

**Міністерство освіти і науки України**  
**Тернопільський національний економічний університет**  
**Чортківський інститут підприємництва і бізнесу**

*Кафедра фінансів та банківської справи*

**ПАВШОК Оксана Павлівна**  
**Кадрове забезпечення в діяльності митних органів України**  
**Спеціальність 8.03050801 – фінанси і кредит**  
Дипломна робота за освітньо-кваліфікаційним рівнем „магістр”

Студент групи ФМОзм-51  
О.П. Павшок

---

Науковий керівник  
к.і.н., доцент Давидовська Г.І.

---

Дипломну роботу допущено до захисту  
„\_\_\_\_\_” \_\_\_\_\_ 2013р.  
В.о. зав. кафедри,  
д-р екон. наук, професор О.М. Десятнюк

---

„\_\_\_\_\_” \_\_\_\_\_ 2013р.

**Чортків – 2013**

## Зміст

Вступ .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ЇХ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ .....</b>	<b>7</b>
1.1. Система та кадровий склад митних органів України; нормативно-правова база їх організації та діяльності .....	7
1.2. Основні завдання кадрового забезпечення митних органів .....	26
1.3. Правовий статус та нормативно-правове регулювання діяльності особового складу митних органів .....	39
Висновок до розділу I .....	52
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ .....</b>	<b>55</b>
2.1. Особливості комплектування кадрами підрозділів митних органів по боротьбі з контрабандою та заходи щодо вдосконалення їх діяльності .....	55
2.2. Питання забезпечення дотримання законності в діяльності працівників митних органів .....	76
Висновок до розділу II .....	91
<b>РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ПРАЦІВНИКІВ МИТНИХ ОРГАНІВ.....</b>	<b>93</b>
3.1. Удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів митних органів .....	93
3.2. Проблеми правового і соціального захисту працівників митних органів та роль профспілки в їх вирішенні.....	105
Висновок до розділу III .....	119
Висновки і пропозиції.....	121
Література .....	125
ДОДАТКИ.....	132

## Вступ

**Актуальність теми дослідження.** Митна система - невід'ємна ознака суверенітету держави, найсуттєвіший фактор її економічної і політичної незалежності, обов'язковий чинник формування цілісного державно-територіального організму. Від сучасного, національного нормативно-правового регулювання митної справи, належного кадрового забезпечення та ефективного функціонування митної галузі значною мірою залежить розвиток цивілізованості і відкритості держави для міжнародного співробітництва.

Виникла нагальна потреба подальшого вдосконалення та комплексної теоретичної розробки проблем державного управління митною справою та особливо їх кадрового забезпечення. Йдеться насамперед про необхідність системного вивчення, широких наукових узагальнень і опрацювання практичних рекомендацій з наступних питань.

Розширення міжнародних зв'язків України, її інтеграція у загальносвітову економіку зумовили потребу вдосконалення порядку переміщення товарів і людей через митний кордон, процедур митного контролю і митного оформлення з одночасною гармонізацією митної справи та її уніфікацією з загальноприйнятими в міжнародній практиці нормами і стандартами.

Створена на сьогодні система протидії контрабанді працює неадекватно її масштабам, що значною мірою пов'язане з недосконалістю та неефективністю чинного законодавства, і зокрема Митного кодексу України, "Про оперативно-розшукову діяльність", "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю", за якими митним органам не надано статусу правоохоронних і прав займатися оперативно-розшуковою діяльністю. Особливої уваги потребують вивчення питань структурної перебудови і корегування функціональних обов'язків підрозділів по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил в центральному апараті ДМС України та митних органах.

Необхідність наукового обґрунтування завдань та напрямків розвитку державного управління митною справою в частині комплектування кадрами митних органів та проведення кадрової політики в системі ДМС України і обумовлює

актуальність обраної теми дослідження.

Після проголошення незалежності України, особливо починаючи з другої половини дев'яностих років, видано кілька наукових праць і навчальних посібників з проблем митного права, митної політики, ролі і місця митних органів України в системі державного управління тощо. Це, передусім, праці Ю.М.Дьоміна, С.В.Ківалова, О.Т.Корнійчука, П.В.Пашка, К.К.Сандровського, С.С.Терещенка та інших. Однак комплексні дослідження організаційно-правових аспектів кадрового забезпечення митних органів України дотепер відсутні.

**Об'єкт і предмет дослідження.** Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері кадрового забезпечення митних органів, правового та соціального захисту їх працівників.

**Предметом дослідження** є організаційно-правові аспекти функціонування органів державного управління митною справою щодо вирішення завдань кадрового забезпечення митних органів та здійснення в них кадрової політики.

**Мета і основні завдання дослідження** - розкриття ролі і місця особового складу митних органів України в забезпеченні економічних інтересів держави та визначення шляхів і напрямків удосконалення організаційно-правових основ кадрового забезпечення цих органів. Для досягнення цієї мети необхідно зупинитися на вирішенні наступних завдань:

- аналіз та узагальнення законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань організації митної системи України, формування її кадрового апарату та встановлення митного контролю по всьому периметру державного кордону України;
- обґрунтування місця і ролі особового складу митних органів в реалізації митної політики України;
- характеристика стану кадрової роботи в митних органах та завдань її подальшого удосконалення з урахуванням особливостей роботи з кадрами митних органів, умов і методики їх підготовки та перепідготовки;
- виявлення об'єктивних та суб'єктивних причин корупції, інших правопорушень в митних органах; опрацювання комплексу профілактичних та адміністративно-правових заходів щодо протидії корупційним проявам та іншим правопорушенням з

боку працівників митних органів;

- визначення порядку та умов комплектування кадрами підрозділів Державної митної служби України по боротьбі з контрабандою, практики їх оперативно-слідчої діяльності та опрацювання на цій основі пропозицій щодо підвищення ефективності роботи цих підрозділів;

- визначення сутності державної політики з соціальних питань стосовно митних органів та обґрунтування пропозицій до Програми соціального розвитку ДМС України, яка б сприяла забезпеченню конституційних гарантій працівників митних органів;

- вироблення рекомендацій щодо змісту проектів законодавчих актів, які б регламентували правовий статус та соціальне становище працівників митної галузі.

**Наукова новизна роботи** полягає у тому, що проведено аналіз та обґрунтування місця і ролі кадрової політики в митних органах як вирішального фактору державного управління митною справою; визначено зміст принципів професіоналізму та компетентності співробітників митних органів; уточнено поняття кадрової роботи в митних органах і обґрунтування заходів щодо її вдосконалення з урахуванням необхідності широкого використання ротації кадрів митних органів; визначено умови і порядок комплектування кадрами митних органів, системи підготовки і перепідготовки, соціально-правового захисту співробітників галузі та вироблення рекомендацій щодо усунення суперечностей між правовими нормами.

**Наукова та практична значимість дослідження.** Висновки та положення, що містяться в роботі, заповнять певну прогалину в теоретичних розробках у сфері державного управління митною справою в Україні, поглиблюють науково-правові засади діяльності митних органів і можуть бути використані в процесі удосконалення митного законодавства, насамперед у сфері кадрової політики, комплектування, підготовки та перепідготовки працівників митних органів, їх правового та соціального захисту. Конкретні пропозиції щодо покращення законодавчих актів подані автором роботи з питань боротьби з контрабандою, митними правопорушеннями, а також впровадження додаткових ефективних

профілактичних заходів щодо протидії корупції в митній системі.

**Структура і обсяг роботи.** Магістерська робота викладена на \_\_\_ сторінках комп'ютерного тексту і складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, таблиць, формул, додатків.

## **РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ТА ЇХ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

### **1.1. Система та кадровий склад митних органів України; нормативно- правова база їх організації та діяльності**

Система ж митних органів, яка існує на території України (і яку в силу прямого підпорядкування союзному центрові не можна вважати республіканською), включала 2 регіональні митниці (Львівську та Одеську), 19 митниць (Бориспільську, Вадул-Сіретську, Запорізьку, Ізмаїльську, Іллічівську, Криворізьку, Маріупольську, Мостиську, Миколаївську, Ренійську, Сімферопольську, Ужгородську, Феодосійську, Херсонську, Чопську, Ягодинську, Ялтинську, Дяківську, Керченську) і 26 митних постів.

Митниці та митні пости за їх розташуванням поділялись на прикордонні та внутрішні, а за специфікою діяльності - на сухопутні, повітряні, морські. Зони діяльності митниць були не однаковими за розмірами, а тому число митних постів, які входили до складу тієї чи іншої митниці, були різними (від одного до трьох).

Одразу зазначимо, що митний пост, як одна з організаційних ланок чинної на сьогодні митної системи України, є структурним підрозділом митниці (на правах окремого відділу апарату митниці). Незалежно від своєї чисельності - від 10 до 120 працівників - він не має статусу юридичної особи і у зв'язку з цим не вважається митним органом.

В цілому ж, в системі митних органів України автор виділяє три структурні ланки управлінсько-правових рівнів:

- перший - центральний орган виконавчої влади в сфері державного управління митною справою - Державний митний комітет України, з листопада 1996 р. Державна митна служба України з підпорядкованими спеціалізованими митними управліннями та організаціями (Інформаційно-аналітичне митне управління, Господарсько-експлуатаційне митне управління, навчальні заклади, митні лабораторії та ін.);

- другий - територіальні митні управління (з січня 1994 р. по листопад 1996 р.) та регіональні митниці (з листопада 1996 р.);

- третій митниці.

Перелічені вище суб'єкти управління здійснюють конкретні організаційно-управлінські функції, відповідно до законодавчих та інших нормативно-правових актів. При цьому їх завдання, компетенція та функціональні обов'язки у зв'язку зі змінами законодавства періодично змінювалися і корегувалися. Насамперед це стосується центрального органу в сфері управління митною справою України, який протягом дев'яностих років кілька разів реорганізовувався.

Корінні зміни в справі формування власної митної системи почалися після прийняття Верховною Радою України Декларації про державний суверенітет України, в якій виражаючи волю народу, проголошувалося право України на "державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах" [2].

Рішенням уряду на Управління було покладено:

- розробку пропозицій в галузі митної політики та участь в її реалізації;
- керівництво митною справою, а також її вдосконалення;
- забезпечення державного митного контролю за додержанням встановленого порядку переміщення через митний кордон товарів та інших предметів.

Управлінню було доручено за участю Міністерства праці та Міністерства фінансів УРСР розробити і подати Раді Міністрів пропозиції щодо організації діяльності Управління, його структури і функціональних обов'язків. Штат центрального апарату Управління мав становити з 70 працівників.

З втіленням у життя митної політики держави пов'язують визначення митної справи дослідники міжнародної та національної митної проблематики С.В.Ківалов і К.К.Сандровський. Зокрема, перший визначає митну справу як "сукупність юридичних, економічних, організаційних заходів, які забезпечують економічну охорону кордонів України і є одним з методів втілення у життя її митної політики [88, с. 111]. На думку К.К.Сандровського, митна справа, "перш за все, забезпечує економічну охорону кордону будь-якої держави та засоби проведення у життя його митної політики" [89, с. 3]



На нашу думку, найбільш повним і аргументованим визначенням терміну "митна справа" є поняття, сформульоване у словнику-довіднику "Митна справа", одним з авторів якого є і пошукувач: "Митна справа - складова частина зовнішньоекономічної діяльності країни, що включає в себе встановлення порядку й організацію переміщення через митний кордон товарів і предметів, обкладення митом, оформлення, здійснення контролю та інших заходів щодо реалізації митної політики в країні, дотримання визнаних у міжнародних відносинах систем класифікації й кодування товарів, єдиної форми декларування експорту чи імпорту товарів, митної інформації, інших загальноприйнятих міжнародною практикою норм та стандартів" [64, с. 145].

Положення визначало організаційно-управлінські функції Комітету, як центрального апарату в системі митних органів України. Визначались також завдання ДМК України в сфері гарантування економічної безпеки, додержання законодавства про митну справу, вдосконалення засобів митного регулювання, боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил (далі - ПМП) та ін. Для погодженого вирішення питань державного управління в галузі митної справи у Державному митному комітеті України створювалася колегія у складі Голови комітету, заступників Голови та інших керівних працівників ДМК України.

Виходячи з життєвих потреб незалежної Української держави. Верховна Рада України приступила до підготовки низки фундаментальних законодавчих актів. У Митному кодексі України присвячений розділ діяльності митних органів. Систему органів управління митною справою становлять Міністерство доходів і зборів Державний митний комітет України і митниці України" [4, ст. 203]. Далі у тексті статті визначаються головні завдання митних органів, порядок призначення Голови ДМК України і утворення, реорганізації, ліквідації митниць.

На нашу думку, поняття "митні органи", яке найбільш широко застосовується сьогодні в міжнародній і національній практиці, можна було б сформулювати так:

"Митні органи - органи державного управління митною справою, які реалізують митну політику країни; забезпечують встановлений законодавством порядок переміщення через кордон транспортних засобів і товарів; здійснюють процедури

митного контролю, митно-тарифного регулювання та товарообміну в інтересах захисту внутрішнього ринку, національних споживачів і виробників; ведуть боротьбу з контрабандою і митними правопорушеннями".

Повертаючись до загальної оцінки Митного кодексу України є достатні підстави стверджувати, що це систематизований законодавчий акт, який відображає сукупність правил і норм і регулює проблеми митної справи в Україні, систему і порядок діяльності митних органів.

Система митних органів України протягом останніх років їх діяльності не була постійним, стабільним фактором. У зв'язку з корегуванням митної політики держави, характером і темпами експортно-імпорتنих операцій, криміногенною ситуацією у прикордонні, вона постійно трансформувалася та вдосконалювалася. В залежності від зміни напрямків вантажних перевезень, переміщення транзитних товарів, оперативної обстановки на місцях, змінювалася кількість і дислокація митниць та митних постів. Відповідні зміни вносилися і в структуру центрального апарату.

У цілому, структура центрального апарату ДМС України була такою:

1. Керівництво Служби та її колегія.
2. Організаційно-інспекторське управління.
3. Управління організації митного контролю.
4. Управління нетарифного регулювання.
5. Управління по організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.
6. Фінансово-економічне управління.
7. Управління бухгалтерського обліку, звітності та економічного аналізу.
8. Митно-тарифне управління.
9. Управління митних доходів та платежів.
10. Управління з верифікації сертифікатів про походження товарів.
11. Управління статистики.
12. Управління по роботі з особовим складом.
13. Правове управління.

14. Управління міждержавних зв'язків.
15. Управління справами.
16. Відділ науково-технічного розвитку.
17. Відділ експортного контролю.
18. Контрольно-ревізійний відділ.
19. Прес-центр.
20. Секретаріат митно-тарифної ради.
21. Сектор режимної та мобілізаційної роботи.

І все ж, на нашу думку, структуру центрального апарату не можна вважати досконалою. Мають місце неузгодженість між окремими підрозділами, недостатня координація в справі організації митного контролю, елементи паралелізму в роботі. Наприклад, аналізом діяльності митних установ займаються Управління аналізу, прогнозування і зв'язку з громадськістю. Інформаційно-аналітичне митне управління. Управління статистики; контролем за стягненням митних платежів - Управління доходів і платежів та Управління бухгалтерського обліку, звітності та економічного аналізу. Дослідження управлінської діяльності центрального апарату засвідчило також необхідність корегування функціональних обов'язків деяких підрозділів, підвищення рівня керівництва регіональними митницями, митницями, спеціалізованими митними управліннями і організаціями, зміцнення виконавської дисципліни та організованості.

Характеристика системи управління митними органами, зокрема їх центрального апарату, вимагає більш детального дослідження поняття "система митних органів" ("митна система"). На жаль, згадана дефініція не знайшла належного висвітлення в правовій літературі з митних питань. На думку пошукувача, таке трактування звужує поняття митної системи лише до ролі інструменту, механізму держави у захисті її економічних інтересів. Дане визначення може стосуватися лише обмеженої частини контрольних і правоохоронних функцій митних органів (здійснення митного контролю, боротьба з контрабандою і митними правопорушеннями тощо). Але воно повністю ігнорує такі принципово важливі завдання митної системи як сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків,

використання засобів митного регулювання торговельних відносин в інтересах національної економіки і внутрішнього ринку, захист національних виробників і споживачів, вдосконалення законодавства з митної справи, реалізація державної кадрової політики в митних органах та ін.

Підсумовуючи, автор доходить висновку, що термін "митна система" і адекватний йому "система митних органів" є найбільш загальним і збірним поняттям митної та митно-тарифної діяльності держави, під яким слід розуміти:

- державні та інші управлінські та правозахисні структури, в тому числі митні органи, їх кадровий та оперативно-технічний потенціал, а також об'єкти митної інфраструктури, що забезпечують реалізацію митної політики держави;

- комплекс заходів, що застосовується з метою захисту зовнішньоекономічних інтересів держави, організації ефективного митного контролю і регулювання зовнішньої торгівлі;

- сукупність нормативно-правових норм, які регламентують суспільні відносини в галузі митної справи, зокрема, з визначення умов і порядку переміщення товарів та інших предметів через митний кордон, стягнення мита.

Переходячи до структурної характеристики другого рівня системи митних органів України - територіальних митних управлінь і регіональних митниць - необхідно визнати, що створення територіальних митних управлінь, кожне з яких мало спрямовувати практичну діяльність кількох митниць.

Митні органи таких територіальних координуючих структур не мали і всі оперативні заходи щодо протидії контрабанді і ПМП, які здійснювались на місцях спільно з правоохоронними органами, погоджували з центральним апаратом ДМК України, що значно ускладнювало прийняття відповідних рішень.

При підготовці законопроекту з приводу створення територіальних митних управлінь вважалось, що вони візьмуть на себе координацію і оперативне управління митними установами регіону, надаватимуть їм реальну допомогу, виконуватимуть окремі контрольні функції. Разом з тим управління мали активно впливати на рівень економічних показників роботи митниць, вдосконалювати технологію митного оформлення і контролю, вести кропітку, повсякденну роботу з

кадрами, насамперед, з керівним складом митниць і митних постів.

Штатний потенціал колишніх територіальних управлінь переміщувався в головну сферу діяльності митних органів - оперативну роботу. Всі вивільнені штатні одиниці були спрямовані на посилення оперативних змін у пунктах пропуску, у вантажні і пасажирські відділи митниць і підрозділи митної варти.

Таким чином, організаційні заходи з реформування митної системи дали можливість не лише скоротити кількість особового складу і заощадити значні бюджетні кошти, а, головне, зміцнити управління галуззю з боку Державної митної служби України, посилити ефективність роботи митних підрозділів, підвищити рівень виконавської дисципліни та організованості.

Митниці поділяються на внутрішні, які дислокуються у великих містах і на залізничних вузлах зі значним експортно-імпортним потенціалом і прикордонні, зона діяльності яких збігається з митним кордоном держави, а до складу їх структурних підрозділів входять митні пости та пункти пропуску, розташовані безпосередньо на державному кордоні. Митниця підпорядковується регіональній митниці і ДМС України. Створення, реорганізація і ліквідація митниць здійснюється Державною митною службою.

Важливим елементом системи управління митною справою, на нашу думку, є науково обґрунтована дислокація митних органів по території країни, розподіл між ними відповідних зон діяльності; найбільш оптимальне, з точки зору економічної та оперативної доцільності, співвідношення між внутрішніми та прикордонними митницями.

Організація нових митниць та встановлення митного і прикордонного контролю на українсько-молдовському кордоні дали можливість значно обмежити контрабандну діяльність на південно-західному рубежі держави. Масового характеру набули контрабанда, незаконне вивезення за межі України дефіцитних та високоліквідних товарів, обладнання, сировини [105, с. 14-1 б].

Всі митниці (крім Центральної енергетичної) працюють за лінійно-територіальним принципом, тобто виконують весь комплекс завдань, передбачених митним законодавством в межах визначеної території.

Лише Центральна енергетична митниця працює виключно за лінійним принципом і діє на території усїєї держави. Вона здійснює контроль за всіма експортно-імпортними операціями в енергетичній сфері, включаючи електромережі, газопроводи, нафтопроводи, а також забезпечує контроль за ввезенням-вивезенням енергоносіїв усіма видами транспорту в межах митної території України. Організація цієї митниці дала можливість постійно відстежувати, аналізувати та оподатковувати всі, без винятку, енергопотоки та вантажі, що переміщуються через митний кордон.

Звичайно, процес становлення управлінської вертикалі митних органів, і зокрема, розподілу зон діяльності між регіональними митницями, митницями і митними постами не можна вважати завершеним. На нашу думку, не вирішує проблем і кількість митниць в тому чи іншому регіоні. Головне - ефективність та рентабельність роботи митниці, митного поста, успішне виконання поставлених завдань. Наприклад, поруч з нашими 4-ма митницями в Луганській, Донецькій областях (Амвросіївська, Луганська, Маріупольська та Донбаська регіональна) в прикордонні Російської Федерації діє одна митниця - Ростовська. Аналогічна ситуація на північному кордоні, де поруч з Глухівською, Сумською, Чернігівською, Новгород-Сіверською митницями, функціонує лише російська Брянська митниця. Пріоритетне значення як в цілому по митній системі, так і по кожній митниці, має, умовно кажучи, "коефіцієнт корисної дії" того чи іншого митного органу або підпорядкованого йому підрозділу. А він залежить насамперед від зовнішньоекономічного потенціалу зони діяльності цього органу (підрозділу), характеру та інтенсивності транспортних перевезень, пасажиропотоку, криміногенної ситуації, тобто від факторів, котрі, як відомо, час від часу змінюються. Дається взнаки і транзитне становище нашої держави, періодичні зміни напрямків та інтенсивності переміщення транзитних вантажів. І саме тому структура і чисельність митної установи може періодично змінюватися. Як показує досвід, замість нерентабельної митниці за певних умов доцільно створити митний пост або доручити обслуговування відповідного району, (залізничної станції, морського порту) відділові (сектору) суміжної митниці. Можлива й зворотна ситуація, коли

замість поста необхідно створювати повноцінну митницю.

