, безпосередньо враховуючи всі його професійні, моральні якості та індивідуальні показники роботи. Такий порядок оплати праці дозволяє по-справжньому впливати на якість виконуваної роботи працівником, давати йому відповідну трудову

мотивацію і стимулювати за досягнення високих результатів його діяльності.

В зарубіжних державах для підвищення ефективності та покращення діяльності державних службовців, в тому числі працівників митного органу, застосовується оцінювання роботи персоналу державного органу. Таке оцінювання пов'язане із потребою забезпечення належної, ефективної діяльності працівників та на основі цього здійснення оплати їх праці. Так, в Угорщині оцінювання роботи персоналу проводиться раз на чотири роки, а співбесіда зі службовцями (з метою визначення преміальних надбавок) – щорічно. У Румунії має місце щорічне оцінювання на основі цільових угод. У Польщі оцінювання здійснюється раз на два роки – у разі двох негативних оцінок працівник може бути звільнений з роботи. Щорічне оцінювання відбувається в Латвії та Чехії [9, с.252]. Вважаємо доцільним здійснення періодичного оцінювання діяльності працівників митних органів України і визначення за результатами такої оцінки та показників роботи рівня надбавок та премій до заробітної плати. Оцінювання дисциплінуватиме службовців митних органів, здійснюватиме стимулюючий вплив на них, адже від результатів такого оцінювання в подальшому залежатиме рівень оплати їх праці.

На сьогодні існують певні проблеми щодо правового регулювання статусу митних органів України як правоохоронних органів. Відповідно до законодавства України, митні органи віднесені до правоохоронних органів (закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»). Проте, чинним законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» митні органи не відносяться до органів, що мають право здійснювати оперативно-розшукову діяльність, яка є дуже важливою в правоохоронній діяльності і в забезпеченні можливості ефективної реалізації правоохоронних функцій. Якщо взяти до прикладу Російську Федерацію, то згідно з її Митним кодексом, п.5 ст.408, митні органи Російської Федерації здійснюють від-

повідно до законодавства оперативнорозшукову діяльність з метою виявлення, попередження, припинення та розкриття злочинів, провадження невідкладних слідчих дій та дізнання по яких віднесено кримінально-процесуальним законодавством Російської Федерації до компетенції митних органів, виявлення та встановлення осіб, що їх готують, здійснюють або здійснили, а також забезпечення власної безпеки [10].

Митним кодексом Євросоюзу визначено, що митні органи мають право організувати й реалізувати оперативнорозшукову діяльність, пов'язану з:

- отриманням, нагромадженням, обробкою і перевіркою інформації, що стосується зовнішньоторговельного товарообігу;
- можливістю секретного спостереження;
- використанням допомоги осіб, не задіяних у митній службі, а також правом на застосування засобів безпосереднього примусу у формі застосування фізичної сили та індивідуальних технічних і хімічних засобів або засобів, призначених для обеззброєння і конвоювання осіб [11, с.8–9].

У цьому контексті варто зазначити, що ефективного виконання митними органами правоохоронної діяльності неможливе без законодавчого наділення їх правом здійснювати оперативнорозшукову діяльність і варто погодитися з Д.В. Приймаченком, який зазначає, що на сьогодні основним недоліком правового статусу митних органів України є невідповідність їх діяльності міжнародним стандартам, так як митні органи України не мають права на здійснення оперативнорозшукової діяльності, яка є характерною функцією відповідних служб іноземних країн [12, с.15].

Дослідивши зарубіжний досвід правового регулювання статусу митних органів щодо їх кадрового формування, добору осіб для служби в митних органах, належної оплати їх праці, наділення їх відповідними повноваженнями, в тому числі і щодо надання права на здійснення оперативнорозшукової діяльності, можна констатувати, що в регулюванні

адміністративно-правового статусу митних органів України варто враховувати і запозичувати кращий досвід зарубіжних країн, оскільки це позитивно вплине на ефективність їх діяльності і повноту реалізації адміністративно-правового статусу.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Качан В. В. Реформування митної системи / В. В. Качан // Митна справа. – 2009. – № 4 (64). – С. 55-56.
2. Бережнюк І. Г. Порівняльний аналіз систем управління митною справою в Україні і Німеччині / І. Г. Бережнюк // Митна справа. – 2006. – № 1 (29). – С. 34–45.
3. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ : Акад. митної служби України, 2009. – 543 с.
4. Тарасова С. В. Шляхи імплементації зарубіжного досвіду роботи з персоналом в органах державної влади (на прикладі Бюро з митних питань та охорони митних кордонів США) / С. В. Тарасова // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 83–87.
5. Митний кодекс України : від 13.03.2012 р., № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495%D0%B4-17/page4>.
6. Концепція модернізації Федеральної митної адміністрації Німеччини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zoll.de/e0\\_downloads/wir\\_ueber\\_uns/feinkonzept.pdf](http://www.zoll.de/e0_downloads/wir_ueber_uns/feinkonzept.pdf).
7. Ченцов В. В. Формування та реалізація кадрової політики Федеральної митної адміністрації Німеччини / В. В. Ченцов, Т. М. Чіка // Публічне адміністрування: теорія та практика : електронний збірник наук. праць. – 2010. – Вип. 1 (3). – С. 156–171.
8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
9. Слюсаренко О. Планування кар'єрного розвитку як складова системи професійного

удосконалення державних службовців США та країн Європи / О. Слюсаренко // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 10-річчю Акад. (м. Київ, 31.05.2005 р.) : у 2 т. Т. 2 / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – С. 251–253.

10. Таможенный кодекс Российской Федерации 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: [www.search.kodeks.net](http://www.search.kodeks.net).

11. Бережнюк І. Г. Реформування митної системи Польщі / І. Г. Бережнюк // Вісник Акад. митної служби України. – 2002. – № 3. – С. 3–13.

12. Приймаченко Д. В. Правоохоронна діяльність митних органів України: ознаки та поняття / Д. В. Приймаченко // Митна справа. – 2004. – № 6. – С. 14–18.

*Комзюк В. Т. Щодо використання зарубіжного досвіду в регулюванні адміністративно-правового статусу митних органів України / В. Т. Комзюк // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 110–115 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_1\\_20.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_20.pdf)*

Розглядаються окремі питання зарубіжного досвіду регулювання правового статусу митних органів, зокрема щодо їх кадрового формування, належної оплати праці службовців, наділення відповідними повноваженнями, в тому числі і надання права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, тощо з метою виробити пропозиції щодо запозичення і використання такого досвіду в регулюванні адміністративно-правового статусу митних органів України.

\*\*\*

*Комзюк В.Т. Об использовании зарубежного опыта в регулировании административно-правового статуса таможенных органов Украины*

Рассматриваются отдельные вопросы зарубежного опыта регулирования правового статуса таможенных органов, в частности, относительно их кадрового формирования, надлежащей оплаты труда служащих, наделение соответствующими полномочиями, в том числе и предоставление права на осуществление оперативно-розыскной деятельности, и т.п. с целью выработать предложения относительно заимствования и использования такого опыта в регулировании административно-правового статуса таможенных органов Украины.

\*\*\*

*Komzyuk V.T. Using Foreign Experience in Regulating Administrative and Legal Status of the Customs Services of Ukraine*

This article reviews some foreign experience in regulating the legal status of the customs services, in particular regarding their personnel formation, proper remuneration of employees, confer appropriate powers, including the right to carry out operational and investigating activities, etc. in order to develop proposals for borrowing and use this experience in the regulation of administrative and legal status of the customs services of Ukraine.