

УДК 341.1/8

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12.15>

Касьян В.В.

аспірант

Класичного приватного університету

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА В МИТНИХ ОРГАНАХ ТА ЇЇ МІСЦЕ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Вступ. Дослідження державної служби в митних органах, її правового регулювання можливе лише у зв'язку з вивченням інших видів державної служби. Це зумовлено інтегративною природою всієї державної служби як особливого адміністративно-правового явища. Інтегративний підхід дозволяє виявити основні сутнісні характеристики державної служби і тим самим визначити теоретичну основу для дослідження особливостей державної служби в митних органах, обґрунтувати концептуальні основи створення нової моделі цієї служби, що відповідає сучасним вимогам державно-правового будівництва.

Постановка завдання. Дослідити державну службу в митних органах та її місце в адміністративному праві.

Результати. Дослідження питань проходження служби в митних органах здійснювались у працях таких учених, як: Є.В. Додін, Д.В. Приймаченко, В.Т. Комзюк, О.М. Мельник, В.В. Прокопенко, Г.Ю. Разумей, О.І. Ткачук, В.І. Щербина, В.В. Ченцов та ін.

У спеціальній літературі підкреслюється, що у праві за кожним з юридичних термінів криється певний зміст, який позначає явище, що відображає певний комплекс суспільних відносин, який отримав чітке правове оформлення. У цьому необхідно зупинитися на правовій характеристиці державної служби як основного поняття.

Порядок проходження державної служби в митних органах, порядок вступу на службу в митні органи регламентується Митним кодексом України як спеціальним законодавчим актом в митній сфері, а в тій частині,

що не врегульована ним, законом про державну службу, а також іншими нормативно-правовими актами України. Так, зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 569 Митного кодексу України правове становище посадових осіб митних органів визначається цим Кодексом, а в частині, не врегульованій ним, - законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України.

Проте, під час оголошення умов конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби в митних органах застосовується законодавство про державну службу, зокрема: Закон «Про державну службу», Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 171, Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246.

Державна служба має складну юридичну природу, що обумовлює наявність різних точок зору щодо її тлумачення. У ряді випадків вона визначається як здійснення функції державного управління та практична діяльність усіх осіб, які отримують заробітну плату з державного бюджету і займають постійно або тимчасово посади в апараті суб'єктів владних повноважень, включаючи органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а найчастіше отожднюється з професійною діяльністю із

забезпечення виконання повноважень державних органів.

Класичним у науковій літературі стало визначення державної служби, сформульоване В.М. Манохіним: «державна служба представляє собою одну зі сторін діяльності держави з організації та правового регулювання особового складу державних органів та інших державних організацій, а також сама діяльність цього особового складу - державних службовців - з практичного та безпосереднього здійснення завдань та функцій держави» [10, с. 116].

Методологічно вірною, на думку, є і позиція Г.В. Атаманчука, який розглядає державну службу як явище, що охоплює, що характеризує та визначальне практичне здійснення посадових функцій, обов'язків та прав у державному апараті [3, с. 75].

Державна служба являє собою складне адміністративно-правове явище, пов'язане з організацією та адміністративно-правовим регулюванням професійної діяльності громадян у сфері виконання зовнішніх та внутрішніх функцій державних органів, а також безпосередньою організацією та проходженням державної служби громадянами України.

Слід зазначити, що щодо державної служби в митних органах у науковій літературі єдина точка зору досі остаточно не склалася. Так, А.М. Артем'єв розглядає цю службу, по-перше, як діяльність, що здійснюється тією чи іншою мірою всіма підрозділами держави, її службовими та посадовими особами; по-друге, як діяльність спеціальних органів, до компетенції яких включені повноваження щодо забезпечення правопорядку у відповідній сфері; по-третє, як діяльність особи, яка перебуває на державній службі у відповідному органі влади, наділеного відповідними повноваженнями у певній сфері, обсягом та способами, встановленими посадою, за відповідну винагороду, що виплачується з відповідного бюджету [2, с. 101].

В.М. Бакун серед службовців правоохоронних органів виділяє окремим видом в держав-

ній службі службу в митних органах та пропонує її розуміти як комплексний правовий інститут або сукупність міжгалузевих юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, що складаються в процесі діяльності громадян України на посадах митної служби, що здійснює функції із забезпечення митної безпеки, законності та правопорядку, боротьби з контрабандою, захисту інтересів держави при перетинанні товарів через митний кордон [4, с. 11].