Зважаючи на зміну економічної та криміногенної обстановки в тому чи іншому регіоні, необхідно своєчасно вживати заходів до перегруповання сил, засобів і кадрового потенціалу митних органів та їх зосередження в зонах активної зовнішньоекономічної діяльності, на найбільш відповідальних об'єктах морського, залізничного та авіаційного транспорту, на уразливих, з точки зору контрабанди, прикордонних ділянках.

Діюча на сьогодні єдина митна система України в основному відповідає загальноприйнятим в міжнародній практиці нормам і стандартам. Хоч ефективність роботи окремих митниць ще досить низька, частина з них залишається збитковими, що вимагає подальшого перегруповання кадрових, фінансових і технічних можливостей окремих митних органів з врахуванням характеру транспортних, зокрема транзитних, перевезень, пасажиропотоку і криміногенної обстановки в деяких регіонах країни.

В результаті системної нормотворчої діяльності Верховної Ради, уряду, Державної митної служби України, наукових закладів держави з правових питань протягом майже десяти років вдалося опрацювати національну законодавчу базу, яка на сьогодні в основному забезпечує управління митною справою держави. Визначені норми і положення з митної проблематики охоплюють всі види правових джерел (Конституцію України, Митний кодекс і закони України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Голови ДМС України), а також затверджені ним положення та інструкції ДМС України та ін.

Разом з тим нормативно-правова база митних органів потребує подальшого вдосконалення і наповнення новим, сучасним змістом на підставі науково обґрунтованих висновків і положень. Це стосується насамперед удосконалення державної системи управління митною службою, дотримання законності і правопорядку в діяльності митних органів, гармонізації правового регулювання митної справи з загальноприйнятими міжнародними нормами і стандартами, а також законодавчого врегулювання питань кадрового забезпечення, підготовки, перепідготовки, соціально-правового захисту та матеріального забезпечення

працівників митних органів.

## **1.2. Основні завдання кадрового забезпечення митних органів**

В умовах стрімкого становлення митної системи держави виконання масштабних завдань, що стояли перед Державним митним комітетом повною мірою залежало від професійного і культурного рівня працівників галузі. Саме тому з перших днів організації митної служби питання кадрового забезпечення митниць, виконання працівниками своїх службових обов'язків, підготовки і перепідготовки персоналу були в центрі уваги керівництва Комітету, його колегії.

Досить сказати, що питання роботи з особовим складом, підготовки і виховання кадрів, рішучої боротьби з будь-якими порушеннями правових і морально-етичних норм з боку окремих працівників.

В доповіді Голови Комітету, членів колегії Державного митного комітету відзначалося, що керівництвом Комітету, Управлінням по роботі з особовим складом, начальниками багатьох митниць вживалися заходи до кадрового забезпечення митниць, опрацювання нормативної бази з питань регулювання роботи з кадрами, підвищення професійного рівня митників. Серйозна увага надавалась атестації керівного та інспекторського складу митних органів.

Однак, в цілому, стан роботи з кадрами в системі ДМК України визнаний колегією незадовільним. Основними причинами негативних процесів серед особового складу митних органів України визнавався низький рівень дисципліни, факти порушення законності та зловживання службовим становищем, хабарництво, зневажливе ставлення до людей з боку деяких працівників. Перевірка роботи частини митниць, а також аналіз скарг, які надходили в Комітет, показали, що в результаті потурання правопорушенням і послаблення контролю з боку керівників Сумської, Миколаївської, Чопської, Волинської, Запорізької митниць в цих колективах мали місце факти порушення чинного законодавства, кругової поруки та пиятики.

Колегія дійшла висновку, що основний тягар відповідальності за низький стан



дисципліни і факти правопорушень і зловживань з боку особового складу лягає особисто на начальників митних установ, їх заступників і керівників кадрових підрозділів. Разом з тим в рішенні зазначалось, що сувору відповідальність за дотримання законності і порядку в митних органах несуть керівники середньої ланки: начальники постів, відділів, секторів. Їх заступники, а також головні та старші інспектори [108, с. 44]. На нашу думку, підвищення ролі керівників середньої ланки у виробничому і особливо у виховному процесі, розширення їх повноважень в сфері дисциплінарної практики є одною з нагальних проблем всієї виховної і кадрової роботи в митних органах України.

Основною причиною суттєвих недоліків у справі кадрового забезпечення митних органів на першому етапі їх роботи було те, що формування митних установ ґрунтувалося на слабкій науковій основі, наслідком чого і стало безсистемне, випадкове зарахування до кадрів митних органів деякої частини працівників з недостатнім загальноосвітнім і культурним рівнем, відсутністю у них професійного досвіду і належної теоретичної підготовки. При цьому, на думку пошукувача, необхідно враховувати, що митні органи, які створювались, зокрема на північному, східному і південно-західному кордонах, як правило, базувалися в сільській місцевості або невеликих районних центрах, де дуже важко було підібрати відповідних фахівців. У зв'язку з низькою заробітною платою митників особливо тяжко було підібрати спеціалістів-юристів, економістів, товарознавців. Унаслідок цього до митної системи, поряд із законослухняними, підготовленими працівниками прийшли випадкові, недостатньо освічені або недисципліновані особи. Саме з їх боку і допускалась переважна більшість правопорушень.

Справі якісного кадрового забезпечення новостворених митниць і митних постів сприяли і досить важкі умови праці. Переважна більшість автомобільних і залізничних пунктів пропуску було обладнано по так званій тимчасовій схемі. Вони не мали елементарних умов для здійснення ефективного митного контролю, сервісної зони, належних засобів зв'язку. Все це призводило до створення довжелезних черг транспортних засобів і громадян на підступах до КПП з усіма кримінальними, антигромадськими та екологічними наслідками. На більшості

пунктів пропуску не було створено і належних умов для відпочинку митників, гарячого харчування, медичного обслуговування, санітарно-гігієнічних умов.

Таким чином, перший етап становлення митної справи в Україні (грудень 1991 - грудень 1993 рр.) в галузі кадрового забезпечення, на думку автора, слід оцінювати як пошук найбільш прийнятних форм і методів комплектування митної системи, оптимізації дисциплінарного і виховного процесу в митних колективах, а також прискореної підготовки кваліфікованих митників. Вирішення цієї проблеми носило комплексний, багатоплановий характер і вимагало чимало часу. В першу чергу, необхідно було сформулювати десятки нових митниць і митних постів, забезпечити їх відповідними фахівцями, організувати їх навчання, стажування, атестувати новоприйнятих спеціалістів, створити їм належні умови праці та ін. Однак одним з найважливіших завдань, яке постало тоді перед керівництвом, кадровою та юридичними службами галузі безперечно була підготовка нормативно-правової бази з питань проходження служби в митних органах, дисциплінарної практики, а також визначення і законодавчого затвердження правового статусу працівників митних органів України.

Все це вимагало від Держмиткому термінового опрацювання і подання на розгляд і затвердження урядові і Верховній Раді України проектів багатьох нормативних актів з кадрової і дисциплінарної проблематики, правового і соціального забезпечення працівників митних органів. І слід віддати належне - більшість таких документів були опрацьовані протягом двох-трьох місяців після прийняття Митного кодексу. Але їх розгляд і затвердження, в багатьох випадках, затягнулося на багато місяців, а часом і років.

Встановлювалось, що персональне звання Дійсного державного радника митної служби України присвоюється Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Персональні звання державного радника митної служби 1, 2, 3 рангів - Кабінетом Міністрів України. Інші персональні звання - присвоюються Головою Державного митного комітету України [74]. Порядок присвоєння персональних звань в митних органах залишається незмінним і в наші дні.

Принципово важливу роль в кадровому забезпеченні митних органів відіграє

система відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів. Належне місце у дослідженні системи кадрового забезпечення митної галузі займає Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України. Акумулюючи основоположні норми Митного кодексу України з питань дисциплінарної і кадрової проблематики. Положення більш конкретно окреслювало права, обов'язки і відповідальність службових осіб митних органів. Вперше в нормативно-правовій практиці митних служб країн з розвинутою митною інфраструктурою там сформульовані обов'язки працівників галузі. Вони вимагають від митників нашої держави:

- неухильно дотримуватися вимог Конституції, Митного кодексу України, інших нормативних актів, що регламентують діяльність митних органів;
- активно захищати інтереси України, зберігати і примножувати її економічний потенціал, історичні та культурні цінності народу України;
- на високому професійному рівні, сумлінно виконувати службові обов'язки, накази та розпорядження безпосередніх і прямих начальників; постійно підвищувати свої знання, вдосконалювати вміння та навички;
- постійно вдосконалювати роботу, пов'язану із здійсненням митного контролю, виявляти пильність, вести боротьбу з контрабандою та іншими порушеннями митних правил, виявляти при цьому ініціативність і наполегливість;
- не допускати порушень трудової дисципліни, а також вчинків, несумісних зі статусом працівника митної служби, виявляти пильність, зберігати державну, службову та комерційну таємницю;
- ставитися з належною увагою до громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, бути нетерпимими до будь-яких порушень їхніх прав, законних інтересів, приниження честі й гідності [80].

Положення містить низку деталізованих норм щодо призначення на посади і переміщення по службі працівників митної галузі. Зокрема, сформульована важлива норма про призначення на посади працівників за їх "основною чи спорідненою спеціальністю, набутим досвідом та особистими якостями". Воно здійснюється з урахуванням ділових і моральних якостей працівника, його організаторських

здібностей, результатів роботи і атестації, авторитетності в колективі.

Вважаючи службову кар'єру одним з важливих елементів мотивації позитивного ставлення митників до своїх функціональних обов'язків, підвищення їх кваліфікації та активності в роботі, керівництво Державного митного комітету, а згодом і Державної митної служби, постійно підтримували наміри перспективних фахівців щодо просування по службі. Послідовне підвищення внеску митних органів у справу формування Державного бюджету, у визначення митної політики нашої країни, в організацію рішучої боротьби з митними правопорушеннями, на наш погляд, свідчить саме про те, що заходи по зміцненню керівних кадрів митної системи були досить результативними. Таким чином. Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах зробило певний внесок у справу становлення і подальшого розвитку митних органів, впливало і продовжує чинити позитивний вплив на реалізацію державної кадрової політики.

Та вельми актуальними сьогодні є створення сучасної ефективної системи управління митними органами, впорядкування, удосконалення та розвиток організаційно-правових основ функціонування галузі.

В цілому ж, розвиток державної служби в межах адміністративної реформи передбачає послідовне здійснення систематизованих практичних заходів (правових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних, фінансових та інших), спрямованих на забезпечення єдності всіх елементів, що складають державну службу. Реалізацію завдань і функцій адміністративної реформи в сфері підвищення ролі та значення державної служби забезпечує ще один важливий фактор. Йдеться про формування ідеології державної служби.

Керівництво і колегія Державної митної служби України спрямовують свої зусилля на підвищення ефективності управління митними установами, кадровим потенціалом галузі та кваліфіковане здійснення своїх повноважень посадовими особами центрального апарату служби і митниць. Важливе значення надається постійній роботі з кадровим резервом. Кадровий резерв Державної митної служби - це систематизований перелік посадових осіб митних органів, які досягли позитивних результатів у роботі, мають досвід організаційної діяльності, виявляють

ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень і рекомендуються для просування по службі.

Формування кадрового резерву - справа кропітка і досить складна. Але вона сприяє створенню такої системи виховання і зростання особового складу, яка дає можливість виключити самоплив у справі заміщення відповідальних посад працівників митної галузі. В роботі по створенню резерву митні органи керуються згаданими вище нормативними документами, а також власним, майже десятирічним досвідом цієї роботи.

Кадровий резерв Державної митної служби формується з:

- керівних працівників і спеціалістів центрального апарату, регіональних митниць, митниць, спеціалізованих митних управлінь і організацій митної системи;
- випускників Академії митної служби, центрів підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів ДМС України, а також вищих навчальних закладів юридичного, економічного та інженерного профілю, в яких, на договірній основі, навчаються студенти, направлені для проходження навчання відповідними митними органами;
- працівників митниць та інших митних установ, рекомендованих для просування по службі відповідними атестаційними комісіями;
- співробітників митної галузі, які успішно пройшли стажування в митних органах і рекомендовані їх керівництвом для зарахування до кадрової о резерву та висунення на вищу посаду.

До кадрового резерву митних органів зараховуються перспективні, професійно підготовлені працівники, які позитивно характеризуються по службі, проявляють ініціативу, мають організаторські здібності та досвід роботи, належний освітній та культурний рівень, високі моральні якості. Один з ефективних шляхів створення надійного резерву кадрів - підбір молодих, перспективних працівників на посади заступників начальників митних установ, що є неодмінною умовою наступності керівництва.

Стажування проходять як особи, що вперше претендують на певну посаду в галузі, так і працівники митної служби, які бажають зайняти більш високу посаду. У

першому випадку, згідно ст. 153 Митного кодексу України, їм може встановлюватися іспитовий строк до шести місяців. У другому - працівникові митних органів встановлюється термін стажування до двох місяців.

Відбір кандидатури на стажування з числа працюючих митників проводиться з ініціативи органу, де має відбутися стажування, і обов'язково - за письмовою згодою стажиста та його керівників за основним місцем роботи. На період стажування за працівником зберігається його посада та заробітна плата. Йому також відшкодовуються витрати, пов'язані зі стажуванням.

На період стажування в митному органі за стажистом закріплюється відповідальний працівник цього органу, який разом з ним опрацьовує план стажування, визначає ділянки роботи, підрозділи, в яких працюватиме стажист, а також нормативні та інші матеріали, з якими він повинен ознайомитися. Проходження стажування оформляється відповідними документами (доповідною запискою стажиста, відгуком закріпленого за ним працівника та висновком керівника митного органу, в якому стажувався співробітник). У разі успішного закінчення стажування, вказані документи, як правило, подаються у центральну атестаційну комісію або атестаційну комісію регіональної митниці, які й приймають рішення щодо переміщення працівника на вищу посаду. В цілому, інститут стажування та опрацьований за останні роки механізм його здійснення в митних органах дає позитивні результати, сприяє виконанню завдань кадрового забезпечення галузі. Як показує досвід, практичне виконання перспективним співробітником обов'язків за тою чи іншою керівною посадою протягом одного-двох місяців дозволяє визначити рівень професійної підготовки і організаторських здібностей працівника і зробити висновок щодо його переміщення на вищу посаду.

Вдосконалюється порядок підбору і прийому на роботу в митні органи. Встановлено обов'язкове проходження співбесід кандидатів на посади працівників Держмитслужби і митниць в атестаційних комісіях, а також детально перевіряються рівень кваліфікації, ділові та моральні якості кандидатів.

З метою розвитку ініціативи, підвищення кваліфікації, виявлення суб'єктивних і об'єктивних факторів, що мають сприяти вдосконаленню митної справи, в митних

органах України стала широко практикуватися ротація кадрів переміщення працівників, в тому числі і керівників, з одного підрозділу в інший. Досвід засвідчує, що такий підхід дає можливість більш повно виявити професійні можливості спеціалістів, збагачує управління персоналом на різних напрямках митної діяльності. Водночас він сприяє усуненню недоліків у роботі персоналу, дає можливість чіткіше визначити причини негативних явищ, допущених порушень, визначити умови, що сприяли їх виникненню.

Одним із завдань кадрового забезпечення митних органів є поліпшення якості роботи управлінського апарату. Ця досить складна і відповідальна діяльність розрахована на тривалий час, і передбачає насамперед підвищення ділової кваліфікації, рівня компетенції управлінських кадрів, а також ефективно запобігає будь-яким зловживанням, хабарництву, корупційним і клановим тенденціям. Шляхом виховання постійно впроваджується законнослухняність працівників, високий рівень їхньої культури, етичних і моральних принципів.

У зв'язку з цим, на нашу думку, особливої уваги заслуговує висновок-авторів навчального посібника "Державне управління в Україні" щодо вжиття необхідних заходів відносно впровадження в практику роботи управлінських структур принципів і норм управлінської етики, яка за визначенням авторів, є моральним критерієм як професіоналізму управлінських кадрів, так і їх діяльності щодо додержання принципів законності, справедливості, гуманності у розв'язуванні питань, які стосуються забезпечення прав, свобод і законних інтересів кожної людини.

Аналіз практичної діяльності Державної митної служби України з часу її організації, після реформування Державного митного комітету, дає підстави стверджувати, що завдання організації загальнодержавної системи, покликаної захищати економічні інтереси України, в основному, виконуються. Стосовно ж подальшого успішного розвитку митної служби, то все залежить насамперед від ефективної управлінської роботи всіх структурних підрозділів галузі - від центрального апарату до митного поста.

Вирішення цієї проблеми повною мірою залежить від створення ефективної

системи державного управління митною справою, чітко визначеної кадрової політики та науково обґрунтованого кадрового забезпечення митних органів. До завдань кадрового забезпечення митних органів, на нашу думку, належать:

- науково обґрунтоване визначення реальних потреб кожного митного органу, спеціалізованих митних управлінь і організацій у працівниках митних установ різного рівня - з розрахунку на наступний рік і подальшу перспективу;

- добір та формування високоосвіченого, професійно підготовленого кадрового резерву митної служби з урахуванням всіх, без винятку, напрямків діяльності галузі (економісти, спеціалісти з фінансового та податкового та митного права, товарознавці, спеціалісти в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, юристи-правознавці, юристи-слідчі, юристи-оперативні працівники підрозділів по боротьбі з контрабандою і внутрішньої безпеки, інженери-експлуатаційники та будівельники, інженери-зв'язківці, інженери-товарознавці, спеціалісти лазерної техніки, спектрального аналізу, експерти-хіміки);

- максимальне врахування профілю діяльності підрозділу і особливості кожної посади, на якій планується використати працівника;

- забезпечення конкурсності та гласності при прийнятті нових працівників на службу в митні органи; об'єктивна і прозора процедура їх зарахування в кадри митної служби, запровадження відкритого конкурсу, а можливо, і стажування на певний, єдиний для всіх конкурсантів, строк стажування, з проведенням наступного іспиту;

- зміцнення за рахунок компетентних спеціалістів, які мають належні навички організаторської роботи, найбільш відстаючих ділянок митної галузі, послідовне заміщення кваліфікованими та енергійними спеціалістами середньої ланки митних органів (начальників відділів, секторів, постів);

- необхідність правильного співвідношення молодих і досвідчених кадрів, широкого використання на керівній та оперативній роботі жінок, забезпечення наступності керівництва митними установами;

- вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців митної справи, формування, виховання та всебічна



підтримка працівників з числа талановитої молоді, нової генерації спеціалістів митної галузі;

- наукове дослідження системи державного управління митною справою, прогнозування розвитку галузі з урахуванням подальшого реформування економіки і поширення зовнішньоекономічних зв'язків України, а також можливих спадів і деформацій в соціально-економічній сфері;

- постійне врахування можливих змін і корегування законодавчих та інших нормативно-правових актів з митної справи, а також умов, в яких здійснюється робота з кадрами Державної митної служби;

- здійснення належного контролю з боку керівництва і колегиї ДМС України начальників регіональних митних управлінь і організацій за впровадженням у життя державної кадрової політики і виконанням завдань щодо кадрового забезпечення підпорядкованих митних установ. Дослідження практичної діяльності ДМС України в сфері кадрового забезпечення митних органів засвідчує, що в результаті комплексних заходів, вжитих колегією, керівним складом, кадровими апаратами митних установ особовий склад галузі помітно зміцнів, підвищив свій інтелектуальний та професійний рівень.

Однак, у цілому робота в сфері кадрового забезпечення митних органів потребує подальшої актуалізації та вдосконалення. Насамперед йдеться про посилення організованості та дисципліни, рішучої протидії будь-яким проявам корупції та іншим правопорушенням. У зв'язку зі згаданим пошукувач пропонує:

1. Зосередити зусилля керівного складу митних органів на створенні найбільш сприятливих умов для ефективної праці і службової кар'єри кожному працівникові митної галузі, вжитті належних заходів до їх правового та соціального захисту з таким розрахунком, щоб кожний з працівників галузі міг віддати роботі максимум своїх інтелектуальних і творчих можливостей, відповідно до одержаної освіти, досвіду та особистих якостей.

2. Вживати належних заходів до формування реально діючого кадрової резерву митних органів; для комплектування резерву ширше використовувати стажування молодих перспективних працівників; сміливо висувати їх на керівну

самостійну роботу.

3. З метою якнайповнішого використання досягнень правової науки щодо кадрового забезпечення галузі, здійснення моніторингу результативності їх діяльності, підготовки проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів і налагодити взаємодію з провідними науковими центрами країни, а також ширше залучати до цієї роботи на договірній основі вчених-юристів і науково-педагогічних працівників.

4. Послідовно вивчати та узагальнювати сучасну практику управління митною справою, систему кадрового забезпечення митних установ країн з розвинутою митною інфраструктурою.

5. Відповідно до ст. 153 Митного кодексу України та ст. 15 Закону України "Про державну службу" підготувати і подати на затвердження уряду проект Положення про порядок і умови прийняття на службу в митні органи України з забезпеченням конкурсності, гласності і прозорості зарахування в кадри митної служби, встановленням єдиного для всіх конкурсантів строку стажування і проведенням наступного відкритого іспиту.

### **1.3. Правовий статус та нормативно-правове регулювання діяльності особового складу митних органів**

Працівники митних органів України в своїй практичній діяльності реалізують конституційне право громадян України "брати участь в управлінні державними справами". В Конституції визначені й інші форми участі громадян в державному управлінні: право обирати і бути обраним до органів державної влади, право звертатися до органів державної влади та ін., які повною мірою стосуються співробітників митної галузі і регулюють їх загальногромадянські права і обов'язки.

Права, обов'язки, відповідальність працівників митної служби зафіксовані також в Митному кодексі України. Положенні про порядок і умови проходження служби в митних органах України, інших законодавчих та нормативно-правових актах з питань управління митною справою та проходження служби в органах і підрозділах

ДМС України. Діяльність посадових осіб митних органів підпорядкована виконанню завдань, покладених на ту чи іншу установу (орган, підрозділ) митної системи.

Здійснення працівниками своїх прав і обов'язків гарантується законодавством. На випадок допущених правопорушень під час здійснення своїх функціональних обов'язків працівники митних органів несуть матеріальну, дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Працівники Державної митної служби України здійснюють свою трудову діяльність через інститут державної служби, який, відповідно до чинного законодавства України, регулюється нормами трудового, адміністративного і конституційного права. Співробітники митної галузі, як державні службовці, наділяються спеціальним правовим статусом, основними складовими якого є: юридичні державно-владні повноваження та правова відповідальність. Вони мають діяти у межах своїх повноважень, на підставі та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, а також укладеними та в установленому порядку ратифікованими міжнародними договорами України.

Йдеться насамперед про необхідність нормативного визнання статусу митної служби України як правоохоронної структури, з поширенням на її працівників обов'язків, прав, а також системи правового і соціального захисту, якими користуються офіцери правоохоронних органів і Прикордонних військ. Необхідність такого рішення аргументується наступними міркуваннями:

1. У зв'язку з реформуванням економіки України, поширенням зовнішньоекономічних зв'язків, збільшенням вантажоперевезень і пасажиропотоку на міжнародних маршрутах, а також гострою необхідністю поповнення бюджету за рахунок митних платежів, за нашими підрахунками, протягом 5-10 наступних років стрімко зростатиме роль і місце митних органів в системі фінансово-податкових і контролюючих структур нашої держави.

2. Незалежно від сучасного статусу митних органів, в їх діяльності все більше превалює, а надалі значно посилюватиметься правоохоронний фактор, що пояснюється необхідністю посилення боротьби з контрабандою та іншими митними

правопорушеннями. Адже криміногенна ситуація, що склалася на митному кордоні України, особливо на його східному, південному і південно-західному напрямках, переконливо свідчить про намагання транснаціональних і регіональних наркосиндикатів, міжнародних і національних терористичних угруповань використати територію нашої держави з метою транспортування великих партій наркотиків з Південно-Азіатського регіону в Західну Європу і Скандинавію, а також для нелегального транзиту зброї і боєприпасів в райони воєнних конфліктів і політичної нестабільності (Кавказ, Середня Азія, Близький Схід, держави колишньої Югославії). Вже сьогодні Митна варта, оперативні підрозділи Державної митної служби зустрічаються з брутальними проривами озброєних контрабандних угруповань (часом великими автоколонами) через так звані прозорі кордони, а часом і через діючі пункти пропуску), що вимагає від митників застосування ефективних силових засобів протидії злочинцям.

3. Відповідно до чинного законодавства митна служба вже сьогодні здійснює широкий комплекс правоохоронних заходів: митники ведуть активну боротьбу з контрабандою; поруч з іншими правоохоронними органами проводять дізнання у справах про контрабанду, здійснюють огляд транспортних засобів, вантажів, товарів, речей, особистий огляд громадян, контрольовані поставки наркотиків і психотропних речовин, адміністративне затримання та ін. Митного кодексу України.

4. На необхідність надання митним органам України статусу правоохоронних організацій вказує і міжнародна практика. Такий статус вже давно мають митні служби США, Франції, Німеччини, Австрії, інших країн Західної Європи. Аналогічний статус надано митникам наших західних сусідів - Румунії, Словаччини, Угорщини, Польщі. Його закріплено також в митних кодексах Російської Федерації (ст. 8), Республіки Беларусь (ст. 5), Киргизстану (ст. 8), інших країн СНД. Указом Президента РФ від 22 грудня 1993 р. Державному митному комітетові Росії та його органам визначено статус державної воєнізованої організації з наданням їй відповідних прав і повноважень. Працівникам митних органів РФ, країн СНД і багатьох інших держав присвоюються генеральські та офіцерські звання від

лейтенанта (молодшого лейтенанта) митної служби і вище.

У той же час політичне керівництво багатьох цивілізованих країн давно зрозуміло, що цивільним особам, які працюють у митницях, і не захищені особливим статусом правоохоронця, не можна доручати ті ж силові функції, які, приміром, виконують в США - Берегова охорона і ФБР, у Франції - Жандармерія і кримінальна поліція, в Англії - Скотленд-Ярд і муніципальні поліцейські підрозділи тощо. І тому питання щодо надання митникам правового статусу офіцерів правоохоронних служб було тут, в основному, вирішено ще у XIX сторіччі. Визначення правоохоронного статусу митної служби України та її працівників, на нашу думку, тісно пов'язано з проблемами соціального захисту і матеріального стимулювання митників. В наш час співробітники галузі разом з правоохоронцями і прикордонниками несуть службу на державному кордоні, спільно протистоять контрабандистам та іншим злочинним елементам, перебувають під постійним пресінгом кримінальників, часто причетних до організованої злочинності. В цих умовах не можна погодитися з незадовільним рівнем матеріального забезпечення митників, яке все ще є значно нижчим ніж у офіцерів відповідної посади і звання в Прикордонних військах та правоохоронних органах. Таке становище обмежує можливості митних органів щодо залучення на роботу в митниці молодих, перспективних випускників вузів - юристів, економістів, аналітиків.

У зв'язку з цим доцільно визначити відповідність чинних нормативно-правових актів, що стосуються кадрової проблематики митних органів, зокрема Митного кодексу і Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, нормам згаданого Закону і на підставі всебічного аналізу цих нормативних документів подати відповідні пропозиції щодо внесення до них належних змін і доповнень.

На нашу думку, до проекту Митного кодексу України необхідно додатково ввести окрему норму, яка встановлювала б межу повноважень посадової особи митних органів.

В межах своїх повноважень посадова особа митних органів забезпечує виконання митного законодавства, митної політики держави, стабільну та

ефективну роботу митних органів, а також безпосередньо здійснює митну справу. Повноваження посадової особи митних органів визначаються її функціональними обов'язками, які затверджує начальник митного органу або його заступник.

Митним Кодексом та іншими актами законодавства посадовим особам митних органів визначаються їх службові обов'язки стосовно здійснення митного контролю, митного оформлення, провадження у справах про порушення митних правил та провадження дізнання в кримінальних справах про контрабанду і виконання інших обов'язків.

За порушення вимог законодавства під час виконання службових обов'язків посадові особи митних органів несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність, а заподіяні їхніми протиправними діями збитки відшкодовуються відповідно до законодавства".

Згідно з Митним кодексом працівники митних органів поділяються на:

- службових осіб, яким присвоюються персональні звання;
- інших працівників митних органів, трудові відносини з якими визначаються законодавством України про працю.

Відповідно до цього Положення (з врахуванням наступних змін і доповнень) персональні звання присвоюються:

- керівництву ДМК (нині - Державної митної служби) України;
- начальникам управлінь, відділів і секторів центрального апарату Служби та їх заступникам, помічникам і радникам Голови Служби;
- головним, провідним інспекторам і спеціалістам, спеціалістам першої та другої категорії, керівнику канцелярії, референтам, деяким іншим категоріям працівників центрального апарату Служби;
- начальникам регіональних митниць, митниць, митних постів, спеціалізованих митних управлінь та організацій та їх заступникам;
- начальникам підрозділів митних установ, їх заступникам; головним, провідним, старшим інспекторам і спеціалістам; інспекторам першої та другої категорії; інспекторам, старшим, головним інспекторам-кінологом; інспекторам, старшим, головним інспекторам митної варти та ін.

Персональні звання присвоюються ректору, проректорам, деканам факультетів, завідувачам кафедр, професорам і викладачам, іншим керівним працівникам Академії митної служби України, а також керівникам, начальникам кафедр, підрозділів і викладачам центрів підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів ДМС України.

Положенням встановлюється: "Не підлягають атестації та не присвоюються персональні звання особам, що займають посади молодшого обслуговуючого персоналу (електрики, сантехніки, вантажники, прибиральниці), а також працівникам дитячих дошкільних закладів, будівельних груп, секретарям-друкаркам, діловодам".

Стосовно ж допоміжного персоналу митних органів, то його права та обов'язки визначаються необхідністю забезпечення службової діяльності посадових осіб, оперативного складу митних установ шляхом створення умов, необхідних для виконання ними службових функцій.

Разом з тим, на нашу думку, поняття "молодшого обслуговуючого персоналу", значно ширше, ніж воно сформульоване у Положенні про порядок присвоєння персональних звань працівникам митних установ ДМК України.

До цієї категорії співробітників, на думку автора, варто віднести і тих, хто отримує персональні звання, але виконує допоміжні технічні та господарчі функції, переважно в неоперативних підрозділах митних установ та спеціалізованих митних управліннях і організаціях. Це - інженери, техніки, товарознавці, економісти, експерти, інспектори чергових служб, водії оперативних автомашин, спеціалісти комп'ютерної техніки Інформаційно-аналітичного митного управління, митних лабораторій. Господарсько-експлуатаційного митного управління. Постачального митного підприємства, регіональних митниць і митниць.

Митний кодекс України не дає визначення посадової особи митних органів. Таке визначення, вважає пошукувач, може стосуватися лише певного кола посадових осіб, а саме керівників і деяких категорій працівників міліції, прокуратури, податкової адміністрації, пожежної інспекції, митної варти тощо. Стосовно ж спеціалістів, які працюють в аналітичних, статистичних, фінансово-

економічних, інформаційних, юридичних, кадрових та деяких інших підрозділах згаданих вище та інших державних відомств і установ, і виконують там організаційно-розпорядчі, консультативно-дорадчі, специфічні професійні та виховні функції, то вони, залишаючись поза сумнівом посадовими особами, не виконують будь-яких "владних функцій" і тим більше, не мають для цього "владних важелів". Такий підхід повною мірою стосується посадових осіб митних органів, де до працівників, які наділені владними повноваженнями можна віднести лише керівників митних органів, інспекторів, які безпосередньо здійснюють митний контроль, а також працівників підрозділів по боротьбі з контрабандою та митної варти.

Посадовими особами митних органів можуть бути лише громадяни України."

Окремим пунктом аналогічного змісту пропонується доповнити і розділ I Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України.

Одною з умов демократичного, кваліфікованого державного управління є правовий порядок, законність, уважне ставлення до людей. Зрозуміло, що створення такої правової атмосфери залежить насамперед від державного службовця, від його професійних і людських якостей. Повною мірою це стосується посадових осіб митних органів, які, діючи від імені та за дорученням держави, постійно спілкуються з громадянами України та іноземцями здійснюють організаційно-розпорядчі та правоохоронні функції, що стосуються фінансових, соціальних і особистих прав громадян. А звідси - і пред'являти високі вимоги до посадових осіб митної служби. Враховуючи специфіку митної справи, широкий діапазон службових контактів посадових осіб галузі, автор нашу пропонує сформулювати такі вимоги не лише з правової та професійної точки зору, але й визначити загальні орієнтири поведінки посадових осіб митних органів. Основними з таких вимог мають бути:

-професіоналізм, високий рівень компетентності в митній справі, адміністративна культура та вміння спілкуватися з людьми;

- вміння працювати організовано та інтенсивно, використовуючи для цього сучасні технології і досягнення управлінсько-адміністративної науки;

-ініціативність, вміння бачити перспективу в роботі, шукати і знаходити



найбільш оптимальні шляхи вирішення завдань митної практики;

- вміння узагальнювати факти і робити на їх підставі правильні висновки, грамотно готувати службові документи;

- самостійність, рішучість і зваженість у прийнятті відповідальних рішень, вміння діяти в нестандартній обстановці;

- організаторські здібності, вміння критично оцінювати свою діяльність і роботу підпорядкованих працівників (стосується насамперед керівної ланки митних органів).

Основними критеріями об'єктивної оцінки професіоналізму, компетентності та здібностей посадової особи є результати його практичної службової діяльності. Одним з апробованих інститутів такої оцінки є періодична атестація кадрів, яка дає можливість встановлювати і реально оцінювати професійні, ділові і особисті якості митника, вивчити його потенційні можливості і на підставі цього приймати рішення щодо його підвищення по службі або службово-посадової невідповідності.

На кожну посадову особу, яка підлягає атестації, заповнюється атестаційний лист та складається характеристика на підставі об'єктивних даних, що характеризують професійні та організаторські якості і практичну роботу співробітника. У характеристиці зазначаються як позитивні якості, так і недоліки в роботі атестованого. Коли ж працівник не згоден з відомостями, поданими в характеристиці та її висновками, керівник виносить характеристику на обговорення колективу відповідного підрозділу, пропозиції якого разом з характеристикою подаються в атестаційну комісію.

На нашу думку, для підготовки атестації пропонується залучати до складання атестаційного листа не тільки безпосереднього керівника атестованого, а й авторитетних представників колективу. Характеристику ж працівника доцільно обговорювати у колективі відділу (підрозділу) не лише тоді, коли з нею не згоден атестований співробітник, а в усіх випадках проведення атестації і обов'язково - до її розгляду атестаційною комісією.

За чинним порядком атестаційна комісія може прийняти рішення про відповідність чи невідповідність співробітника займаній посаді, або відповідність

посаді за умов виконання певних рекомендацій комісії (одержання певної освіти, проходження перепідготовки, вивчення іноземної мови). Комісія може також вносити пропозиції щодо дострокового присвоєння йому чергового або позачергового персонального звання.

До політичних посад відноситься посада Голови Державної митної служби. Передбачається, що особи, які займають політичні посади, мають зосереджуватися на визначенні урядової політики, розв'язанні стратегічних проблем економічного і соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління, і з цією метою мають бути звільнені від щоденних адміністративних справ та управління персоналом. На нашу думку, в умовах митних органів у зв'язку з необхідністю постійного, щогодинного прийняття Головою Служби оперативних рішень, такий підхід практично неможливий.

До патронатних посад відносяться посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів, які передбачені штатним розкладом ДМС України. Особливість такої категорії працівників у тому, що керівник Служби має право самостійно, поза конкурсом, добирати і приймати їх на роботу. У разі необхідності на патронатні посади на умовах контракту можуть призначатися і особи, які не набувають статусу державних службовців.

Митний кодекс України, на жаль, повністю обходить таку кардинальну проблему як основні принципи служби в митних органах. Не знайшли вони належного висвітлення і в нечислених монографічних працях дослідників митної проблематики. Визначення і правове закріплення принципів державної служби зумовлює ефективне функціонування управлінського апарату, чітко спрямовану діяльність посадових осіб, стабільність державно-правового регулювання службових відносин як безпосередньо в тому чи іншому відомстві, так і між різними державними структурними формуваннями. Разом з тим принципи державної служби встановлюють основні закономірності в системі організації і функціонування державних органів, визначають персональну відповідальність керівників і посадових осіб за доручену справу, зумовлюють значимість і соціальну цінність відносин, які виникають в системі державної служби.

Державна служба в митних органах базується на таких основних принципах:

- служіння народу України;
- демократизму і законності;
- гуманізму і соціальної справедливості;
- пріоритету прав людини і громадянина;
- активного захисту національних інтересів України, вітчизняного товаровиробника та внутрішнього товарного ринку;
- професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості митній справі, дисципліні, персональної відповідальності за виконання службових обов'язків;
- рішучої та безкомпромісної боротьби з контрабандою та іншими митними правопорушеннями;
- дотримання прав та законних інтересів підприємств, установ і організацій всіх форм власності, громадян України, іноземців та осіб без громадянства, надання їм належної фахової допомоги, створення сприятливих умов для здійснення товарообігу і пасажиропотоку через митний кордон України."

Серед підстав на відставку, передбачених ст. 31 Закону "Про державну службу", які б безпосередньо стосувалися керівних працівників митної галузі, бажано виділити такі:

- принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;
- примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;
- стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

### **Висновок до розділу 1**

З наведеного вище випливає, що окремі норми і положення Митного кодексу України потребують суттєвої конкретизації, певних змін і доповнень. Чинний

Митний кодекс визначає правові, економічні та організаційні основи митної справи в Україні та має на меті забезпечити виконання митними та іншими державними органами, громадянами, суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності їх прав та обов'язків в галузі митної справи [59. с.5 ].

Таке твердження, вимагає критичної оцінки. Адже чинний на сьогодні Митний кодекс України на законодавчому плані лише почали формуватися засади державності та незалежності України. І хоча введення в дію Митного кодексу на той час зіграло позитивну роль, сьогодні він вже не відповідає сучасному стану митної справи і навіть стримує розвиток зовнішньоекономічної діяльності, не сприяє організації та здійсненню належного управління митною справою. Такий висновок базується на кількох принципово важливих економічних, політичних і правових факторах.

1. Поза нормами чинного Митного кодексу залишилися кардинальні питання реформування економіки Української держави, процес становлення ринкових механізмів країни, принципові завдання управління митними органами та їх кадрового забезпечення.

2. У чинному Митному кодексі не знайшла належного втілення реалізація державної політики становлення та подальшого розвитку митної системи України, роль митних органів у формуванні державного бюджету, організації боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил.

3. Майже за десять років, що минули після прийняття чинного Митного кодексу, суттєвих змін зазнало законодавство України. Була прийнята Конституція України, що створила надійну нормативно-правову базу для діяльності управлінських структур, в тому числі митних органів. Суттєвих змін зазнало законодавство України в зовнішньоекономічній, податковій, валютній сферах;

окремі норми і положення Митного кодексу України на сьогодні суперечать деяким актам законодавства з податкових та правоохоронних питань, що призводить до створення конфліктних ситуацій між митними органами і суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, громадянами в процесі переміщення через кордон належних їм вантажів і речей.

4. За час, що минув, зазнала суттєвих змін і сама митна система України. Утворено нові структурні об'єднання, - регіональні митниці. З введенням в дію нової структурної вертикалі: Державна митна служба - регіональні митниці, в основному, завершено формування митної системи України. Звідси - необхідність законодавчого закріплення структури, правового статусу та компетенції митних органів.

Дослідження організаційно-правових аспектів посадового становища, відповідальності та правового статусу працівників митних органів дає підстави зробити такі висновки.

а). Як засвідчує здійснений аналіз, нормативно-правові акти, що регулюють питання проходження служби та правового статусу працівників митних органів (Митний кодекс України, Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України), в певних принципових питаннях визначення посадової особи, правового статусу митників, права на службу в митних органах.

б). Окремим законодавчим актом пропонується надати митним органам України статусу правоохоронного відомства з чітким визначенням його адміністративно-правових, кримінально-процесуальних та оперативно-розшукових повноважень. При цьому в законі (або окремому розділі нового Митного кодексу України) пропонується зазначити, що правоохоронна функція митних органів стосується лише кримінальних справ про контрабанду і адміністративного провадження з порушень митних правил, а правоохоронні заходи в митних органах мають здійснюватися виключно посадовими особами Управління організації боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил ДМС України та підпорядкованих йому підрозділів в регіональних митницях і митницях.

в). Вивчення кадрової політики митних органів України, порядку добору і прийому на роботу в митні установи, засвідчило певну непрозорість, закритість роботи з особовим складом для контролю з боку суспільства. Адже непрозорість кадрових рішень інколи призводила до того, що деякі керівні та оперативні посади обіймали особи з невідповідними сучасним вимогам професійними та моральними якостями. Виходячи з цього пошукувач пропонує розширити практику залучення

громадськості, зокрема, профспілкових організацій митних установ, ветеранів митної служби, до участь в процесі добору та зарахування кандидатів на роботу в митні органи; належно використовувати іспитовий строк для всебічної перевірки новоприйнятих працівників, підвищити особисту відповідальність начальників митних установ та їх кадрових апаратів за про4)е-сійну придатність прийнятих в митні органи співробітників та поліпшити стан виховної роботи з особовим складом.

## **РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ**

### **2.1. Особливості комплектування кадрами підрозділів митних органів по боротьбі з контрабандою та заходи щодо вдосконалення їх діяльності**

З перших днів організації митної служби України одним з пріоритетних напрямків її діяльності стала боротьба з контрабандою і порушеннями митних правил.

Адже, по-перше, Україна за своїм географічним становищем знаходиться на перехресті традиційних міжнародних шляхів. Можна назвати, як мінімум, дев'ять залізничних, автомобільних, морських і річкових (Дунай, Дніпро) маршрутів через нашу державу, які мають першорядне значення для міжнародного обміну та торгівлі. Що ж до авіаліній, такого ж рівня, та їх кількість сягає 25-30. Не треба доводити, що ці давно утворені міжнародні дороги широко використовувались і використовуються контрабандистами.

По-друге, починаючи з дня проголошення незалежності України, ми й досі живемо в умовах прозорості 4579 км державного і митного кордону - а це 55,7% всіх наших рубежів. Тобто в умовах, коли абсолютна більшість доріг, що зв'язують нас з сусідами на півночі, сході і південному заході не забезпечені належним митним і прикордонним контролем. Таке становище приваблює контрабандистів та інших правопорушників, які широко користувалися та користуються цією так званою прозорістю для здійснення протиправних операцій. Проте й на усталених, надійно контрольованих кордонах і КПП кримінальні угруповання та окремі правопорушники з числа іноземців і громадян України шукають, а часом і знаходять, лазівки для нелегального переміщення контрабандних товарів, валюти, цінностей.

Необхідність повноцінного комплектування підрозділів по боротьбі з контрабандою, особливо в новостворених прикордонних митницях викликала не лише ускладненням криміногенної ситуації в прикордонні, але й оперативною

обстановкою в суміжних регіонах сусідніх країн. Виникла нагальна потреба опрацювання власної нормативної бази з питань боротьби з контрабандою і ПМП, яка була б адекватною загальноприйнятим в світовій практиці нормам і стандартам.

Саме завдяки напруженій праці Тимчасової робочої групи протягом короткого часу були підготовлені відомчі нормативно-правові акти, які і лягли в основу митного законодавства України.