Аналізуючи поняття служби в правоохоронних органах, М.М. Дикажев розглядає його як один із видів діяльності держави щодо формування професійного кадрового ядра з метою виконання завдань держави щодо реалізації функції дотримання законності та забезпечення правопорядку [6, с. 15].

А. Мазалов відзначає серед проблем реформування державної служби у митних органах: популізм псевдореформаторів, неконструктивна критика методів реформи, саботаж запровадження реальних механізмів оновлення митної системи [9]. Про недоцільність здійснення реформування митної системи України у випадку, якщо її метою є винятково збільшення доходів до державного бюджету чи вирішення питань політичного характеру відзначали В.В. Ченцов та А.В. Мазур [12].

Л.М. Дорофєєва підкреслює, що не варто експериментувати з такою важливою для країни інституцією, а навпаки, застосовувати виважені і науково обґрунтовані підходи на основі формування Концепції реформування митних органів України [7, 11].

Державна служба в митних органах може також бути розглянута у чотирьох основних смислових значеннях, а саме: 1) як вид діяльності громадян щодо виконання зовнішніх та внутрішніх функцій державних органів в митній сфері; 2) як соціально-правова система, що має складну внутрішню структуру, ієрархію та інші системоутворюючі ознаки; 3) як спеціальний інститут адміністративного права; 4) як особливу внутрішньоорганізаційну діяльність у галузі кадрового забезпечення митних органів.

Для розуміння сутності державної служби в митній сфері необхідно зупинитися, перш за все, на її характеристиці як особливого різновиду професійної діяльності громадян щодо виконання зовнішніх та внутрішніх функцій державних органів в митній сфері, а точніше митної діяльності.

Митна діяльність полягає в справлянні митних платежів, в налагодженні функціонування митних органів, контролі за переміщенням предметів через кордон України, формуванні та реалізації митної політики України тощо.

Митна діяльність має державно-владний характер, тобто здійснюється від імені та за дорученням держави. Як слушно зазначає І.Г. Бережнюк, відмінною особливістю більшості напрямів здійснення митної діяльності є те, що вони є прерогативою державних органів, причому держава має монополічне право визначати коло цих органів, наділяти їх відповідною компетенцією, санкціонувати форми та методи реалізації владних повноважень в митній сфері [5, с. 44].

Митну діяльність можна розглядати у кількох основних значеннях. Очевидно, що в максимально широкому значенні її слід розуміти як процес цілеспрямованої активної діяльності державних органів, установ та їх посадових осіб у галузі захисту суспільних відносин від протиправних посягань в митній сфері та забезпечення митних інтересів держави. У ході здійснення митної діяльності можуть використовуватись різні засоби, у тому числі правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні тощо.

У певному сенсі поняття «державна служба в митних органах» не тотожне поняттю «державна служба у митній сфері». На нашу думку, державна служба у митній сфері є більш широким поняттям та охоплює професійну діяльність громадян, які перебувають на посадах державної служби в державному органі, наділеному спеціальними митними повноваженнями. У свою чергу, державна служба в митних органах у вузькому значенні є професійною діяльністю громадян, які

перебувають на посадах державної служби органу виконавчої влади, наділеного митними повноваженнями у найбільш вузькому тлумаченні поняття митної діяльності. Таким чином, державна служба в митних органах є професійною діяльністю громадян на посадах державної служби в державному органі, який здійснює митну функцію, пов'язану з використанням правових заходів та засобів переконання та примусу при захисті митних інтересів держави від протиправних посягань з боку фізичних осіб, боротьбі з контрабандою, забезпечення митної безпеки, прийняття рішень про притягнення до юридичної відповідальності винних осіб за порушення митного законодавства України.

У зв'язку з цим державну службу в митній сфері як особливий різновид державної діяльності слід розглядати як процес усвідомленої поведінки громадян, які перебувають на державній службі, спрямованої на досягнення цілей, вирішення завдань та виконання митної функції держави. Державна служба в митній сфері є зовнішнім вираженням митної діяльності держави, оскільки саме громадяни, які займають посади державної служби в митних органах, наділені повноваженнями з практичного повсякденного здійснення митної діяльності від імені та за дорученням держави.

Державна служба у митній сфері має ознаки складної системного утворення, що володіє внутрішньою організаційною структурою, системоутворюючими зв'язками, зовнішнім та внутрішнім функціональним середовищем.