Тимчасовою робочою групою були підготовлені проекти перших наказів, положень та інструкцій ДМК України з питань налагодження роботи митної галузі, її кадрового забезпечення, організації боротьби з контрабандою та ін. В подальшому опрацювання проектів нормативно-правових актів здійснювалось Правовим відділом (нині Правове управління ДМС України) та іншими підрозділами Служби. Особливої уваги в нормативному акті, який між іншим, діє й сьогодні, надавалося визначенню завдань, засобів та порядку провадження митних розслідувань. В Положенні розглядалися питання адміністративної відповідальності за ПМП, основні та додаткові види адміністративних стягнень. Один з розділів Положення був присвячений питанням здійснення контролю за дотриманням законності при провадженні справ про ПМП та порядку оскарження рішень митних органів у таких справах. Передбачалось, зокрема, що контроль у справах, які розглядає уповноважена особа митного органу, здійснюється відповідно до норм і порядку, визначеному керівником цього органу. Встановлювалось також, що скарга на постанову начальника митниці може бути подана у Державний митний комітет України, або у районний (міський) народний суд за місцем знаходження відповідного митного органу України. Рішення суду визнавалось остаточним.

Положенням встановлювалось, що відділ по боротьбі з контрабандою та ПМП є оперативним структурним підрозділом митниці. Відділ очолює начальник, який одночасно є заступником начальника митниці. Він призначається на посаду та звільняється з посади наказом Голови Державного митного комітету України.

Особовий склад відділу складався на той час з 8-10 чоловік. Серед них головний інспектор, який одночасно міг виконувати обов'язки заступника начальника відділу, головний інспектор-дознавач, старший інспектор, старший інспектор-дознавач,



старший інспектор-кінолог, інспектор, інспектор-дознавач, інспектор-кінолог. Всі вони призначалися на посаду і звільнялися з посади наказом начальника митниці, за погодженням з Управлінням по організації боротьби з контрабандою та ПМП і Управлінням по роботі з особовим складом Державного митного комітету (зараз Управління кадрів ДМС України).

У структурному відношенні відділ поділявся на оперативний сектор та сектор дізнання. До його складу входили кінологічна служба, група по боротьбі з наркотиками, група технічного забезпечення. Основними завданнями відділу були: боротьба з контрабандою товарів, валюти та цінностей, наркотичних засобів, отруйних, радіоактивних та вибухових речовин, зброї; протидія порушенням митних правил; дізнання у справах про контрабанду та провадження у справах про порушення митних правил та ін.

Створення відділів по боротьбі з контрабандою і ПМП, забезпечення їх нормативно-правовою базою сприяло підвищенню ефективності оперативної роботи митних органів, дало можливість більш раціонально розставити і використовувати кадри, помітно збільшити надходження коштів до Держбюджету. Правоохоронні підрозділи митних органів набиралися досвіду, змінювалися, ставали стабільним джерелом поповнення державної скарбниці. Зростала відомча нормативна база галузі, з'явилися перші методичні розробки з різних напрямків роботи митниць. Особливе місце в системі виявлення та припинення контрабандної діяльності з перших днів організації митних органів України посідали питання протидії контрабанді наркотичних та психотропних речовин, активної боротьби з наркобізнесом. В морських портах, аеропортах, у пунктах пропуску через митний кордон України встановлювався контроль за ввезенням-вивезенням наркопрепаратів.

Всесвітня митна організація (Брюссель) і Рада керівників митних служб СНД (Москва), офіційним членом яких є Україна. Оперативно-розшукові та слідчі функції в сфері боротьби з кримінальними угрупованнями наркомафії покладено на Міжнародну організацію кримінальної поліції (Інтерпол), яка забезпечує взаємодію між кримінально-поліцейськими та митними органами країн-учасниць, веде розшук

злочинців, що ухилилися від слідства і судового переслідування [109 62].

Використовуючи нашу територію як своєрідний "міст" для нелегального переміщення наркотиків з Південної та Середньої Азії в Західну Європу, транснаціональні наркосиндикати значно активізували транспортування наркотичного зілля через Україну з використання залізничного, авіаційного та автомобільного транспорту.

Активізація боротьби з наркобізнесом вимагала від працівників відділів по боротьбі з контрабандою підвищення своїх знань і вмінь для проведення кваліфікованої та результативної роботи в цій специфічній галузі протидії злочинності.

Принципове значення для організації ефективної боротьби з наркомафією мало "Тимчасове положення про заходи, які проводять співробітники митниці при виявленні контрабанди наркотиків" [17, с. 23-27]. У цьому акті, вперше в митних органах України, було визначено заходи, що вживаються працівниками митниць при виявленні та вилученні наркотиків або затримання наркокур'єрів на гарячому. До суттєвих недоліків Тимчасового положення, яке діє і сьогодні, треба віднести той факт, що воно, всупереч Митному кодексу України, не встановлює обов'язковий порядок, відповідно до якого "у разі прийняття рішення про використання методу "контрольованої поставки" кримінальна справа щодо особи, яка здійснює незаконний обіг наркотичних засобів та психотропних речовин, не порушується, а про прийняте рішення Державний митний комітет України негайно повідомляє органи прокуратури" [4.с.203].

І хоча керівництво Всесвітньої митної організації, національних митних служб Європи не раз офіційно висловлювали подяки українським митникам за затримання солідних партій наркозілля, на відверті оперативні контакти з ДМС України вони не йшли. Більш того, європейські колеги далеко не завжди інформували наші спецпідрозділи по боротьбі з контрабандою щодо проведення важливих міжнародних операцій по припиненню контрабанди наркотиків. Це пов'язано з тим, що митні органи України не мають зафіксованого законодавством права на проведення оперативно-розшукової діяльності і тому, на думку керівників

іноземних митних служб, позбавлені можливості цілеспрямовано протистояти кримінальникам. Такий підхід з боку зарубіжних колег українських митників значно обмежує можливості участі ДМС України у міжнародній співпраці по лінії боротьби з наркобізнесом.

Отже, і в питаннях взаємодії з митними службами зарубіжних країн, відсутність правоохоронного статусу та права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, послаблює партнерські позиції ДМС, позбавляє наших митників можливості підтримувати рівноправні контакти зі своїми колегами в такій виключно важливій сфері як боротьба з наркобізнесом.

Оперативна обстановка на цьому напрямку діяльності спецпідрозділів є дуже напруженою. Попит на старовинні ікони, картини, інші культурні цінності з України на міжнародному ринку антикваріату постійно зростає. Це вимагає активізації роботи по протидії контрабанді надбань історії та культури. За порівняно короткий час вдалося укомплектувати спецпідрозділи митниць, які найчастіше використовуються для контрабанди культурних цінностей, фахівцями-професіоналами в галузі культури, мистецтва, літератури (Бориспільська, Галицька, Карпатська регіональна, Вадул-Сіретська, Чорноморська регіональна, Ягодинська митниці). Нині у цих митницях працює по 2-3 кваліфікованих спеціаліста, які в стані ще до проведення ґрунтовної експертизи дати об'єктивну оцінку характеру, історичній та культурній вартості художніх полотен, ікон, монет, стародруків, які вивозяться за кордон.

Вживаються заходи й для підвищення рівня оперативної роботи на цьому напрямку, особливо в пунктах пропуску в аеропортах, на залізничному і морському транспорті. Однак далеко не все у справі створення надійного захисту від пограбувань народних святинь залежить від митних органів. На нашу думку, принципове значення має законодавче врегулювання кримінальної відповідальності за викрадення і контрабанду культурних цінностей, забезпечення надійної охорони реліквій у церковних храмах, музеях картинних галереях.

При комплектуванні кадрами підрозділів по боротьбі з контрабандою і ПМП враховується, що їх діяльність містить у собі ряд організаційно-правових функцій.

Серед них: адміністративна (виявлення порушень митних правил і провадження у справах про адміністративні правопорушення з приводу ПМП); профілактична (попереджувальні заходи по недопущенню контрабанди і ПМП), кримінально-процесуальна (викриття та припинення контрабанди, провадження дізнання у кримінальних справах про контрабанду); охоронна (супроводження та охорона підакцизних вантажів, здійснення заходів по охороні митного кордону і затримання правопорушників). Ці функціональні обов'язки підрозділів по боротьбі з контрабандою пов'язані між собою і утворюють єдиний комплекс заходів по боротьбі з контрабандою, які здійснюються спецпідрозділами ДМС України.

Зрозуміло, що виконання цих обов'язків вимагає специфічних знань, особливо в галузі митного, адміністративного, кримінального та кримінально-процесуального законодавства, відповідних умінь та навичок. Першочергове значення для успішної кар'єри співробітників спецпідрозділів має досвід роботи в сфері боротьби зі злочинністю, високий рівень кваліфікації, компетентність, управлінська культура, бажання постійно оновлювати свої професійні знання.

Специфіка роботи співробітників правоохоронного блоку митних органів вимагає послідовного впровадження в практику їх діяльності принципів і норм управлінської етики. Етика в управлінні митною справою, на думку, щільно пов'язана з рівнем професіоналізму, компетентності та особистої культури працівника, суворим додержанням ним принципів законності, справедливості і гуманності, забезпечення прав і свобод людини як при виконанні службових обов'язків, так і поза ними.

До етики працівників митної служби безумовно належить неухильне забезпечення конституційних прав і свобод людини. Адміністративно-правова регламентація діяльності митних органів, зокрема. Митний кодекс України чітко визначають повноваження і права митників стосовно здійснення конкретних процесуальних дій, котрі пов'язані з правами та гідністю людини. Розглянемо у зв'язку за цим деякі процедури митного контролю що провадяться з участю працівників спецпідрозділів, в процесі проведення яких найчастіше виникають конфліктні ситуації.

Насамперед це особистий огляд громадянина, який є винятковою формою митного контролю і може здійснюватися за письмовим рішенням начальника митниці чи особи, яка його заміщує, при наявності достатніх підстав вважати, що громадянин, який прямує через митний кордон України чи перебуває в зоні митного контролю або в транзитній зоні міжнародного аеропорту, приховує-при собі предмети контрабанди чи предмети, які є безпосередніми об'єктами порушення митних правил або заборонені для транзиту через територію України.

Митний кодекс України чітко регламентує правила поведінки посадової особи при здійсненні особистого огляду, вимагає від неї дотримуватися такту та належної поваги до особи, яку має оглядати. Перед початком огляду працівник митниці має пред'явити громадянину письмове рішення начальника митниці щодо проведення огляду, ознайомити з його правами та обов'язками при проведенні такого огляду і запропонувати добровільно видати приховувані предмети. Особистий огляд здійснюється службовою особою митниці однієї статі з особою, яка проходить огляд, у присутності двох понятих тієї ж статі в ізольованому приміщенні, що відповідає санітарно-гігієнічним вимогам. Доступ у це приміщення громадян, які не беруть участі в огляді, виключається. Обстеження органів тіла особи, яку оглядають, має здійснюватися лише медичним працівником. Про здійснення огляду складається протокол.

Посадова особа митниці, яка здійснює особистий огляд, або відповідні фахівці, які брали участь у огляді, - зазначається у Положенні, - мають обережно і акуратно поводитися з особистим майном громадянина, щодо якого здійснюється такий огляд. У тих випадках, коли відкриття або руйнування окремих предметів викликано необхідністю, співробітник митниці або фахівці, які беруть участь в огляді, мають уникати зайвих пошкоджень особистого майна такого громадянина. Збитки, заподіяні майну громадянина неправомірними діями посадових осіб відшкодовуються у встановленому законом порядку.

Митним кодексом встановлено, що доступ сторонніх громадян, які не беруть участі в особистому огляді в приміщення, де здійснюється такий огляд, і можливість спостерігати за проведенням особистого огляду з боку таких громадян, мають бути

виключені.

Положення про порядок проведення особистого огляду громадян, з врахуванням змін і доповнень до адміністративного та кримінально-процесуального законодавства і викладених вище зауважень, необхідно доопрацювати з метою подальшого використання в оперативній практиці, а також у системі підготовки та перепідготовки працівників спецпідрозділів по боротьбі з контрабандою. Конфліктні ситуації, які вимагають від співробітників митної галузі всебічних знань митного і податкового законодавства, інших нормативних документів, а також максимальної витримки та етичної поведінки, досить часто виникають і в процесі огляду, переогляду товарів та інших предметів, під час адміністративного затримання за порушення митних правил та ін. У цих та аналогічних випадках головний тягар практичного здійснення згаданих митних процедур і відповідальності за їх результати, знову-таки, лягає на підрозділи по боротьбі з контрабандою. Звідси - необхідність вжиття ефективних заходів до попередження конфліктних ситуацій та створення реальних передумов як для захисту прав і свобод громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, так і для правової захищеності працівників спецпідрозділів від протиправних дій порушників митного законодавства.

Адже згідно Митним кодексом України (непоко́ра розпорядженню працівника митниці, його образа при виконанні посадових обов'язків, а також погроза нанесення легких тілесних ушкоджень, побоїв або інших насильницьких дій при виконанні митником посадових обов'язків) тягне за собою накладення штрафу на громадян у розмірі до двохсот карбованців, а на службових осіб - до п'ятисот карбованців. Зрозуміло, що такі санкції аж ніяк не стримують правопорушників від скоєння незаконних та насильницьких дій щодо працівників митниць.

На думку пошукувача, ці питання потребують подальшого опрацювання і прийняття відповідних нормативних актів, які б чітко регулювали повноваження і обов'язки працівників митних органів, питання їх правового захисту і водночас - адміністративно-правову відповідальність юридичних і фізичних осіб за митні правопорушення.

Комплектування кадрами спецпідрозділів митної служби безпосередньо пов'язане з структурою цих підрозділів та системою їх підпорядкування керівним органам - як у центрі, так і на місцях. На першому етапі організації та становлення галузі за існування двох організаційно-правових рівнів: центральний апарат ДМК України - митниця, підрозділи по боротьбі з контрабандою і ПМП митниць діяли за принципом так званого подвійного підпорядкування (тобто водночас підпорядковувалися Управлінню організації боротьби з контрабандою і ПМП Державного митного комітету і начальнику митниці). При цьому останній безпосередньо здійснював процес дізнання у справах про контрабанду і провадження у справах про ПМП.

Відповідно до норм Митного кодексу України особисто начальник митниці налагоджує взаємодію з правоохоронними органами і органами попереднього слідства, приймає рішення щодо особистого огляду, здійснює дізнання у справах про контрабанду, дає дозвіл на адміністративне затримання, розглядає справи про порушення митних правил, затверджує постанови митного органу по результатам розгляду справ про ПМП та ін. Він же практично одноосібно приймав рішення щодо конфіскації контрабандних товарів та інших предметів, вилучених у правопорушників. Зосередження у руках начальника митниці таких широких повноважень в умовах демократизації та гуманізації митної справи викликало заперечення як з боку представників органів державної влади та управління, так і багатьох співробітників спецпідрозділів.

Водночас, Державний митний комітет ініціював питання щодо реорганізації митних органів України і створення на базі ДМК України Державної митної служби як центрального органу виконавчої влади. Одним з принципових аспектів реорганізації митної системи було створення в зонах діяльності регіональних митниць нових структурних підрозділів - відділень по боротьбі з контрабандою і порушеннями митного законодавства з підпорядкуванням їх безпосередньо Державній митній службі.

Мотивуючи свою пропозицію з цього приводу керівництво ДМК України виходило з наступного:

1. Начальники митних органів зосередили в своїх руках значні юридичні владні повноваження як у фінансово-економічній, адміністративно-правовій, так і в кримінально-процесуальній сферах, і у зв'язку з великими обсягами роботи не завжди ефективно та цілеспрямовано користуються ними.

2. Серед багатьох функціональних обов'язків начальника органу (регіональна митниця, митниця прямого підпорядкування, митниця) пріоритетними слід уважати фіскальну функцію - стягнення і спрямування до бюджету мита та інших митних платежів, та правоохоронну - боротьбу з контрабандою і порушеннями митних правил. Виконання владних повноважень в правоохоронній сфері передбачає постійне підтримання правових відносин не лише з працівниками митниці, але й з правоохоронними органами, підрозділами Прикордонних військ, безпосередню участь в розслідуванні кримінальних справ і провадженні принаймні основних справ щодо митних правопорушень, на що у начальника митниці практично не вистачає часу.

3. З прийняттям Конституції України і віднесенням справ, пов'язаних з конфіскацією предметів контрабанди і митних правопорушень до компетенції судових органів, відпала необхідність затвердження начальником митниці, як керівником митного органу в певному регіоні, постанови про таку конфіскацію, а звідси - і виконання ним певних представницьких функцій.

Згадана пропозиція не була достатньо вмотивованою і не передбачала можливих негативних наслідків практичного відсторонення начальників митниць від правоохоронної діяльності. Фактично йшлося про поділ регіональних митних органів і митниць на дві окремі структури: фіскальну службу і підрозділи по боротьбі з контрабандою та, з усіма небажаними наслідками такої реорганізації. Такий підхід, поза сумнівом, позбавляв спецпідрозділи можливості одержувати від функціональних відділів митної установи (митного контролю, митних платежів, статистики тощо) своєчасну попередню інформацію щодо порушення митного законодавства, і водночас обмежував можливості працівників відділів по боротьбі з контрабандою сприяти вирішенню завдань функціональних відділів. Негативні наслідки такого поділу прогнозувалися і в сфері організації роботи митниць та їх



кадрового забезпечення.

"Держмитслужбі для боротьби з контрабандою, особливо з контрабандою наркотиків, підакцизних і високоліквідних товарів, зброї, вибухівки, культурних та історичних цінностей, здійснення митного контролю за енергоносіями, іншими товарами і транспортними засобами під час їх переміщення митною територією України утворити Центральну енергетичну митницю, а у зонах діяльності регіональних митниць - відділення по боротьбі з контрабандою і порушеннями митного законодавства, підпорядкувавши їх безпосередньо Держмитслужбі".

Встановлювалось, що відділення підпорядковуються безпосередньо Голові Служби та Управлінню по організації боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил центральною апарату Служби.

Таким чином. Управління по організації боротьби з контрабандою та ПМП, підрозділи по боротьбі з контрабандою регіональних митниць (відділення) та митниць (служби) утворили нову управлінську вертикаль з чітко визначеними правоохоронними функціями і безпосереднім підпорядкуванням Голові ДМС України. Водночас начальники регіональних митниць, митниць були відсторонені від керівництва підрозділами по боротьбі з контрабандою, а, практично і від здійснення правоохоронної функції митних органів.

З моменту затвердження колегією ДМС України згаданих Заходів фактично набрав силу процес роз'єднання митних органів на дві управлінсько-організаційні структури - фіскальну та правоохоронну. Головою Служби було затверджено структуру, штатну чисельність і положення про відділення по боротьбі з контрабандою і порушеннями митного законодавства в регіональних митницях, а також відповідних служб в митницях.

До складу Управління входять відділи: організаційно-аналітичний, організації дізнання, організації боротьби з порушеннями митних правил, оперативний, митної варти. Управлінню оперативно підпорядкований Національний вузол зв'язку Інформаційно-аналітичного митного управління Держмитслужби. Основними завданнями Управління визначено:

-організація боротьби з контрабандою товарів, валюти, отруйних, радіоактивних

вибухових речовин, зброї та боєприпасів, цінностей, що становлять національне, історичне або культурне надбання народу України та ПМП;

- контроль за станом оперативної обстановки в Україні з питань боротьби з контрабандою. Виявлення шляхів і засобів проникнення на територію України та вивезення за її межі предметів контрабанди; причини та умов, що цьому сприяють;

- комплексний аналіз стану боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, результатів роботи митних органів з цих питань, організація і здійснення заходів по підвищенню ефективності боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил; організація взаємодії з відповідними підрозділами інших правоохоронних органів;

- контроль за дотриманням законності в діяльності підпорядкованих підрозділів; при провадженні і розгляді справ про порушення митних правил та дізнання по кримінальних справах; надання методичної допомоги митним установам в питаннях боротьби з контрабандою;

- забезпечення участі митних органів України в міжнародному співробітництві з питань припинення незаконного обігу наркотиків, зброї, історичних та культурних цінностей, організація взаємодії з відповідними службами іноземних держав в питаннях боротьби з контрабандою, узагальнення та поширення позитивного міжнародного досвіду з цих питань.

Керівництво Служби, Управління по роботі з особовим складом та організації боротьби з контрабандою і ПМП зосередило увагу до комплектування новостворених відділень і служб. Процес реорганізації правоохоронних підрозділів митниць було використано для звільнення з митних органів осіб, які скомпрометували себе зв'язками зі злочинними елементами, використовувати своє службове становище в корисних цілях або зарекомендували себе негідною поведінкою.

Одночасно здійснювалося додаткове комплектування підрозділів по боротьбі з контрабандою регіональних митниць і митниць. Воно здійснювалось, в основному, за рахунок скорочення штатів малорентабельних та малоефективних митниць. На роботу в спецпідрозділи залучались переважно випускники юридичних вузів, а

також демобілізовані офіцер і прапорщики правоохоронних органів і Прикордонних військ.

Нова система організації правоохоронної діяльності в митних органах впроваджувалась з великими труднощами. Найбільший опір вона зустрічала з боку керівників митних органів. У своїх доповідних записках, виступах на засіданні колегії Служби вони доводили, що нова структура Державної митної служби, і особливо порядок підпорядкування відділень, служб і відділів по боротьбі з контрабандою, неадекватні оперативній обстановці, послаблюють заходи протидії митним правопорушенням, розпорошують кадрові ресурси і технічні можливості галузі. З другого боку прихильники проведеної структуризації доводили, що зосередження в одних руках керівництва правоохоронною та фіскальною функціями митних органів веде до послаблення контролю за роботою обох головних напрямків діяльності галузі, і більше того, створює умови для різного роду правопорушень і корупційних діянь. Свою аргументацію підтверджували статистичними даними про результати боротьби з контрабандою і ПМП, які свідчили про певні позитивні зрушення в роботі спецпідрозділів (збільшення кількості порушених кримінальних та адміністративних справ, зростання надходжень до бюджету за рахунок реалізації конфіскованих товарів тощо).

В результаті всебічного вивчення майже трьохрічної роботи відділень і служб по боротьбі з контрабандою в нових організаційно-управлінських дійшов висновків.

1. Не зважаючи на категоричні вказівки керівництва Служби щодо взаємодії між підрозділами по боротьбі з контрабандою та іншими структурними ланками митниць (особливо, з черговими змінами, які безпосередньо здійснюють митний контроль в пунктах пропуску), їх спільна праця з відділеннями і службами по виявленню і припиненню контрабанди в багатьох митницях втратила свій цілеспрямований, комплексний характер. Одержана працівниками вантажних, пасажирських, митно-тарифних та інших підрозділів інформація передусім доповідалась своїм начальникам, потім керівництву митниці, і лише з його санкції, передавалась у відділення.

2. Деякі підрозділи по боротьбі з контрабандою, в свою чергу, не брали активної

участі у вирішенні загальних завдань регіональної митниці (митниці), зосереджувалися виключно на виконанні своїх обов'язків, а в окремих з них під приводом необхідності дотримання конспірації, позначалися тенденції до перетворення у закриті, відокремлене структурне формування.

3. Ускладнювались питання кадрового забезпечення відділень і служб по боротьбі з контрабандою, службової кар'єри оперативних працівників, цілеспрямованої роботи з кадровим резервом. Обмежились можливості для просування по службі спеціалістів по боротьбі з контрабандою та їх ротації на інші ділянки роботи митних органів.

В процесі подальшого поглибленого вивчення практичної діяльності відділень і служб по боротьбі з контрабандою було виявлено цілу низку суттєвих недоліків. Це насамперед стосувалося недостатнього рівня оперативної діяльності значної частини цих підрозділів, низького рівня дізнання у справах про контрабанду. Так, за інформацією Управління організації боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил Державної митної служби України, з порушених відділеннями і службами за останні місяці 680 кримінальних справ 80 % були закриті слідчими прокуратури і СБУ на підставі п. 2 ст. 6 Кримінально-процесуального кодексу України за відсутністю складу злочину.

4. Держмитслужбі України утворити:

для посилення боротьби з незаконним переміщенням через митний кордон України зброї та боєприпасів, вибухових, радіоактивних, отруйних та сильнодіючих речовин, наркотичних засобів, підакцизних товарів, культурних та історичних цінностей, інших товарів - у складі регіональних митниць відділення по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил, а у митницях - відповідні служби".

Отже, структура і система підпорядкування підрозділів по боротьбі з контрабандою була приведена до умов, експериментального впливу, який коштував митній службі чимало згаяного на реорганізацію часу, значних інтелектуальних зусиль, не завжди виправданих кадрових ротацій, а зрештою, великих матеріальних і фінансових витрат, по суті справи, закінчився безрезультатно.

Негативний вплив контрабандної діяльності на стабілізацію внутрішнього

ринку та намагання злочинних елементів використовувати експортно-імпорتنі операції для здійснення протиправної діяльності, на думку пошукувача, вимагають від митних органів України рішучого посилення боротьби з контрабандою, нових ефективних заходів щодо захисту економічних інтересів держави. Виконання цих складних і відповідальних завдань тісно пов'язано з подальшим зміцненням кадрового апарату, створенням додаткових умов для підвищення ефективності правоохоронної діяльності митних органів України. З цією метою пропонується:

- взяти додаткових заходів до укомплектування підрозділів по боротьбі з контрабандою кваліфікованими спеціалістами з базовою юридичною, спеціальною підготовкою і належним досвідом роботи. Повніше використовувати для цього можливості Академії митної служби України, інших учбових центрів Держмитслужби, юридичних факультетів вузів, а також спеціалізацію митників Академії СБУ;

- на базі Управління по організації боротьби з контрабандою та ПМП (яке у зв'язку зі своєю малочисельністю та відсутністю необхідних правових та матеріально-технічних можливостей не спроможне здійснювати ефективне, комплексне керівництво і координацію роботи всієї системи спецпідрозділів по боротьбі з контрабандою), створити потужний оперативний центр - Головне управління по боротьбі з контрабандою і митними правопорушеннями. До складу Головного управління (його пропонується підпорядкувати Голові Держмитслужби) ввести управління і служби: по боротьбі з контрабандою наркотиків, зброї, радіоактивних матеріалів; культурних цінностей; взаємодії з правоохоронними службами України і митними органами суміжних держав; керівництву і координації роботи спецпідрозділів регіональних митниць і митниць; митної варти, а також відділи - інформаційно-аналітичний, технічного забезпечення та ін.;

- з метою створення належних умов для роботи митниць, посилення контролю за переміщенням товарів через кордон вийти з пропозицією до уряду про створення, за прикладом інших країн, зони митного контролю, яка має охоплювати прикордонні райони до 30-40 км в глибину;

- на базі оперативних і слідчих матеріалів Державної митної служби, МВС, СБУ

та Державного комітету у справах охорони державного кордону України створити єдиний централізований банк даних на фізичних та юридичних осіб, причетних або обґрунтовано підозрюваних у контрабанді та ПМП.

Отже, вирішення цих питань створило б умови для подальшого підвищення ефективності правоохоронної діяльності Державної митної служби у сфері боротьби з контрабандою, організованої злочинністю та порушенням митного законодавства.

## **2.2. Питання забезпечення дотримання законності в діяльності працівників митних органів**

Побудова демократичної правової держави вимагає послідовного дотримання законності та правопорядку, рішучого подолання злочинності і правопорушень. Особливу небезпеку для суспільства становлять прояви злочинності, зокрема корупції серед державних службовців, у тому числі посадових осіб митних органів, уповноважених на прийняття рішень з питань обкладання митом та іншими митними платежами, пропуску товарів через кордон, розслідування митних правопорушень.

В цих умовах особливого значення набувають питання теоретичного осмислення джерел і характеру корупційних та інших протиправних проявів серед державних службовців, науково обґрунтованих рекомендацій щодо попередження і протидії цим небезпечним явищам. Йдеться насамперед про комплексну розробку теоретичних положень, нормативно-правове регулювання і практичні заходи в сфері виявлення, локалізації та припинення корупційних правопорушень, створення в колективах такої правової та морально-психологічної обстановки, яка б зводила до мінімуму можливість вчинення правопорушень з боку працівників митних органів.

Проблема визначення причин і подолання злочинності, в тому числі корупційних явищ, не нова. Стосовно ж митних органів України, то вона фактично супроводжує митницю з перших днів її існування. З організацією внутрішніх і прикордонних митниць, зростанням обсягів експортно-імпортних операцій і розширенням повноважень галузі, працівники митних органів стали об'єктами

інтересів багатьох державних і комерційних структур. Підприємці, особливо учасники зовнішньоекономічної діяльності, намагалися і намагаються встановити позаслужбові стосунки зі співробітниками митниць, з тим, щоб одержати можливість "приручити", підкупити поодиноких морально нестійких працівників або шантажувати їх з метою подальшого використання у власних інтересах.

Посилення митного і прикордонного контролю поставило перед частиною учасників зовнішньоекономічної діяльності питання, що робити аби зберегти динаміку зростання надприбутків: розширювати виробництво, оновлювати обладнання та впроваджувати сучасні технології (що потребує часу і значних коштів), чи шукати певних людей в митницях і правоохоронних органах, які могли б забезпечити неконтрольоване "вікно" на кордоні. І слід визнати - деякі підприємці і комерсанти обирали другий, в даному випадку протиправний шлях.

Мотиви, які штовхають окремих комерсантів та учасників ЗЕД на встановлення незаконних зв'язків з митниками, цілком зрозумілі. Стосовно ж причин, які спричиняють правопорушення з боку працівників митної служби, то їх, на думку здобувача, можна умовно розділити на дві категорії: об'єктивні та суб'єктивні.

До об'єктивних причин відносяться:

- соціально-економічне становище держави;
- поблажливе ставлення частини суспільства до різного роду правопорушень з боку державних службовців, поширення правового нігілізму серед певних верств населення;
- недосконалість законодавчої бази, яка регламентує зовнішньоекономічну і митну діяльність, а звідси - і можливість для здійснення різного роду правопорушень, насамперед це стосується відомчої нормативної бази;
- недосконалість засобів контролю за переміщенням вантажів через митний кордон України;
- недостатній рівень соціальної захищеності та заробітної плати працівників митних органів, які, всупереч Митному кодексу України, не забезпечують митникам належних матеріальних умов для незалежного виконання своїх службових обов'язків;

- становище і характер взаємовідносин у колективі, рівень дисципліни і контролю за її станом з боку керівництва митної установи (підрозділу), стан виховної та профілактичної роботи в митниці.

А до суб'єктивних причин автор відносить:

- відсутність твердих патріотичних, державницьких переконань, а звідси і байдуже ставлення до справи захисту інтересів України, несумлінне виконання своїх службових обов'язків, порушення етичних норм поведінки державного службовця;

- почуття страху, побоювання за своє життя, життя своїх близьких, можливості нанесення фізичної, матеріальної чи моральної шкоди у зв'язку з примушенням кримінальних елементів, "тіньовиків", злісних порушників митного законодавства до вчинення протиправних дій;

- корисливість, прагнення до швидкого незаконного збагачення і матеріального благополуччя, інші низькі мотиви, які суперечать нормам загальнолюдської моралі, порушують честь і гідність людини;

- особисті та сімейні обставини (тяжка хвороба самого працюючого або членів його родини, які вимагають значних коштів на лікування; скрутне матеріальне становище, великі борги, вкрай несприятливі житлові та побутові умови, конфліктна ситуація на роботі тощо);

- недостатній загальноосвітній та культурний рівень правопорушника - а звідси й небажання рахуватися з нормами права і моральними принципами, з етично-психологічними та кримінальними наслідками своїх злочинних дій;

- особиста незацікавленість в припиненні контрабанди і порушень митного законодавства (заохочення керівництва Державної митної служби чи митниці несумірні з можливою "винагородою" від правопорушника).

Механізм залучення митників (і не тільки їх) до протиправної діяльності відомий давно. Кримінальники і правопорушники з "тіньових" структур уважно вивчають співробітників контролюючих служб та їх оточення, шукають певні підходи до обраної морально нестійкої користолюбної людини, налагоджують з нею контакти і залучають до протиправної діяльності. На разі відмови працівника від



злочинних зв'язків з криміналітетом, його починають шантажувати, погрожувати. А у деяких випадках - вдаються й до фізичних розправ над "непокірними", до викрадання їх близьких, вбивств. І такі дії криміналітету, мафіозних кланів, як і корупція у владних і контролюючих структурах, носять по суті справи міжнародний характер.

На особливу небезпечність позаслужбових зв'язків митників з криміналітетом, корупції в митних органах багатьох країн постійно звертає увагу Всесвітня митна організація (ВМО). З цією метою для боротьби з правопорушеннями в митних відомствах країн-учасниць ВМО, в тому числі в Україні, на засіданні Ради митного співробітництва ВМО в місті Аруша (Танзанія) 7 липня 1993 р. була прийнята "Декларація ВМО щодо доброчесності в митниці". В опрацюванні і обговоренні цього документу, який дістав назву Арушської декларації, брали участь понад 70 делегацій - членів ВМО. Активну участь в її підготовці взяла і делегація Державного митного комітету України.

Автори Декларації проголосили, що митниця є необхідним інструментом ефективного керівництва економікою і одночасно відіграє життєво важливу роль у боротьбі з контрабандою. Однак на виконання важливих функціональних обов'язків митниці негативно впливає корупція. В Декларації вперше в міжнародній практиці визначено якої великої шкоди зовнішній торгівлі, і зокрема митній справі, завдає корумпованість тої чи іншої ланки митної системи. Корупція, як визначається в Арушинському акті:

- порушує ефективне функціонування будь-якого суспільства і тим самим зменшує спроможність митниці до виконання нею своїх завдань;
- обмежує належну суму доходів, що має надійти в бюджет держави;
- сприяє незаконному переміщенню товарів та інших предметів через митний кордон держави;
- стає перешкодою для збільшення обсягів законної міжнародної торгівлі, і таким чином, негативно впливає на економічний розвиток держави;
- призводить до втрати довір'я до митниці з боку суспільства. "Вважаючи, що боротьба з корупцією може бути ефективною лише у разі вжиття зусиль на

загальнонаціональному рівні, - вказується у Декларації, - Рада митного співробітництва проголошує, що найвищим пріоритетом всіх урядів має стати забезпечення некорумпованості митниці. А це вимагає значної уваги на найвищому політичному та адміністративному рівнях до справи підтримання високого рівня чесності в усіх цивільних службах, і, особливо у митниці."

Арушська декларація проголосила, що кожна держава має опрацювати національну програму доброчесності митної служби, яка мусить враховувати наступні фактори: зрозумілість митного законодавства, обмеження адміністративного впливу на зовнішню торгівлю, спрощення митних процедур, можливість оскарження дій митників, ефективність перевірки роботи митниць, належна підготовка, достатня заробітна плата митників та ін.

Таке реформування, за його висновком, має на меті широке використання програмно-цільового підходу, який передбачає суттєве посилення результативності діяльності митних служб. Зрозуміло, що впровадження цих та інших програм Всесвітньої митної організації сприятиме підвищенню ефективності функціонування митних служб усю планету, їх звільненню від корумпованих елементів, і водночас, збільшенню митних надходжень в державні бюджети кожної країни зокрема [47, с. 65-66].

Грубі порушення правил митного оформлення ввезених з-за кордону автомобілів були викриті в Одеській митниці, де мали місце непоодинокі випадки незаконної видачі посвідчень на транспортні засоби, стягнення мита по відверто занижених ставках. Аналогічні факти мали місце в Миколаївській, Донецькій, Івано-Франківській митницях.

Перевірка митниць дала можливість виявити численні факти порушення дисципліни з боку керівних працівників та інспекторського складу. Йшлося про несвоєчасне виконання нормативних актів, доручень уряду та інших керівних органів. На місцях часто ігнорувалися інструкції, положення та накази Комітету, було втрачено близько сорока особистих печаток, штампів, пуансонів, службових посвідчень, що за існуючої на той час системи контролю за переміщенням товарів через кордон, надавало злочинцям солідні можливості для здійснення контрабанди.

Цим законодавчим актом було встановлено, що трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу може бути розірваний у випадку одноразового грубого порушення трудових обов'язків службовими особами митних органів, яким присвоєні персональні звання. Цим же Законом було визначено, що розірвання такого договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу без згоди профспілкового органу допускається відносно керівних працівників, а також службових осіб митних органів, яким присвоєно персональне звання.

Порядком регламентовано підстави та умови проведення службових розслідувань в державних органах, в тому числі і підрозділах Державного митного комітету. Введення в дію згаданого Порядку, чітка регламентація процедури розслідування, прозорість і прогресивний, гуманний, на думку здобувача, характер деяких вперше введених у правову практику норм, поруч із залученням до службових розслідувань належно підготовлених фахівців митної справи, сприяли всебічному та об'єктивному виявленню причин та обставин порушень. Все це, в свою чергу, давало можливість зробити відповідні висновки щодо тих чи інших негативних процесів в колективах митників, виявити та оприлюднити умови та обставини, що сприяли порушенням і на підставі цього здійснювали відповідні профілактичні, попереджувальні заходи.

Водночас Державний митний комітет надавав великої уваги розглядові заяв і скарг громадян на неправомірні дії працівників митних органів. З цією метою у складі Управління справами Служби було створено окремий сектор, а в регіональних митницях і митницях виділено головних або старших інспекторів.

Переважна більшість скарг на неправомірні дії посадових осіб митних органів, як правило, спочатку надходять на ім'я начальників митниць. Але далеко не завжди вони всебічно та неупереджено розглядаються. Працівники митниць часом приймають по таким скаргам протиправні або необґрунтовані рішення, порушують строки розгляду заяв або обмежуються формальними відписками. У 12 випадках заяви скаржників щодо негідної поведінки окремих працівників митниць підтвердилися і щодо них було вжито суворих дисциплінарних заходів.

Серед скарг громадян і юридичних осіб, які було визнано обґрунтованими,

переважна більшість була наслідком тяганини при розгляді окремих питань митного оформлення, неналежного виконання працівниками митниць своїх службових обов'язків, відсутності на пунктах пропуску необхідної інформації про правила переміщення людей і товарів через митний кордон, а також неможливістю звернутися до керівництва митниці (митного поста) для розв'язання конфліктної ситуації безпосередньо на місці.

Керівники регіональних митниць, митниць, їх кадрових апаратів не вживають належних заходів до зміцнення дисципліни, організованості, рішучого викорінення негативних проявів, які компрометують митну службу України і підривають міжнародний авторитет нашої держави. Попереджаю начальників митних органів, їх заступників, керівників структурних підрозділів і кадрових апаратів про їх особисту відповідальність за стан дисципліни і боротьби з правопорушеннями в підпорядкованих установах і підрозділах. Кожна обґрунтована скарга на протиправні дії працівників розглядатиметься як наслідок незадовільної роботи безпосередніх чи прямих начальників тих співробітників, які порушують вимоги законодавства і дисципліну. Сприяння незаконним діям або приховання порушень, невжиття належних заходів впливу до підпорядкованих працівників, які їх вчинили, розглядатиметься мною як невиконання обов'язків керівника з усіма належними правовими та дисциплінарними висновками, включно до звільнення з митних органів."

При розгляді скарг і звернень громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності допускається безпідставне порушення встановлених законодавством термінів розгляду таких звернень. Як відзначалось на колегії Держмито служби у червні 2010р., у 2011р. в цілому по Службі у термін понад 15 днів було розглянуто лише 6,9 % звернень громадян. Однак у першому кварталі 2010 р. цей показник збільшився до 12,4%, а за п'ять місяців 2011р. до 15,7 %. Зокрема, Дніпровською регіональною митницею з терміном понад 15 днів розглянуто 51 % звернень. Запорізькою - 29,3 %, Придунайською - 28,5 %. Мали місце факти зволікання розгляду звернень у термін понад місяць у Мостиській. Придунайській. Конотопській митницях.

Гостра критика стану роботи з заявами громадян з боку керівництва Служби сприяла значному прискоренню їх розгляду. Протягом другої половини 2010р. випадки порушення строків розгляду заяв громадян і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в митних органах України скоротилися до 4-5 %. Така тенденція зберігається і у 2011 р.

Інформація, яка надходила і продовжує надходити в Державну митну службу та правоохоронні органи впродовж останніх років засвідчує, що контрабандисти, за відповідну винагороду, інколи користуються послугами провідників міжнародних поїздів, водіїв рейсових і туристичних автобусів, членів екіпажів літаків і морських суден. В їх розпорядженні - швидкісні автомобілі і катери, сучасні засоби зв'язку, прилади нічного бачення, автоматична зброя. Для охорони найбільш цінних вантажів контрабандисти наймають спеціально підготовлених охоронців. Так, під час проведення спеціальної операції на ділянці українсько-російського кордону у березні 2011 р. в Сумській області працівниками Служби безпеки і митниками були затримані дві групи охоронців, які супроводжували контрабандні вантажі на власних автомашинах, мали при собі вогнепальну зброю і радіостанції.

Одним з головних завдань кримінальних авторитетів завжди було створення т.зв. "даху", надійного прикриття своєї злочинної діяльності з боку окремих працівників правоохоронних та контролюючих органів. Виходячи і цього, вони намагаються залучити до контрабандної діяльності посадових осіб, які за своїми службовими обов'язками повинні вести боротьбу з правопорушеннями у зовнішньоекономічній сфері. Не секрет, що злочинні угруповання значну частину коштів, отриманих протиправним шляхом, виділяють на так звані "представницькі витрати" з метою створення своїх форпостів у владних структурах і правоохоронних органах та організації легальних фірм, які використовуються для прикриття контрабандних операцій.

З матеріалів розслідування справ щодо контрабандної діяльності правопорушників видно, що окремі митники, правоохоронці та прикордонники брали участь у протиправних оборудках і за певну винагороду сприяли злочинцям в оформленні фіктивних документів та пропуску вантажів через державний кордон.

У Чопській митниці було покладено край діяльності злочинної групи, до якої входив начальник відділу митниці, підпорядкований йому інспектор, а також співробітники міліції та податкової адміністрації. За солідну винагороду учасники цієї групи під виглядом вантажних мікроавтобусів оформляли дорогі престижні іномарки. За кілька місяців шахраї привласнили понад сто тисяч доларів [14, с. 108-109]. Факти корупції, злирства, зловживання службовим становищем з боку працівників митних і правоохоронних органів, на жаль, мають місце і в інших регіонах країни.

Особливе занепокоєння, - відзначалось на засіданні, - викликає зростання кількості фактів втягування у протиправну діяльність працівників правоохоронних органів, прикордонних військ та митників. У 2010 р. за скоєні злочини було притягнуто до кримінальної відповідальності і засуджено 38 працівників митних органів (у 2011р. - 7), а 248 осіб звільнено зі служби з негативних мотивів\*

На засіданні Координаційного комітету відзначалась необхідність вдосконалення взаємодії Державної митної служби і Служби безпеки України, на які покладені завдання боротьби з контрабандою і координації цієї важливої роботи з іншими державними структурами, чіткого розмежування їх повноважень. Негативно позначається на результативності здійснюваних заходів і незавершеність договірно-правового оформлення кордону з країнами СНД, недостатня правова база, затягування з прийняттям нового Митного кодексу України [27, с. 126].

До речі, норми нового Кодексу, поданого на розгляд Верховної Ради України ще у вересні 2010р., значно підвищують вимогливість до посадових осіб митних органів. Відповідно до чинного законодавства України та Арушської декларації, проект Кодексу визначає особисту відповідальність керівників митних органів за стан профілактичної, виховної роботи в очолюваних колективах та організацію безкомпромісної боротьби з будь-якими проявами хабарництва, злирства, зневажливого ставлення до людей.

Так, згідно митного Кодексу визначається, що згадані вище керівники зобов'язані забезпечувати дотримання особовим складом вимог щодо спеціальних обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби та виконанням

\* Здобувач вважає за доцільне конкретизувати наведені на Координаційному комітеті цифрові показники. З числа 38 засуджених у 2009р.: 10 - за отримання хабаря, 8 - за співучасть у здійсненні контрабанди, 7 - за зловживання службовим становищем, 13 - за інші злочини. Серед засуджених: 6 працівників Кельменецької митниці, 5 - Чорноморської регіональної митниці, 3 - Волинської митниці, інші засуджені - по одному-два працівника з різних митниць.