Функціональне середовище державної служби в митній сфері дуже різноманітне і охоплює широке коло суспільних відносин, врегульованих правом та охоронюваних державою. До таких відносин, на нашу думку, слід віднести:

- 1) суспільні відносини, пов'язані з дотриманням і захистом невід'ємних і невідчужуваних основних митних інтересів держави;
- 2) суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням митного правопорядку;

3) суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням митної безпеки держави, її суверенітету та територіальної цілісності тощо. У сукупності всі три групи суспільних відносин можуть бути приведені в стан врегулювання та об'єднані загальним поняттям – митний правопорядок, яке є максимально широким і характеризує загальний об'єкт правового захисту, а також функціональне середовище державної служби в митній сфері.

Саме забезпечення сервісної функції митних органів, гарантування митної безпеки держави, її захист від митних загроз у сучасному світі є основою державної служби у митній сфері у сучасних умовах.

Основною метою державної служби у митній сфері є не стільки забезпечення внутрішнього функціонування митних органів, скільки досягнення зовнішніх цілей держави в галузі всебічного та всебічного захисту самої держави від протиправних зазіхань осіб, які здійснюють пересування предметів через митний кордон держави, порушуючи митне законодавство України. При цьому цільові орієнтири державної служби у митній сфері як зовнішнього вираження митної діяльності дозволяють її розглядати як особливу форму митної діяльності та відмежовувати від інших видів державної служби.

Державна служба у митній сфері як вид діяльності має зовнішню та внутрішню сторони. Зовнішня сторона пов'язана з безпосередньою реалізацією державними службовцями функцій митних органів у сфері підтримки митного правопорядку в суспільстві. Внутрішня сторона функціонування безпосередньо пов'язана із здійсненням внутрішньоорганізаційної діяльності митних органів у галузі повсякденної організації митної діяльності, у тому числі у сфері кадрового забезпечення митних органів, що включає в себе реалізацію цілей, завдань та принципів кадрової політики у митній сфері, а також відбір, розстановку, переміщення та вивільнення державних службовців, їх навчання та вихо-

вання, соціальний захист державних службовців та їх сімей.

Державна служба у митній сфері як організаційна система включає різні елементи, які утворюють керуючу (суб'єкт управління) і керовану (об'єкт управління) підсистеми. Ця ознака державної служби у митній сфері обумовлена сучасним теоретичним розумінням внутрішньої сутності всіх систем соціального управління, яким, на справедливу думку В.Б. Авер'янова, властива наявність суб'єкта (керуючої підсистеми) та об'єкта (керованої підсистеми) [1, с. 220].

Державна служба у митній сфері як система є особливою організацією (сукупністю) суб'єктів державної служби у митній сфері (статична підсистема), діяльністю суб'єктів державної служби у митній сфері (динамічна підсистема), а також закріпленням правового статусу суб'єктів державної служби у митній сфері та їх повноважень (компетенційна підсистема).

Державна служба в митній сфері сьогодні є адміністративно-правовим інститутом, що має всі властиві йому ознаки. На нашу думку, інститут державної служби слід віднести саме до категорії змішаних правових інститутів, оскільки поряд з традиційним методом імперативного (публічно-правового, а по суті адміністративно-правового) регулювання дедалі більшого значення в останні роки набуває і метод диспозитивного, приватно-правового регулювання. Особливо яскраво це проявляється у розширенні договірних засад проходження державної служби.

Нині у науці чітко простежуються дві діаметрально протилежні концепції державної служби - публічно-правова (як зазначалося - адміністративно-правова) і приватно-правова. Перша розглядає державну службу як публічно-правовий інститут, в якому адміністративно-правовому регулюванню відведена провідна роль, а в ряді випадків - як підгалузь адміністративного права, а саме службове право. Представники даної концепції при характеристиці державної служби виходять із того, що у нинішніх умовах формується нова

самостійна галузь вітчизняного права - службове право. Вперше у науковий обіг поняття «службове право» запровадив Ю.М. Старілов і визначив його як систему правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері внутрішньої організації державної служби, встановлення правового статусу державних службовців, практичного функціонування державної служби з метою забезпечення діяльності як самих державних службовців, що виконують завдання та функції публічної влади [11, с. 204].

Друга концепція розглядає державну службу з позиції галузевого підходу, виділяючи зовнішню та внутрішню сторони державної служби. При цьому зовнішня сторона пов'язується безпосередньо з реалізацією державними службовцями функцій із забезпечення повноважень державного органу, а внутрішня - з вступом громадянина на державну службу, її проходженням та припиненням, які розглядаються як трудові відносини, що регулюються нормами трудового права.