На підставі Закону України «Про боротьбу з корупцією» до адміністративної відповідальності притягнуто 14 працівників, з яких 11 звільнено з митних органів (серед правопорушників найбільше з Івано-Франківської митниці, Вадул-Сіретської, Білгород-Дністровської, Новгород-Сіверської. Серед 248 звільнених з митних органів - 42 працівники Західної і 39 Карпатської регіональних митниць. Згідно з рішенням Вищої атестаційної комісії Служби за серйозні похибки в роботі звільнено також начальників Ялтинської та Євпаторійської митниць та 8 керівників підрозділів митних органів. Зміцненню законності та дисципліни в митних органах, на нашу думку, сприятимуть також норми і положення проекту Митного кодексу щодо відповідальності митних органів за заподіяння шкоди іншим державним органам, підприємствам, організаціям та громадянам; права будь-якої особи на оскарження до вищого митного органу або до суду. Кодексом визначається, що право на оскарження рішень, дій або бездіяльності митних органів та їх посадових осіб гарантується Конституцією України, митним Кодексом та іншими законодавчими актами України.

Не чекаючи затвердження нового Митного кодексу, керівництво і колегія Державної митної служби зосередили свою увагу на повсякденній виховній роботі з особовим складом, попередженні будь-яких порушень правових і морально-етичних норм з боку окремих працівників. В митних установах почала вводиться норма: жодне порушення не має залишатися поза увагою. За кожним фактом правопорушення або негативної поведінки митника проводиться службове розслідування, а винні притягуються до відповідальності. Особлива увага надається питанням подальшого зміцнення правопорядку і законності, культури в роботі, а також фінансовій дисципліні, збереженню матеріальних цінностей.

Разом з тим, на нашу думку, одним з актуальних завдань Управління ВБ є всебічне опрацювання правових, адміністративно-управлінських та оперативних заходів, які забезпечуватимуть надійне функціонування митних органів і підтримання постійної взаємодії з відповідними підрозділами Служби безпеки, інших правоохоронних органів. На часі також формування власного банку даних, який сприяв би виявленню, попередженню та припиненню фактів корупції, інших правопорушень в митних органах.

Значної уваги Управління ВБ та його підрозділів на місцях заслуговують і питання збереження державної, службової та комерційної таємниці. Адже сьогодні в центральному апараті Служби і митницях зосереджено значний масив закритої економічної, військової та службової інформації, даних про вантажоперевезення через кордон та ін., які можуть становити значний інтерес як для зарубіжних державних і підприємницьких структур, так і для конкуруючих фірм та організацій безпосередньо в Україні.

Особливо важливе значення для Управління і місцевих служб ВБ має захист митників від нападів та інших злочинних посягань кримінальних елементів, які по суті є злочинною реакцією кримінальників на сумлінне виконання ними своїх службових обов'язків. При цьому у багатьох випадках працівники митниць залишаються незахищеними. Адже і досі митники України, на відміну від своїх колег в інших країнах планети, не мають статусу правоохоронних, позбавлені права займатися оперативно-розшуковою діяльністю, і таким чином, практично не мають реальної можливості захистити себе і своїх близьких.

Кадрова проблематика, питання зміцнення правопорядку і законності в діяльності митних органів регулярно виносяться на розгляд колегії Служби, розглядаються на нарадах керівного складу галузі, в усіх колективах митників. Головний лейб-мотив прийнятих рішень - митна служба має активно сприяти здійсненню економічної політики України, захисту її національних інтересів, а працівники Служби мають бути взірцем законослухняності, дисципліни, організованості. Тим, хто компрометує Українську митницю - не місце в таких колективах. "Виконання складних і відповідальних завдань, покладених на нас



Президентом України і Кабінетом Міністрів України, в повній мірі залежить від інтелектуального, професійного і культурного рівня працівників митних органів - , говорить у зверненні. - Виходячи з цього, питання забезпечення належного виконання митниками своїх службових обов'язків, якісна підготовка і перепідготовка персоналу, рішуча боротьба з будь-якими порушеннями правових і морально-етичних норм з боку окремих працівників, повинні бути головними напрямками роботи всіх, без винятку, керівних працівників митних установ. У зв'язку з цим вважаємо вкрай необхідним аби питання зміцнення дисципліни, організованості, викоренення негативних проявів з боку деяких співробітників, які компрометують нашу Службу, регулярно розглядалися в колективах митниць та їх підрозділів, з прийняттям щодо порушників жорстких дисциплінарних висновків, включно до звільнення з митних органів. Митниця - обличчя нашої Держави. І професійна компетентність, висока культура і бездоганна репутація митників завжди мають бути зразковими" [25].

Важливу роль у справі виявлення та припинення правопорушень з боку працівників митних органів при здійсненні ними митного контролю та митного оформлення товарів останнім часом відіграє Оперативна митниця ДМС України. Її основними функціями є: боротьба з контрабандою, протидія будь-яким порушенням законодавства з боку співробітників митниць та інших митних установ, виявлення та усунення недоліків у технологічних схемах процедур митного контролю та митного оформлення, зокрема фактів порушень при справлянні митних платежів [27, с. 4-5].

З метою підвищення вимогливості і відповідальності за доручену справу, усунення різних негативних наслідків, а також недопущення позаслужбових стосунків з суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, декларантами і брокерами, в митних органах України стала широко практикуватися ротація. Вже перші місяці роботи нових керівників органів в інших колективах підтвердили ефективність періодичної ротації кадрів. В переважній більшості митниць підвищилась дисципліна і мобільність кадрів, помітно зменшилась кількість порушень і скарг на роботу особового складу.

Одночасно вдосконалюється порядок добору і прийому на роботу в митні органи. Під час добору кадрів вивчаються їх ділові, моральні якості та стан здоров'я. Запроваджено обов'язкове проходження співбесід кандидатів на посади працівників центрального апарату і митниць в атестаційних комісіях. На разі необхідності, відповідно до Митного кодексу України, для тих, хто приймається на роботу встановлюється іспитовий строк до шести місяців.

**Висновок до розділу 2** Аналіз практичної діяльності Державної митної служби по протидії корупції, зміцненню правопорядку і законності в діяльності митної системи України засвідчує, що за останні 4-5 років колегією та керівництвом Служби докладено чимало зусиль до посилення виховних факторів в діяльності всіх підрозділів галузі, зміцнення дисципліни та організованості, підвищення вимогливості до посадових осіб, насамперед до керівних працівників. Звідси і висновки:

1. Цілеспрямовані заходи по мінімізації та попередженню правопорушень чинного законодавства, активна профілактична робота, взаємодія та співпраця в цій сфері зі Службою безпеки України, МВС, іншими правоохоронними органами призвели до значного зменшення корупційних та інших протиправних діянь у митних установах України.

2. Пропонується, зокрема, опрацювати і затвердити концепцію власної безпеки митних органів України, яка б узагальнила теоретичне і практичне значення гарантування внутрішньої безпеки в митних установах та окреслила систему правових, адміністративно-управлінських та оперативних заходів, які мають забезпечувати ефективне функціонування галузі і водночас зводити до мінімуму правопорушення з боку її посадових осіб.

3. Досягнуті результати протидії корупції і зміцненню законності в діяльності митних органів вимагають подальшого їх закріплення.

4. Подальше піднесення рівня державної служби в митних органах України, посилення боротьби з правопорушеннями вимагають вдосконалення виховної роботи в митних органах, здійснення комплексних заходів по підвищенню правового, професійного та культурного рівня працівників. З цією метою

рекомендується за прикладом органів МВС і Прикордонний військ ввести в усіх регіональних митницях і митницях посаду заступника начальника митниці з виховної роботи. Координацію їх роботи покласти на Управління кадрів Державної митної служби.

5. З метою підвищення дисципліни, організованості та культури в роботі із фізичними та юридичними особами, викорінення негативних проявів, що компрометують митну службу, підривають міжнародний авторитет України, посилити роботу з листами і зверненнями громадян. Їх перевірку зробити максимально прозорою і здійснювати за участю громадської та ЗМІ. Окремим наказом Державної митної служби варто встановити, що кожна обґрунтована скарга на протиправні чи неетичні дії працівників галузі розглядатиметься як результат незадовільної роботи не лише оскарженого, але й його безпосередніх і прямих начальників, з прийняттям відносно цих керівників належних дисциплінарних висновків.

6. Внести певні доповнення до Закону України "Про боротьбу з корупцією", зокрема, наділити оперативних працівників Управління власної безпеки ДМС України та його підрозділів в регіональних митницях і митницях правом складання адміністративних протоколів за фактами вчинення корупційних правопорушень посадовими особами митних органів.

## **РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ ПРАЦІВНИКІВ МИТНИХ ОРГАНІВ**

### **3.1. Удосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів митних органів**

В умовах сьогодення, коли відбувається становлення нової моделі державного управління на основі комплексної адміністративної реформи, одним з найважливіших питань державотворення і реформування соціально-правових інститутів є проблема компетентності та професіоналізму державних службовців. Йдеться передусім про підготовку нових, висококваліфікованих кадрів спеціалістів різних галузей народного господарства, і водночас, про підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців, про формування реального та перспективного резерву кадрів управлінських і правоохоронних структур.

В основу підготовки і підвищення кваліфікації митних кадрів покладається принцип професіоналізму, компетентності і законності, які були і залишаються стрижневими в усій практичній діяльності митних органів України. Охарактеризуємо коротко ці принципи з урахуванням специфіки митної служби.

Принцип професіоналізму, на думку здобувача, передбачає:

- вміння і навички для повсякденного виконання митником своїх службових обов'язків;
- знання Конституції України, Митного кодексу України, інших актів законодавства з митних, зовнішньоекономічних, фінансово-податкових, адміністративних, кримінальних і кримінально-процесуальних питань, ґрунтовні знання з питань теорії і практики митної справи, відомчих наказів та інструкцій, вміння використовувати їх в практичній роботі;
- дисциплінованість, відданість справі, вміння продуктивно використовувати свій робочий час;
- комунікабельність, вміння спілкуватися з суб'єктами і учасниками

зовнішньоекономічної діяльності, громадянами України та іноземцями;

- вміння чітко і якісно оформляти службову документацію, аналізувати і узагальнювати матеріали з питань, що входять до його функціональних обов'язків.

Термін "компетентність" дуже близький до терміну професіоналізм, але, на нашу думку, носить більш широкий, узагальнюючий характер. Компетентний - від латинського *competens* (*competentis*) охоплює такі поняття як відповідність якомусь, досить високому, рівневі становища у суспільстві; досвідченість в певній галузі знань, практичної діяльності; повноправність у прийнятті відповідних рішень, розв'язанні якоїсь справи, авторитетність.

Стосовно ж митної справи, то компетентність працівника цієї галузі, як ми вважаємо, має охоплювати сукупність таких знань і навичків:

- розуміння характеру політичних, економічних і соціальних процесів, що відбуваються в нашій державі, суміжних країнах і загально-світовому масштабі; глибоке знання зовнішньоекономічної та фінансово-банківської проблематики, податкової системи, ринкових стосунків як в Україні, так і за її межами;

- вміння узагальнювати, аналізувати і прогнозувати розвиток ситуації в зовнішньоторговельній сфері, всебічно орієнтуватися в питаннях здійснення і подальшого розвитку митної політики, митно-тарифного регулювання, давати належну оцінку і рішуче протистояти будь-яким протиправним тенденціям в галузі зовнішньої торгівлі, порушення митних правил, злочинної контрабандної діяльності;

- правова компетентність, належне розуміння природи законності і правопорядку в умовах сьогодення, глибоке знання проблем теорії та історії права, питань законотворчості і легітимності правових актів, теорії та історії права, послідовність і безкомпромісність у відстоюванні інтересів держави, моральна чистота і порядність.

З термінами "професіоналізм" та "компетентність" тісно пов'язаний і термін "законність", який включає в себе, окрім деяких наведених вище аспектів професійно-кваліфікаційних характеристик, такі принципово важливі вимоги до всіх співробітників митної служби України як повага до закону (законослухняність),

своєчасне і чітке виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, наказів та інструкцій Державної митної служби України та законних розпоряджень своїх безпосередніх і прямих начальників. В поняття "законослухняність", на нашу думку згідно Митного кодексу України недопустимість заподіяння шкоди державним організаціям, підприємствам та громадянам, приниження честі і гідності громадян та вчинення інших неправомірних дій.

Реалізація принципів професіоналізму, компетентності та законності потребує постійного підвищення знань і професійних навичок митника, що забезпечується як високим рівнем організації праці, кваліфікованим керівництвом з боку безпосередніх і прямих начальників, так і активно діючою системою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. Післядипломне навчання митників, на погляд здобувача, варто розглядати як довгостроковий, динамічний процес, який в багатьох аспектах залежить від політичного, соціально-економічного, фінансового стану держави.

Ще одна особливість такого навчання - його диференційований характер, постійне врахування лінійного принципу роботи митної служби. Тобто, перепідготовка і підвищення кваліфікації працівника підрозділу по боротьбі з контрабандою і відділів статистики чи платежів митниці має суттєві відмінності і повинна здійснюватися у межах цілей та завдань того чи іншого структурного підрозділу митної установи. Більш того, принцип лінійності має застосовуватися і в межах одного підрозділу. Наприклад, процес підвищення кваліфікації дізнавача і оперативника, який займається пошуковою роботою у сфері незаконного переміщення наркотиків через митний кордон України (хоча вони працюють в одному відділі), має досить суттєві відмінності.

Водночас широкомасштабне запровадження принципу професіоналізму в навчально-методичному процесі потребує, на думку пошукувача, чіткої правової регламентації. В професійній підготовці і перепідготовці митників важливо максимально використовувати практику службової діяльності, технології оцінки (атестації, конкурси, просування по службі), механізми мотивації до творчої та сумлінної праці. Постановка перед слухачами-професіоналами нових більш

складних завдань, моделювання ситуацій, що вимагатимуть від них прийняття самостійних рішень, стимулювання поліпшення якості праці, безперечно спонукають службовця до збагачення своїх професійних вмінь, навичок і здібностей.

Оскільки навчальний процес - це система організації навчально-виховної роботи, в основу якої покладається органічна єдність і взаємозв'язок викладання, набуття нових знань і підвищення кваліфікації вже працюючих фахівців, ця система, на думку здобувача, повинна мати наступні основні складові:

1 Організаційна робота: чітке планування навчання, а саме - складання навчально-методичного плану підвищення кваліфікації митників за погодженням з відповідними структурними підрозділами Держмитслужби, підготовка продуманого розкладу занять з визначенням їх форм і методики.

2. Навчально-методичне забезпечення підвищення кваліфікації: наявність професійних програм, методичних рекомендацій до них, наукових посібників, інформаційно-довідкових та інших навчально-методичних матеріалів; вибір активних форм навчання, його індивідуалізація; технічні засоби навчання та його комп'ютеризація. Особливе значення тут набуває забезпечення навчального процесу сучасними засобами навчання. Йдеться насамперед про радіо- і магнітофонні та диктофонні записи, комп'ютерні ігри, тести, програми, аудіовізуальні і -теле, кіно діафільми і слайди, карти, картосхеми, таблиці, дані соціологічних досліджень та ін.

3. Добір викладачів і робота з ними. Це одна з фундаментальних проблем перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів. У профільних інститутах, університетах, академіях є чимало талановитих викладачів, але вони як правило, не мають досвіду роботи з фахово підготовленою аудиторією. Тому залучаючи їх до навчального процесу, слід пам'ятати про досвідчених професіоналів-митників. Саме вони можуть передати колегам свої знання і вміння в певній галузі митної справи, розказати про позитивний досвід організації митного контролю, роботи зі спецтехнікою, боротьби з контрабандою та ін. Вони ж можуть навести повчальні приклади як позитивного, так і негативного плану. Зрозуміло, що керівники навчальних закладів мають відповідно підготувати фахівців-практиків до роботи з

молодими колегами, забезпечити їх методичною літературою тощо.

4. Матеріально-технічне забезпечення: важливе значення для успішного навчального процесу, особливо з фахівцями-професіоналами, має стан матеріальної і навчально-технічної бази. Без належної бази, як матеріальної, так і навчально-технічної, говорити про ефективність навчального процесу немає сенсу.

Таким чином, головними факторами, що забезпечують ефективність навчального процесу в системі підвищення кваліфікації особового складу митних органів є: вдосконалення організації навчання, його навчально-методичне та кадрове забезпечення, належна матеріально-технічна база.

В умовах виконання масштабних завдань по забезпеченню економічних інтересів України підготовка і перепідготовка кадрів, формування перспективного резерву керівної ланки митних органів мають вирішальне значення. Йдеться, зокрема, про підготовку нової генерації митних кадрів - молодих, високоосвічених фахівців, відданих ідеям ринкової економіки, - які були б спроможні зайняти керівні посади в митній галузі і взяти на свої плечі нелегкі завдання по нагромадженню нашого національного багатства, перш за все шляхом послідовного поповнення бюджету України, реалізації науково-технічних та соціальних програм митної галузі, всебічного зміцнення законності і правопорядку в роботі митної служби. Отже, мова йде про створення сучасної, більш ефективної системи підготовки нових і підвищення кваліфікації вже працюючих керівних кадрів і фахівців, системи яка повністю відповідала б вимогам нової моделі державного управління, яка вже сьогодні формується на засадах комплексної адміністративної реформи. Така система в митних органах України в основному створена.

Сьогодні до національної системи підготовки та підвищення кваліфікації фахівців митної справи України входять:

- Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ);

- Центр перепідготовки і підвищення кваліфікації митних кадрів (м. Хмельницький);

- Центр перепідготовки і підвищення кваліфікації митних кадрів (М.Київ).

Визначною подією в справі становлення митних органів України як висо-



копрофесійної, динамічної державної інституції, стало створення Академії митної служби України (далі АМС України). 11 червня 1996 р. Президентом України було видано Указ № 412/96, в якому було окреслено основні завдання та порядок створення АМС України.

На підставі Указу Президента № 412/96 Голова Держмиткому України 5 липня 1996 р. видав наказ про створення Академії митної служби України, яким було затверджено робочу групу по створенню Академії і визначено заходи по реалізації Указу Президента України. Цими заходами, зокрема, передбачалось підготовка проекту Статуту Академії, опрацювання штатного розпису Академії і добір працівників на посади ректора, проректорів, деканів, зав.кафедрами Академії; розробка та узгодження проектів освітньо-професійних програм та порядку прийому до Академії тощо. Протягом 1996 р. основні нормативно-правові та навчально-методичні документи Академії були затверджені Держмиткомом і погоджені Міністерством освіти. 26 грудня 1996 р. Міністром освіти було затверджено і Статут АМС України.

Влітку 1997 р. Академія здійснила свій перший набір на економічний та юридичний факультети. Всього того року до вищого учбового закладу було зараховано 125 курсантів. Почали працювати комп'ютерні класи, лінгафонний кабінет, кілька сучасних профільних лабораторій. А вже через півроку, 23 березня 1998 р.. Указом Президента України Академія була визначена як головна навчально-методична установа національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців митної справи.

Поступово Академія митної служби нарощувала свій навчальний та науково-методичний потенціал. На січень 1999 р. тут вже працювали 4 факультети (економічний, юридичний, митний, післядипломної освіти, 9 кафедр, 4 навчальні лабораторії та 14 структурних підрозділів. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 6 липня 1999 р. № 1009 на базі ліквідованого Дніпропетровського коледжу автоматики і телемеханіки в структурі АМС України для підготовки молодших спеціалістів було створено коледж. Прийом на навчання проводився вже з семи напрямків та спеціальностей: правознавство, економіка і

підприємництво, транспортні системи та ін. Того ж року в Академії було створено факультет організації та технології митного контролю, започатковано прийом до аспірантури. Почав виходити науково-методичний журнал "Вісник Академії митної служби України". Формувався бібліотечний фонд Академії.

Академія ліцензувалася за такими спеціальностями:

правознавство;

менеджмент зовнішньоекономічної діяльності;

облік та аудит;

інформаційні системи та технології (комп'ютерні науки);

організація митного контролю на транспорті.

В навчанні курсантів враховується специфіка їх майбутньої роботи. В АМС вивчаються економічні та правові основи митного контролю, митно-тарифного регулювання, правоохоронної практики та бухгалтерського обліку в митних органах. Велика увага надається вивченню іноземних мов. З 1999 р. на факультеті післядипломної освіти Академії започатковано навчання з підвищення кваліфікації співробітників митної системи.

В центрі уваги роботи АМС України - організація наукової діяльності, подальший розвиток митної науки, проблеми захисту українського ринку, застосування математичного моделювання та ін. З професорів, викладачів Академії та працівників митниць створено кілька спільних авторських колективів для підготовки наукових праць, монографій, підручників з митної проблематики. Зосереджувалася увага, зокрема, на опрацюванні таких перспективних питань як тарифний захист українського ринку та його оптимізація, застосування математичного моделювання та прогнозування в митній справі, атрибуція культурних цінностей, митні системи і процеси. Налагодження цієї роботи дає можливість Академії надавати керівництву Служби і митниць рекомендації щодо визначення основних напрямків діяльності митних установ, виконання актуальних програм з митної справи.

На травень 2010 р. у Академії навчається вже 753 курсанти на денній формі навчання і 360 на заочній. Працює 238 викладачів і співробітників. В аспірантурі

Академії навчається 17 чоловік за 8 спеціальностями [19, с. 19]. Керівництвом Держмитслужби і Радою профспілки працівників митних органів України було докладено чимало зусиль для забезпечення навчального процесу, роботи кафедр і лабораторій, досягнення належного соціально-побутового рівня навчання курсантів. У процесі становлення Академії було реконструйовано навчальний корпус, гуртожитки, створено медпункт, їдальні. Значна увага надається фізичному вихованню курсантів. Вони регулярно займаються в спортзалі, плавальному басейні, на стадіоні, беруть активну участь в змаганнях і роботі шести спортивних секцій. Всебічно підтримуються різнобічні духовні інтереси курсантів, їх потяг до науки, культури, музики.

Велика увага надається комплектуванню професорсько-викладацького складу. На травень 2010 р. 15 викладачів Академії мали ступінь доктора наук та наукові звання професорів, 37 - ступінь кандидата наук та звання доцентів. На жаль, частина наукових працівників не мають практичного досвіду роботи в митних органах або зовнішньоекономічних структурах України чи інших держав. І хоча останнім часом АМС України активізувала зв'язки з митними установами з метою залучення їх кадрового потенціалу до науково-методичної роботи і навчального процесу, відсутність професіоналів-митників серед керівників структурних підрозділів, професорів і провідних викладачів Академії, на думку автора, дається взнаки. Адже підготовка кадрів митників наступного тисячоліття є невід'ємною складовою частиною багатопрофільної практичної діяльності Держмитслужби України, і тому, в першу чергу, має бути спрямована на прищеплення курсантам необхідних професійних знань, вміння ефективно використовувати ці знання в своїй подальшій роботі в митних органах.

І ще одне зауваження аналогічного плану. Відповідно до рішення Головного управління керівних та науково-педагогічних кадрів Міносвіти України, Академія оголосила набір в аспірантуру з 8 спеціальностей. На нашу думку, запропоновані ректоратом спеціальності ("математичний аналіз", "математичне моделювання", "автоматизовані системи управління", "українознавство", "політичні інститути та процеси", "германські мови" та ін.) не можна вважати вельми актуальними для

вирішення першочергових завдань митної служби. Хоча підготовка аспірантів з таких проблемних питань як "організація митного контролю", "митно-тарифне регулювання", "боротьба з незаконним переміщенням наркотиків через митний кордон України", "використання морського каналу для контрабанди підакцизних товарів" та ін., мала б принципове значення для підвищення рівня практичної роботи митних органів на стратегічних, найбільш важливих напрямках.

Професійна проблематика має зайняти стрижнєве місце в навчальному і виховному процесі. Науково-дослідницькі розробки необхідно базувати на практичній діяльності митниць з урахуванням реальних потреб і специфіки митної служби. А для цього слід налагоджувати постійні ділові зв'язки професорсько-викладацького складу з митницями, особливо з тими, що знаходяться на значній віддалі від великих міст і широких шляхів, та яким, зрештою, найбільше потрібна науково-методологічна підтримка Академії. Спеціалізацію аспірантури необхідно орієнтувати на аналіз актуальних завдань митної політики, митного законодавства, митного контролю, тарифного регулювання" [87, с. 5].

Не можна погодитися і з пропозицією АМС України про перепідготовку працівників митних органів з метою здобуття в Академії другої вищої освіти. Зрозуміло, що ніхто не може заперечувати співробітникам Державної митної служби заочно вчитися з метою одержання другої і навіть третьої вищої освіти. Але здобуття чергового диплому про ще одну вищу кваліфікацію, на наш погляд, має мати місце виключно за власний рахунок дипломанта. Адже в системі митної служби існує непорушне правило: кожний, прийнятий на роботу в митні органи співпрацівник, незалежно від його базової освіти, проходить кількомісячну фахову підготовку в Київському або Хмельницькому центрах підвищення кваліфікації та підготовки кадрів. Крім того, працівники митних установ (за напрямком діяльності) періодично проходять курси перепідготовки та підвищення кваліфікації в цих же центрах, а також на спеціалізованих семінарах в регіональних митницях. Отже, у фаховому відношенні підготовка і перепідготовка кадрів в митних органах має послідовний, стабільний характер і не потребує додаткових витрат на оплату за навчання працівників, які мають вищу освіту і відповідну фахову підготовку. Тим

більше, що фінансування на утримання митних органів, соціальний захист їх працівників та розвиток митної системи щороку зменшуються. В бюджеті на 2010 рік на згадані цілі асигновано всього 196,2 млн. грн., що становить лише 61 % від фактичного рівня вкрай обмежених витрат на Службу у 2011р. [21, с. 7].

Згадані асигнування, за умови скорочення загальної чисельності митних органів на 1505 працівників (9,3 % особового складу), на нашу думку, необхідно використати насамперед на оплату праці митників, утримання митних споруд та об'єктів, забезпечення нормальних умов для здійснення митного контролю та оформлення, а також на підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників митної служби в АМС України, Київському та Хмельницькому центрах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів Державної митної служби України.

В ситуації, що склалася з бюджетним асигнуванням постало питання щодо доцільності функціонування у складі АМС України коледжу для підготовки молодших спеціалістів з митної справи. Адже разом з фінансовими труднощами, кадрове забезпечення коледжу не відповідало ліцензійним вимогам, затвердженим Державною акредитаційною комісією (50% кандидатів наук). До того ж перевірка фінансово-господарської діяльності коледжу виявила суттєві порушення фінансової дисципліни і організації бухгалтерського обліку в навчальному закладі. Курсанти, студенти й слухачі факультету організації та технології митного контролю коледжу Академії митної служби продовжують навчання за обраними спеціальностями на технічному факультеті Академії митної служби України на умовах, визначених при їх зарахуванні на навчання.

Значний досвід перепідготовки і підвищення кваліфікації особового складу митних органів має Хмельницький центр перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів Держмитслужби України (далі Хмельницький центр). Навчальний процес у центрі забезпечують викладачі кафедри спец дисциплін. А для проведення лекційних та практичних занять запрошуються фахівці з митних установ, керівники структурних підрозділів СБУ та МВС, викладачі Академії прикордонних військ, наукові співробітники краєзнавчого музею. Особливо плідні зв'язки встановлено

центром з Подільською регіональною митницею (м. Хмельницький) та сусідньою Вадул-Сіретською митницею, керівники і найбільш досвідчені працівники яких регулярно залучаються не лише до лекцій і семінарських занять у центрі, а й до неформальних зустрічей і бесід зі слухачами. Зараз керівництво і викладачі центру готуються до впровадження в практику ще одної, на наш погляд, корисної форми співпраці з митницями. Йдеться про участь викладачів центру в проведенні професійного навчання безпосередньо в регіональних митницях і митницях, без відриву від роботи.

Позитивним фактором в роботі Хмельницького центру є опрацювання навчально-методичної літератури та вкрай необхідних в роботі галузі рекомендацій для працівників митних органів з окремих принципово важливих проблем їх практичної діяльності. Особливої уваги, з позицій митної справи, заслуговує остання публікація. Автори дають митникам цілу низку порад, як спілкуватися з пасажиром, що перетинає митний кордон України; яким чином попередити, а у разі неможливості, погасити, конфліктну ситуацію в процесі догляду тощо.

Позитивний досвід навчальної та виховної роботи має Київський центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів Держмитслужби України, який має статус спеціалізованої митної організації і водночас права закладу післядипломної освіти. Центр проводить освітню діяльність на рівні кваліфікаційних вимог до перепідготовки та підвищення кваліфікації за напрямками:

- перепідготовка новоприйнятих оперативних працівників;
- підвищення кваліфікації керівного та інспекторського складу з митної справи;
- іноземні мови.

Навчання працівників митних органів у Київському центрі забезпечується згідно з вимогами щодо підвищення кваліфікації державних службовців V-VII категорій. Центром практикується підготовка збірників нормативно-правових матеріалів з відповідних напрямків навчання, регулярно видаються інформаційні бюлетені з митної справи. Деякі зі збірників (наприклад, з питань кадрової проблематики в митних органах, організації митного контролю, боротьби з митними

правопорушеннями) містять у собі рекомендації з питань практичної роботи митниць і тому, на нашу думку, були б корисними для загального користування працівників митних установ.

Навчальний процес у Центрі передбачає засвоєння слухачами знань з питань державної митної політики і механізму її реалізації, основ зовнішньоекономічної діяльності, державної служби в Україні, соціально-економічних та організаційно-правових основ діяльності митних органів, порядку здійснення митного контролю, форм і методів боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, митної статистики та комп'ютерного забезпечення інформаційних систем, соціально-психологічних аспектів професійної діяльності митників та ін. [39].

Поряд з підготовкою кадрів у відомчих навчальних закладах до цієї важливої роботи залучено ряд вузів Міносвіти та інших відомств України. Так, за останні роки відбулось кілька випусків молодших спеціалістів Київського технікуму готельного господарства за митно-правовою спеціалізацією. Київський державний торговельно-економічний університет випустив групу митних фахівців за спеціальністю "Товарознавство й експертиза в митній справі". Київський міжнародний університет цивільної авіації готує фахівців митних органів у галузі автоматизованих технічних систем.

Проте в системі підготовки і перепідготовки митних кадрів є чимало невирішених проблемних питань і вузьких місць. Широкий вихід України на міжнародну арену, всебічний розвиток її зовнішньоекономічних зв'язків, завдання становлення та зміцнення ринкової економіки потребують значного поліпшення підготовки і підвищення кваліфікації митних кадрів: економістів, фінансистів, юристів. Особливо гостро стоїть питання щодо підготовки юристів високої кваліфікації. Саме в цій справі допущені серйозні перекося. Тим часом, у зв'язку з впровадженням ринкових засад в економіці, виник підвищений попит на юристів, а ринок юридичної освіти набув спотворених гіперболізованих форм.

Значна частина новоутворених навчальних закладів (деякі з юридичних факультетів відкрито на базі гірничих, машинобудівних, транспортних вузів) не можуть забезпечити належної фахової підготовки юристів, зокрема, спеціалістів у

галузі права для митної служби. Не виправдовує себе і розпорошеність у підготовці митних кадрів у багатьох вищих навчальних закладах. Особливо це дається взнаки після створення Академії митної служби України.

На нашу думку, необхідно насамперед всебічно проаналізувати скільки молодих фахівців з вищою освітою необхідно для Державної митної служби зараз і в найближчій перспективі. І вже на підставі аргументованих розрахунків визначитись з кількістю і темпами підготовки майбутньої зміни митників.

Підготовку кадрів різного профілю: інспекторів-контролерів, товарознавців, економістів, фахівців з податкового права для Держмитслужби здійснювати в Академії митної служби України. Перепідготовку та підвищення кваліфікації митників - у Київському та Хмельницькому центрах.

Згадана пропозиція ґрунтується на доцільності залучення до навчального процесу провідних представників юридичної науки України та фахівців центрального апарату ДМС, а також можливості проведення практичних занять в чотирьох митницях столиці.

Вихід України як самостійної держави на міжнародний рівень, всебічний розвиток її зовнішньоекономічних зв'язків, вирішення завдань побудови ринкової економічної системи потребують докорінного покращення підготовки та різкого збільшення кількості фахівців, здатних ефективно виконувати поставлені перед державними органами завдання. Повною мірою це стосується і органів Державної митної служби України, які є невід'ємною частиною державної служби.

Здійснений автором аналіз практичної діяльності системи підготовки і перепідготовки кадрів ДМС України дав можливість зробити деякі висновки щодо організації та функціонування навчально-виховної та методичної роботи в установах Державної митної служби України, а саме:

1. Створена на сьогодні система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації особового складу митних органів, в основному, відповідає завданням кадрового забезпечення галузі. Водночас подальшого вдосконалення потребують професійні акценти в діяльності Академії митної служби і центрів підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, посилення науково-дослідницької роботи в



галузі митної політики, митного законодавства, управління митною справою.

2. З метою підвищення ефективності професійної підготовки та її максимального наближення до митниць і митних постів пропонується ввести в практику перепідготовки і підвищення кваліфікації так зване дистанційне навчання. Така практика дасть можливість працівникам митної периферії підвищувати свою кваліфікацію без відриву від основних обов'язків. Поруч із солідною економією коштів, це дасть можливість залучати до навчального процесу кваліфікованих фахівців, організувати ділові ігри, дискусії, радіосемінари, що має значно підвищити якість знань.

3. Однією з важливих проблем підготовки та перепідготовки працівників митних органів є залучення до викладацької діяльності професіоналів-митників, які мають певний досвід оперативної роботи, але не можуть перейти на роботу в навчальні заклади ДМС, оскільки не бажають у такому разі втрачати статус державного службовця. У зв'язку з цим виникає потреба вийти з пропозицією до уряду і Верховної Ради України щодо включення до переліку державних службовців керівників, професорів, викладачів, наукових працівників закладів післядипломної освіти Державної митної служби.

4. Підготовка і отримання другої освіти працівниками Служби здійснюється, як правило, у вищих навчальних закладах Міністерства освіти та інших відомств, на що витрачаються значні кошти, які було б доцільно використовувати на розвиток та вдосконалення власної навчально-матеріальної бази. Аналіз наступних випусків фахівців Академії митної служби засвідчує, що з 2012-2013 рр. кадрові потреби Державної митної служби будуть повністю задовольнятися за рахунок випускників Академії, а перепідготовка - за рахунок центрів у Хмельницькому і Києві. У зв'язку з цим було б доцільно надалі відмовитись від угод з вузами Міністерства освіти, надаючи можливість бажаючим отримувати другу вищу освіту за власний рахунок.

### **3.2. Проблеми правового і соціального захисту працівників митних органів та роль профспілки в їх вирішенні**

Питання регулювання соціально-правового захисту людини і громадянина має багатовікову історію. З приводу захисту економічних, соціальних, культурних прав працюючих, права людини на гідну заробітну плату, соціальну підтримку, медичне забезпечення і добробут виступали десятки і сотні справжніх велетнів духу, чимало міжнародних і національних громадських організацій і політичних угруповань, в тому числі в Україні.

На жаль, на десятому році незалежності України в нашій державі все ще не реалізовано повною мірою основні принципи соціально-правового захисту населення. Розрив економічних зв'язків, обмеженість енергоносіїв, загальний спад виробництва призвели до вимушеної неповної зайнятості та безробіття, руйнування соціальної інфраструктури. Заробітна плата, пенсії, стипендії та інші соціальні виплати все ще відстають від зростання споживчих цін і різного роду комунальних платежів. Погіршився соціальний захист найбільш вразливих верств населення: дітей, пенсіонерів, інвалідів, одиноких, безробітних і багатодітних сімей. Знизився рівень соціальне трудових прав і гарантій громадян" [20].

І хоча в країні повною мірою закладено правову базу для ринкової економіки, відбувається зміна форм власності, здійснюється широка адміністративна реформа, демократизуються трудові відносини і вживаються заходи до надання посильної допомоги малозабезпеченим, стабілізації рівня життя людей та поліпшення їх матеріальних умов досягнути не вдалося. Однак Україна нині вступила в період, коли питання соціальної захищеності населення набуває якісно нового змісту і має посісти чільне місце у діяльності як законодавчої, так і виконавчої влади на всіх рівнях і у всіх ланках. Йдеться насамперед про державне врегулювання соціально-правових стосунків на рівні: "державна - підприємство - працівник", законодавче опрацювання трудових відносин та належну заробітну плату працюючим, яка б забезпечувала достатні матеріальні умови для самого робітника та утримання його родини. Аналізуючи стан соціальної сфери в Україні, доходять висновку, що її

сьогоденні реалії та об'єктивні показники безпосередньо стосуються Державної митної служби, її органів, установ і працюючого персоналу.

Якщо розглядати правовий і соціальний статус працівників митної галузі, то згідно чинного законодавства він характеризується такими основними нормами і положеннями:

1. Відповідно до чинного Митного кодексу України працівники митних органів перебувають під захистом закону. Законом гарантується захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна митників та членів їх сімей від злочинних посягань та інших протиправних дій.

2. Митний Кодекс гарантує митникам заробітну плату, яка "має забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків", а також держава гарантує працівникам митних органів соціальний захист. Службові особи галузі підлягають обов'язковому державному страхуванню.

Грошове забезпечення посадових осіб митних органів, які мають персональні звання, складається з посадових окладів, окладів за персональне звання, надбавки за вислугу років, знання іноземних мов.

Оплата праці та матеріальне заохочення працівників Державної митної служби України здійснюється за рахунок фонду оплати праці, розмір якого затверджується Кабінетом Міністрів України та має витратитися на:

- посадові оклади;
- доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників;
- преміювання працівників відповідно до їх особистого вкладу в загальні результати роботи;
- доплати до посадових окладів працівникам, які мають вчений ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності.

Працівникам митних органів встановлюється надбавка за знання та використання в роботі однієї західноєвропейської мови - до 10 відсотків, двох і більше - 25 відсотків посадового окладу; однієї східної мови - 15 відсотків, двох і більше мов, одна з яких східна - 35 відсотків посадового окладу. Окрім того чинним законодавством було визначено:

-преміювати працівників відповідно до їх особистого внеску в загальні результати роботи в межах фонду преміювання, створеного у розмірі чотиримісячного фонду оплати праці та економії фонду заробітної плати;

-надавати працівникам матеріальну допомогу у розмірі середньомісячного заробітку.

Значно обмежено фінансування і за рахунок позабюджетних коштів. Адже згідно Митного кодексу один з видів митних платежів - митні збори - мають використовуватися для розвитку системи митних органів України. Вказана норма - а вона, між іншим, носить міжнародний характер і зафіксована у митних кодексах держав з ринковою економікою, - передбачала, що кошти за виконання покладених на митницю обов'язків і надання послуг у галузі митної справи (оформлення транспортних засобів, товарів, речей, що переміщуються через митний кордон, їх зберігання під митним контролем, оформлення транспорту і товарів поза робочим часом митниці та ін.) надходять на окремі рахунки митних органів. Державна митна служба, відповідно до Митного кодексу, "готує та публікує щорічний звіт про витрачення коштів, одержаних за рахунок митних зборів"<sup>1</sup>". Саме за рахунок цих зборів протягом останніх років було реконструйовано десятки залізничних і морських пунктів пропуску і створено належні умови для переміщення товарів і людей через митний кордон України.

Спрямування митних зборів в розпорядження Держмитслужби мало важливе значення і у справі соціального захисту та матеріального заохочення працівників митних органів. За рахунок частини коштів, що надходили на розвиток митної системи було створено фонди матеріального заохочення та соціально-культурного розвитку. Джерелом формування цих фондів на підставі "Положення про порядок створення та використання фондів матеріального заохочення і соціально-культурного розвитку Державної митної служби України", стали 30 % відрахувань від митних зборів, що надходили на поточний рахунок Держмитслужби з депозитних рахунків митниць.

При цьому кошти на розвиток митної системи мали використовуватися на заходи, пов'язані з розширенням матеріально-технічної бази, науки та освіти,

розбудовою митної інфраструктури та соціальної сфери, а також на утримання митних установ та організацій. Отже, частина митних зборів була одним з основних джерел фінансування витрат на розвиток та часткове утримання митних органів України, відігравала велику роль у створенні матеріально-технічної бази митної служби, посиленні матеріальної зацікавленості митників в результатах своєї праці та підвищенні рівня соціально-побутового забезпечення митників. Використання цих коштів на фінансування деяких соціальних програм Держмитслужби дозволяло дещо підвищити рівень матеріального забезпечення її працівників.

Таблиця 3.1.

**Аналіз порівняльної характеристики розміру з/п митників зарубіжних країн у співвідношенні до з/п митників України за 2011 р.**

№ п/п	Країни	Порівняльний коефіцієнт до України (рази більша)	Оцінка співвідношення (z <sub>н</sub> )
1	Молдова	2,2	0,46
2	Беларусь	2,1	0,48
3	Румунія	6,8	0,18
4	Польща	10,2	0,1
5	Словаччина	12,4	0,08
6	Туреччина	18,5	0,005
	Росія	5,4	0,2

Якщо ж порівняти заробітну платню митників України з фінансовим забезпеченням працівників митної галузі суміжних країн то вона (у доларовому еквіваленті) виглядає так: з митниками Туреччини - 1:18,5; з митниками Румунії - 1:6,8;

з митниками Молдови - 1:2,2;

з митниками Словаччини - 1:12,4;

з митниками Польщі - 1:10,2;

з митниками Беларусі - 1:2,1;

з митниками Росії -1:5,4.

Різниця солідна. Зрозуміло, що соціальні гарантії і матеріальне забезпечення співробітників митної галузі не відповідають значному внескові ДМС України в економіку нашої держави, у складну і досить небезпечну справу боротьби з контрабандою, незаконним обігом наркотиків, зброї, валюти, стратегічної сировини, збереженню наших святинь, історичних і культурних цінностей. Наведемо з цього приводу кілька переконливих, на нашу думку, цифр і фактів.

Таблиця 3.2.

**Розрахунок бюджетних витрат на одного митника (грн.)**

№п/п	показники	роки		
		2010	2011	2012
1	Внесок, який зробив кожен митник до державного бюджету (показник середній)(тис.грн.)	102	159,9	245,5
2.	У відсотках до державного бюджету (%)	17,1	19,3	24
3	Розрахунок бюджетних витрат на одного митника (грн.)	3697	3361	3100

Якщо в 2011 р. 18618 працівників до загального фонду Державного бюджету становив: у 2010 р. - 17,1%; у 2011р. - 19,3 %; у 2012 р. - 24 %.

Якщо у 2010р. кожний митник заробив для держави 102 тис. грн., у 2005 - 159,9 тис. грн., то у 2011 р. - 245,5 тис. грн. Бюджетні витрати на одного митника за ці роки були мінімальними і становили, відповідно: 3697 грн., 3361 грн., 3100 грн.

В результаті реальна заробітна плата працівників галузі в порівнянні з січнем 2011 р. зменшилася в 2,2-2,3 рази. Якщо ж врахувати відомі інфляційні процеси, а також суттєве зростання цін на товари першої потреби, оплату житла і комунальних послуг протягом 2011 р., то оплата праці митників у грудні 2011р. становила 25-27

відсотків платні, яку вони отримували три роки тому.

Тобто, проблема недостатнього соціального та матеріального забезпечення працівників митних органів тісно пов'язана з невизначеністю їх правового статусу. Хоча українські митники, відповідно до чинного законодавства, здійснюють дізнання у справах про контрабанду, адміністративне затримання, особистий огляд та інші оперативно-слідчі заходи, в Україні, на відміну від загальносвітової практики, й досі не визначено статус митної служби як повноправної правоохоронної структури з усіма її обов'язками і правами.