Окремі автори взагалі заперечують публічний характер правовідносин між державним службовцем та державним органом. Зокрема, Є.А. Єршова вважає, що між державним службовцем і державним органом за дійсним характером правовідносин складаються не адміністративні, публічно-правові або складні службові відносини, що мають як публічно-правовий, так і приватно-правовий характер, а трудові відносини, що характеризуються трудовою сутністю і які мають свою специфіку [8, с. 12].

З останньою позицією не можна погодитися, оскільки державна служба загалом і державна служба, зокрема, у митній сфері характеризуються явними ознаками саме публічного адміністративно-правового регулювання та мають чіткі ознаки інституту адміністративного права.

У цьому разі йде мова про пріоритет норм адміністративного (публічного) права над нормами трудового (приватного) права. Державна служба у митній сфері як інститут

адміністративного права являє собою особливу групу суспільних відносин, врегульованих нормами адміністративного права, що закріплюють повноваження державних службовців щодо здійснення зовнішніх і внутрішніх функцій митних органів, а також безпосередньої організації та проходження державної служби у митній сфері.

Адміністративно-правовий інститут державної служби у митній сфері призначений для практичного та безпосереднього адміністративно-правового регулювання державно-службової діяльності у сфері виконання основних видів митної діяльності держави. При цьому очевидно, що система правового регулювання державної служби в митній сфері має яскраво виражену адміністративно-правову природу і займає в системі галузі адміністративного права цілковите становище, а саме положення адміністративно-правового інституту. Розуміння державної служби у митній сфері як самостійного адміністративно-правового інституту обумовлюється такими обставинами:

1) характер зовнішніх та внутрішньоорганізаційних функцій державної служби у митній сфері як виду митної діяльності, а також система державної служби у митній сфері врегульовані нормами адміністративного права, тобто публічного права;

2) незважаючи на розширення останніми роками практики застосування диспозитивного регулювання відносин державної служби у митній сфері в частині укладання контрактів з державними службовцями, роль і значення саме адміністративно-правового методу владних розпоряджень та підпорядкованості суб'єктів цих відносин залишається незмінною;

3) правовідносини, що складаються у межах державної служби у митній сфері, мають яскраво виражений адміністративно-правовий зміст, тобто передбачають нерівність суб'єктів, зокрема у разі укладання суспільного договору. Адміністративно-правова природа правовідносин державної служби у митній сфері

визначає адміністративно-правовий характер і зміст відповідного правового інституту;

4) державна служба в митній сфері має особливий механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, який, будучи частиною загального правового механізму, має свої відмінні особливості;

5) державна служба в митній сфері передбачає наявність особливих адміністративних процедур, за допомогою яких здійснюється упорядкування реалізації як зовнішніх, так і внутрішньоорганізаційних функцій.

Висновок. Необхідною умовою формування та розвитку державної служби в митній сфері є здійснення ефективного державного управління у розглянутій сфері. У зв'язку з цим

фундаментальним завданням інституціалізації державної служби в митній сфері у системі адміністративного права є формування відповідного адміністративно-правового інституту, що забезпечує адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у митній сфері, а також внутрішньоорганізаційних відносин, у тому числі у сфері кадрового забезпечення діяльності митних органів. Державна служба у митній сфері є видом адміністративно-правового інституту державної служби, що містить адміністративно-правові норми та інші правові засоби, що забезпечують самостійний регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері забезпечення функціонування митних органів України.

Анотація

У статті автор досліджує юридичну природу державної служби. Автор розглядає державну службу в митних органах у чотирьох основних смислових значеннях, а саме: 1) як вид діяльності громадян щодо виконання зовнішніх та внутрішніх функцій державних органів в митній сфері; 2) як соціально-правова система, що має складну внутрішню структуру, ієрархію та інші системоутворюючі ознаки; 3) як спеціальний інститут адміністративного права; 4) як особливу внутрішньоорганізаційну діяльність у галузі кадрового забезпечення митних органів.

Фундаментальним завданням інституціалізації державної служби в митній сфері у системі адміністративного права є формування відповідного адміністративно-правового інституту, що забезпечує адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у митній сфері, а також внутрішньоорганізаційних відносин, у тому числі у сфері кадрового забезпечення діяльності митних органів.

Митна діяльність полягає не тільки в справлянні митних платежів, в налагодженні функціонування митних органів, контролі за переміщенням предметів через кордон України, формуванні та реалізації митної політики України тощо.

Митна діяльність має державно-владний характер, тобто здійснюється від імені та за дорученням держави. Державну службу в митній сфері як особливий різновид державної діяльності слід розглядати як процес усвідомленої поведінки громадян, які перебувають на державній службі, спрямованої на досягнення цілей, вирішення завдань та виконання митної функції держави. Державна служба в митній сфері є зовнішнім вираженням митної діяльності держави, оскільки саме громадяни, які займають посади державної служби в митних органах, наділені повноваженнями з практичного повсякденного здійснення митної діяльності від імені та за дорученням держави.

Функціональне середовище державної служби в митній сфері дуже різноманітне і охоплює широке коло суспільних відносин, врегульованих правом та охоронюваних державою. До таких відносин запропоновано віднести: суспільні відносини, пов'язані з дотриманням і захистом невід'ємних і невідчужуваних основних митних інтересів держави; суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням митного правопорядку; суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням митної безпеки держави, її суверенітету та територіальної цілісності тощо. У сукуп-

ності всі три групи суспільних відносин можуть бути приведені в стан врегулювання та об'єднані загальним поняттям – митний правопорядок.

Ключові слова: митна діяльність, митні органи, державна служба, адміністративне право, адміністративно-правовий інститут, митна безпека, кадрова політика, адміністративно-правове регулювання.

Kasian V.V. The civil service in customs authorities and its place in administrative law

Summary

The article is dedicated to the legal nature of civil service. The author considers the civil service in the customs authorities in four main meanings, namely: 1) as a type of activity of citizens to perform external and internal functions of state bodies in the customs sphere; 2) as a socio-legal system that has a complex internal structure, hierarchy and other system-forming features; 3) as a special institute of administrative law; 4) as a special internal organizational activity in the field of staffing of customs authorities.

The fundamental task of institutionalizing the civil service in the customs sphere in the system of administrative law is the formation of an appropriate administrative and legal institution that provides administrative and legal regulation of civil service relations in the customs sphere and internal relations, including in the field of customs.

Civil service in the customs sphere is a form of external expression of the state's customs activities related to the implementation of its main goals, objectives and functions in the customs sphere. Civil service in the customs sphere has the characteristics of the organizational subsystem of the state, ie has an internal structure, hierarchical construction of its constituent elements, is characterized by manageability and the main purpose, has internal and external links and other system-forming properties and characteristics.

Customs activity consists not only in making customs payments, in establishing the functioning of customs authorities, control over the movement of objects across the border of Ukraine, the formation and implementation of customs policy of Ukraine and more.

Customs activities have a state-authoritative nature, is carried out on behalf of and on behalf of the state. Civil service in the customs sphere as a special kind of state activity should be considered as a process of conscious behavior of citizens who are in the civil service, aimed at achieving goals, solving problems and fulfilling the customs function of the state. The civil service in the customs sphere is an external expression of the state's customs activities, as it is the citizens who hold public service positions in the customs authorities who are empowered to carry out practical daily customs activities on behalf of and on behalf of the state.

The functional environment of the civil service in the customs sphere is very diverse and covers a wide range of public relations governed by law and protected by the state. It is proposed to include such relations: public relations related to the observance and protection of the inalienable and inalienable basic customs interests of the state; public relations related to ensuring law and order; public relations related to ensuring the customs security of the state, its sovereignty and territorial integrity, etc. Together, all three groups of social relations can be brought to a state of settlement and united by a common concept - customs law.

Key words: customs activity, customs authorities, civil service, administrative law, administrative and legal institute, customs security, personnel policy, administrative and legal regulation.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004.- 584 с.

2. Артемьев А.М. Государственная служба: системные свойства, функции, правовое обеспечение : Монография. - М., 2008. - 338 с.
3. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика : моногр. - М., 2008. – 190 с.
4. Бакун В.М. Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы : Монография. - М., 2006. – 180 с.
5. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти: монографія / І. Г. Бережнюк. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2009. – 543 с.
6. Дикажев М.М. Правовое регулирование прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел: проблемы организационно-правового и методологического характера : Монография. - СПб., 2006. – 175 с.
7. Дорофєєва Л.М. Проблеми реформування структури митних органів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2016. Вип. 40 (2). С. 9-13.
8. Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России : моногр. - М., 2008. – 190 с.
9. Мазалов А. Реформування митної справи в Україні. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011549.
10. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. - М., 1997. – 210 с.
11. Стариков Ю.Н. Службное право : учеб. - М., 1996. – 330 с.
12. Ченцов В.В., Мазур А.В. Інституційне реформування митної системи: вітчизняний досвід державного управління. Публічне управління та митне адміністрування. 2018. 1 (18). URL: <http://customsadmin.umsf.in.ua/archive/2018/1/31.pdf>.