Відсутність законодавчого закріплення цього статусу, не лише позбавляє митників можливості використовувати активні методи боротьби зі злочинністю, негативно впливає на стан організованості і дисципліни працівників, але й помітно послабляє рівень їх соціальної захищеності, позбавляє соціальних гарантій і пільг, встановлених для правоохоронних органів.

Принципове значення для реалізації державної політики з соціальних питань в митних органах України має забезпечення митників житлом.

Статус правоохоронної служби з відповідними соціальними гарантіями та пільгами, встановленими для правоохоронних органів та військовослужбовців, мають не лише митні служби держав з ринковою економікою, але й митні органи країн СНД.

На отримання службового житлового приміщення мають право посадові особи митних органів, до яких відносяться: інспектори, інспектори-кінологи, інспектори-водії спеціальних автомашин; старші, провідні, головні інспектори митних постів, митниць, регіональних митниць, спеціалізованих митних органів; начальники служб, відділів, секторів митниць, регіональних митниць та деякі інші працівники. Проте, житлова проблема в митній галузі вирішується з великими труднощами у зв'язку з відсутністю бюджетних асигнувань і стабільним збільшенням загальної чисельності працівників галузі, які не мають житла зовсім або потребують його термінового поліпшення. На 1 січня 2011 р. на черзі на одержання житла перебувало 1146 співробітників, серед них понад 600 чоловік працює в органах Державної митної служби понад 5 років.

Постійної уваги з боку керівництва Служби, начальників митних установ і профспілкових організацій вимагає медичне обслуговування митників. Це пов'язано зі значними нервово-психологічними і фізичними навантаженнями на працівників галузі, ненормованим робочим днем, а також перебуванням значної кількості митниць, митних постів і пунктів пропуску в зонах радіаційного та екологічного забруднення.

З метою реалізації державної політики з соціальних питань в митних органах України, регулювання трудових відносин та матеріального забезпечення працівників галузі автором опрацьовано і подано на розгляд керівництва Служби проект Програми соціального розвитку Державної митної служби України на 2009-2012рр., який сприятиме забезпеченню конституційних гарантій співробітникам митних органів на працю, відпочинок, захист своїх економічних, соціальних і професійних інтересів. Заплановано також здійснення комплексних заходів щодо підвищення матеріального рівня митників, опрацювання відомчої житлової програми, створення власної медично-реабілітаційної бази, поліпшення фізкультурно-оздоровчої та медично-профілактичної роботи.

Програмою передбачено також втілення у життя цілої низки соціальних проблем. Відповідно до Митного кодексу України планується опрацювати та затвердити умови і механізм реалізації права працівників митних органів на обов'язкове державне страхування.

З метою соціального захисту працівників і ветеранів митної служби України, надання їм правової і соціальної допомоги пропонується:

- сприяти створенню і становленню Спілки ветеранів митної служби України;
- надати допомогу ініціативній групі співробітників митних органів України в справі організації і налагодження роботи Фонду ветеранів війни, праці, воїнів-"афганців" і чорнобильців - працівників митних установ;
- посилити піклування про працівників митних органів - учасників війни, воїнів-"афганців", митників, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також співробітників митниць і митних постів, які виконують службові обов'язки у зонах відчуження; регулярно надавати їм медичну та фінансову допомогу; сприяти



оздоровленню, поліпшенню умов праці та відпочинку.

Фінансування Програми в частині, що стосується матеріального забезпечення, охорони здоров'я та надання житла планується здійснювати за рахунок бюджетних коштів. Заходи щодо соціального захисту працівників Держмитслужби - за рахунок коштів на розвиток митних органів, фондів матеріального заохочення і соціально-культурного розвитку.

Передбачити виділення коштів цільовим призначенням на 2010-2012 рр. з метою придбання медичного обладнання, лікарських препаратів для медичних та санаторно-оздоровчих закладів Державної митної служби.

Функції координатора Програми пропонується покласти на Господарсько-експлуатаційне митне управління ДМС України, а вирішення питань фінансування передбачених заходів - на Фінансово-економічне управління, з участю Ради профспілки працівників митних органів України.

Запропонований проект Програми погоджено з Фінансово-економічним, Господарсько-експлуатаційним митним управліннями та іншими підрозділами Служби. В другому кварталі 2012 р. він має розглядатися колегією ДМС України і, як ми сподіваємося, поданий проект буде прийнято за основу подальшого стратегічного курсу Державної митної служби з соціальних проблем.

Вагомий внесок у розвиток соціально-економічної сфери, справу захисту трудових, професіональних і соціальних інтересів працівників митної галузі вносять профспілкові організації.

З перших днів функціонування митних органів та комплектування їх кадрового апарату постала проблема соціально-економічного захисту прав та інтересів митників. І таку проблему могла вирішити лише професійна спілка. Цей висновок базується на правовій нормі. Адже Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України визначається, що "службові особи митних органів не можуть бути членами політичних партій та рухів, брати участь у діяльності інших об'єднань громадян, що мають політичні цілі".

Таким чином, єдиною громадською організацією, яка б захищала інтереси працюючих в митних органах, могла бути професійна спілка.

Формування та становлення профспілкових організацій в митних органах України тісно пов'язано з розвитком профспілкового руху в нашій державі та організацією самих митних органів країни. Як й інші професійні спілки України, здійснення своєї соціальної ролі вони бачать у відстоюванні економічних інтересів митників, їх правового захисту та духовних потреб.

Статут визначав особливості правового регулювання, засади створення, права та гарантії діяльності професійної спілки її організаційну будову, кошти та майно. У пункті 1 Статуту зафіксовано, що професійна спілка працівників митних органів України - об'єднання спеціалістів, службових осіб, працівників обслуговуючого персоналу митниць які працюють в установах, організаціях, що підпорядковані Державній митній службі України [29, с. 1-2].

Визначається, що профспілка працівників митних органів України є самостійною громадською організацією незалежною від впливу державних органів влади, управління, господарчих, партійних, релігійних організацій, політичних рухів та інших громадянських об'єднань, їм не підпорядкована, невідзвітна і не підлягає контролю та втручанню з їх боку. Стосунки з цими органами, організаціями та рухами будуються на основі співробітництва та партнерства. Здійснює свою діяльність у відповідності з Конституцією України, чинним законодавством держави та Статутом професійної спілки (пункт 2 Статуту).

Пункт 19 Статуту встановлює основні організаційні принципи діяльності професійної спілки, які полягають у:

- виборності усіх профспілкових органів знизу до верху, їх регулярній звітності перед членами профспілкових організацій та виборних органів,
- колективності у роботі всіх організацій та виборних органів, особистої відповідальності за виконання прийнятих постанов і профспілкових доручень,
- плюралізму думок, свободи дискусій і права меншості відстоювати свою думку на стадії обговорення питань і єдності дій після прийняття рішень.

Структура профспілки побудована за відомчим принципом і складається з первинних профспілкових організацій (Державної митної служби України, регіональних митниць, митниць, установ та організацій митної системи), а також

асоціацій які можуть створюватися в рамках профспілки за професійним принципом для більш повного вираження, реалізації та захисту професійних інтересів окремих груп працюючих.

З перших днів після структуризації профспілка працівників митних органів та її Рада, реалізуючи надані Статутом права і повноваження, вживали всіх законних заходів для захисту соціально-економічних інтересів працівників галузі. Професійна спілка брала участь у опрацюванні планів економічного та соціального розвитку, укладала та здійснювала контроль за виконавцями колективних договорів та угод з адміністрацією, контролювала дотримання законодавства про працю та житло, домогалася відповідності зарплати до індексу цін, вартості житла, рівня інфляції.

Важливого значення в повсякденній роботі Ради профспілок та профспілкових комітетів митниць набувають питання нагляду за створенням безпечних умов праці, належного службового побуту працюючих, усунення екологічно шкідливих, небезпечних факторів, які впливають на здоров'я людей, контроль за виконанням правил і норм виробничої санітарії і техніки безпеки. Відповідно до чинного законодавства профспілка бере участь в управлінні державним соціальним страхуванням.

В центрі уваги профспілкових організацій й такі принципові проблеми як вирішення трудових спорів, представництво і захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілок в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, у відносинах з адміністрацією Держмитслужби та митних установ, а також з іншими об'єднаннями громадян.

Так, відстоюючи соціально-економічні інтереси митників. Рада профспілки попередніми роками зверталася до Президента України, Верховної ради України з пропозицією щодо прийняття термінових заходів для поліпшення матеріального стану працівників митних органів. У зверненні, зокрема, відзначалося, що негативні процеси в сфері економіки, галопуюча інфляція і зростання цін призвели до значного погіршення матеріального стану митників. "Зростання злочинності, - зазначалось у Зверненні, - загостило криміногенну ситуацію на державному кордоні. Нерідко митники залишаються сам на сам з озброєними кримінальними

угруповуваннями. Почастішали випадки фізичної розправи з нашими працівниками". Рада профспілки подала на розгляд керівництва держави проект Постанови "Про фінансово-матеріальне забезпечення працівників митних органів України", в якому пропонувалось:

1. Підвищити заробітну плату працівникам митних органів у 2,9 рази.
2. Встановити оплату за персональне звання і видачу продовольчого пайка (або грошової компенсації за нього) на рівні і за нормами, визначеними для Прикордонних військ України.
3. Встановити, що працівники митних органів, які мають персональне звання, а також батьки і члени сімей цих працівників, які загинули, померли або стали інвалідами під час виконання службових обов'язків, оплачують житлову площу та комунальні послуги в розмірі 50 відсотків від встановлених ставок.
4. Підтримати пропозицію Державного митного комітету і профспілки працівників митних органів України щодо звільнення працівників митних органів від сплати прибуткового податку з одержуваної ними заробітної плати [21].

І хоча більшість із запропонованих Радою профспілки соціально-економічних вимог (підвищення заробітної плати, звільнення від податку на доход фізичних осіб, 50-відсоткова оплата житла та комунальних послуг, видача продовольчого пайка) не були прийняті урядом, одне з важливих питань, що вносилися профспілкою, було вирішено позитивно. Після кількох звернень Ради профспілки до уряду України було позитивно вирішено ще одну надзвичайно важливу для митників проблему щодо надання працівникам митних органів службових жилих приміщень.

Принципове значення в діяльності профспілки надається питанням соціального партнерства, одною з суттєвих засобів і форм якої є колективно-договірне регулювання взаємовідносин між роботодавцем (Державною митною службою України) і професійною спілкою. Виходячи з цього, та керуючись Законом України "Про колективні договори і угоди", Указом Президента України від 18 жовтня 1997 р. № 1166/97 "Про основні напрями соціальної політики на 2011-2013 роки", а також Генеральною угодою між Кабінетом Міністрів України і Українським союзом промисловців і підприємців та профспілковими об'єднаннями України,

Держмитслужба та Профспілка працівників митних органів України уклали галузеву угоду, яка регламентує такі основні аспекти соціального партнерства, взаємної довіри і рівноправності:

- гарантії зайнятості та кадрової політики;
- регулювання трудових відносин, оплати праці та соціального захисту працівників;
- режиму праці і здоров'я працівників;
- житлово-побутові гарантії;
- гарантії діяльності профспілки та її обов'язки.

Угода - вона зареєстрована в Міністерстві юстиції України 23 листопада 1998р., реєстр №22-59170 - укладена на основі принципів зацікавленості сторін у розробці та обґрунтуванні проектів законодавчих і нормативних актів, державних цільових програм та соціального захисту працівників. Документом встановлено, що кадрова політика митної служби України і далі буде спрямована на раціональне використання кадрового потенціалу, посилення мотивації до праці, підвищення кваліфікації працівників Служби. Сторони домовились спільно вирішувати питання зайнятості в митних органах. У разі прийняття рішення про скорочення чисельності штатів у зв'язку із змінами структури.

Служби, адміністрація не пізніше, як за три місяці до намічених дій має інформувати профспілку для забезпечення дотримання трудових прав та соціального захисту трудящих. Призначення працівників на керівні посади номенклатури Державної митної служби має здійснюватися з урахуванням думки профспілкового органу [18, с. 7].

Сторони домовились вимагати від владних структур встановлення заробітної плати, як головного джерела працюючих, залежно від їх особистого внеску в кінцеві результати роботи митної служби. При цьому заробітна плата має забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання митниками своїх службових обов'язків. Погоджено також, що Сторони забезпечуватимуть працівникам митних органів України всі соціальні гарантії, передбачені Законом України "Про Державну службу".

Галузевою угодою встановлено, що режим роботи, тривалість робочого часу та відпочинку визначається колективними договорами трудових колективів відповідних митних установ з адміністрацією митниць, спеціалізованих митних управлінь та організацій. ДМС України зобов'язується здійснювати свої повноваження згідно з законами України "Про охорону праці", "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" та ін. Забезпечити реалізацію прав працівників на здорові й безпечні умови праці, створити умови для проведення щорічних медичних оглядів працівників та ін. [18, с. 10-11].

Одним із важливих напрямків роботи профспілки є реалізація конституційного права працівників митних органів на охорону їх життя і здоров'я в процесі трудової діяльності. На подання Ради профспілки з початку функціонування митної системи України адміністрацією митниць було вирішено низку організаційних питань щодо охорони праці митників. Зокрема, у всіх митних органах створені служби охорони праці, налагоджено методичне забезпечення та керівництво їх роботою. Головним напрямком роботи в цій сфері є створення безпечних умов праці. З цією метою в усіх митних установах проводяться перевірки стану робочих місць, їх атестація за умовами праці, аналізуються обставини та причини нещасних випадків, здійснюються належні профілактичні заходи. Організаційна робота в цій галузі спрямовується на дотримання особовим складом вимог охорони праці. Стан охорони праці періодично обговорюється на виробничих нарадах та профспілкових зборах. В результаті щорічно близько тисячі працівників Служби поліпшують умови та безпеку своєї праці.

Аналіз практичної діяльності професійної спілки працівників митних органів України в сфері захисту соціально-економічних прав митників дає підстави стверджувати, що профспілка, керуючись чинним законодавством України і своїми статутними нормами, з часу створення послідовно відстоювала і відстоює трудові, соціальні та економічні інтереси працівників галузі. В своїй повсякденній роботі вона дотримується принципів законності, соціального партнерства, позапартійності та гласності. Реалізуючи надане законодавством право мати у власності кошти та інше майно, що формується за рахунок членських внесків та інших коштів,

професійна спілка надає фінансову, матеріальну та правову допомогу своїм членам; відповідно до ст. 20 Статуту бере участь в організації, здійсненні та повному чи частковому фінансуванні медичного та санаторно-курортного забезпечення митників, проведенні культурних, спортивних, туристичних заходів та ін.

Водночас, в силу об'єктивних причин (економічне становище в країні, недостатнє фінансування галузі, відсутність або недосконалість деяких законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань правового статусу і соціальної захищеності митників) професійна спілка не має реальних можливостей впливати на основні критерії соціального і правового стану працівників галузі: вирішення важливих кадрових проблем, на рівень заробітної плати, забезпечення житлом, матеріальне становище працюючих.

### **Висновок до розділу 3.**

По-перше, найбільш актуальними питаннями реалізації соціально-правової політики в митній галузі є вдосконалення законодавчої бази стосовно соціальної захищеності працівників митних установ, а також суттєве поліпшення їх матеріального стану, що дало б можливість посилити вимоги держави і суспільства до людей, які виконують свої щоденні посадові обов'язки з ризиком для життя і здоров'я. Пропозиції з цього питання викладені у Програмі соціального розвитку Державної митної служби України на 2010-2013 роки.

По-друге, з метою подальшого розвитку митної системи України, надання їй сучасних, загальносвітових форм і стандартів, і водночас підвищення рівня соціального захисту та матеріального забезпечення працівників галузі відновити в повному обсязі дію Митного кодексу України щодо використання митних зборів в інтересах розвитку митної системи.

По-третє, у зв'язку з необхідністю зростання демократичних основ в діяльності управлінських структур всіх рівнів, посилення впливу громадськості на таку діяльність, а також на проблеми кадрового забезпечення адміністративно-управлінських ланок, виникає проблема підвищення ролі професійної спілки у вирішенні кардинальних питань кадрової політики, розподілу житла, матеріального стану працівників митних органів.

## ВИСНОВКИ

Аналіз організаційно-правових аспектів кадрового забезпечення митних органів, проведений на підставі вивчення законодавчої бази, кадрової проблематики та соціально-правових факторів діяльності Державної митної служби України, дає підстави зробити наступні висновки.

1. Вихід України на міжнародну арену, розбудова основ ринкової економіки, розвиток зовнішньоекономічних зв'язків держави вимагають організації власної митної системи, опрацювання правової бази і встановлення митного контролю по всьому периметру державного кордону. В роботі обґрунтовуються етапи становлення і розвитку митних органів України, досліджується еволюція законодавства з митної справи та процес структуризації управління митною галуззю.

Констатуючи, що діюча на сьогодні єдина митна система України потребує подальшої структуризації та вдосконалення, автор на підставі аналізу ситуації в зовнішньоекономічній сфері, транспортних, зокрема транзитних перевезень, пасажиропотоку, криміногенної обстановки, з одного боку, і сучасної розстановки особового складу, матеріально-технічних засобів регіональних митниць і митниць, з другого, доходить висновку про необхідність перегрупування кадрових, фінансових і технічних можливостей митної галузі та їх зосередження в зонах активної економічної діяльності, на найбільш відповідальних об'єктах морського, залізничного і авіаційного транспорту, в уразливих з точки зору контрабанди, прикордонних регіонах.

2. Нормативно-правова база митних органів потребує подальшого вдосконалення і приведення у відповідність з Конституцією України та законодавчими актами з митної, податкової, зовнішньоекономічної проблематики, а також з міжнародними угодами і конвенціями, які уклала або до яких приєдналася Україна протягом останніх десяти років. Законодавчого врегулювання насамперед вимагають питання удосконалення державної системи управління митною справою, дотримання законності в діяльності митних органів, кадрового забезпечення, правового статусу та проходження служби в митних установах, соціального захисту



працівників галузі.

3. На підставі дослідження діяльності Державної митної служби, її кадрових апаратів в роботі сформульовані завдання кадрового забезпечення галузі, окреслені роль і значення в кадровому процесі таких принципово важливих факторів як науково обґрунтоване визначення реальних кадрових потреб кожного митного органу; забезпечення конкурсності та гласності при прийнятті нових працівників, об'єктивна і прозора процедура їх зарахування в кадри Служби; максимальне врахування профілю роботи підрозділу і особливостей кожної посади, на якій планується використати працівника. З позицій подальшого зміцнення кадрового корпусу ДМС України критично аналізуються умови і механізм добору і формування професійно підготовленого резерву, порядок стажування та ротації кадрів, доцільність правильного співвідношення молодих і досвідчених керівників, широкого використання на керівній та оперативній роботі жінок, забезпечення наступності керівництва митними установами.

4. Визначено авторський підхід до функціональної класифікації особового складу митних органів. В залежності від повноважень і функцій структурних підрозділів ДМС України та штатних посад співробітників вважає за доцільне виділити та законодавче закріпити такі категорії працівників: посадові особи митних органів, допоміжні та обслуговуючі (технічні) працівники. З метою чіткого визначення повноважень посадових осіб та усунення суттєвих суперечностей між чинним Митним кодексом, Положенням про порядок і умови проходження служби в митних органах та Законом України "Про державну службу", пошукувач вносить пропозиції щодо введення до Митного кодексу нових норм і положень, зокрема, з питань надання митній службі статусу державного правоохоронного органу, визначення посадової особи митних органів, основних принципів державної служби в митних органах, регламентації права на службу в митних органах, а також опрацювання та затвердження Дисциплінарного статуту митної служби.

5. Дослідження порядку комплектування кадрами підрозділів митних органів по боротьбі з контрабандою, характеру і умов їх повсякденної служби дає підстави стверджувати, що діяльність цих підрозділів містить у собі низку організаційно-

правових функцій, які характеризуються специфічними засобами і призначеннями. Серед них: адміністративна (виявлення порушень митних правил і провадження у справах про такі правопорушення), профілактична (попереджувальні заходи по недопущенню контрабанди і ПМП), кримінально-процесуальна (викриття та припинення контрабанди, провадження дізнання у кримінальних справах про контрабанду); охоронна (супроводження та охорона підакцизних вантажів, здійснення заходів по охороні митного кордону і затримання правопорушників). Ці функціональні обов'язки підрозділів по боротьбі з контрабандою пов'язані між собою і утворюють єдиний комплекс заходів по боротьбі з контрабандою, які здійснюються спецпідрозділами ДМС України. Виконання цих обов'язків вимагає специфічних знань, особливо в галузі митного, адміністративного, кримінального та кримінально-процесуального законодавства, відповідних умінь та навичок, належної фізичної і морально-психологічної підготовки. Все це вимагає вжиття додаткових заходів до укомплектування цих підрозділів кваліфікованими спеціалістами з базовою юридичною, спеціальною підготовкою і належним досвідом роботи.

Зважаючи на особливу роль таких підрозділів у справі протидії контрабанді та порушення митних правил, особливо у сфері боротьби з контрабандою наркотиків, зброї, валюти, культурних, історичних цінностей та з метою актуалізації та посилення протидії порушникам митного законодавства, здобувач пропонує внести відповідні зміни і доповнення до законодавчих актів щодо надання вказаним підрозділам права на здійснення оперативно-розшукової діяльності.

На базі Управління по організації боротьби з контрабандою та порушення митних правил, яке, на наш погляд, у зв'язку зі своєю малочисельністю та відсутністю необхідних правових та матеріально-технічних можливостей не спроможне здійснювати ефективне, комплексне керівництво і координацію роботи всієї системи підрозділів по боротьбі з контрабандою, створити потужний оперативний центр - Головне управління по боротьбі з контрабандою і митними правопорушеннями. У складі Головного управління - його пропонується підпорядкувати Голові Державної митної служби - ввести управління і служби: по

боротьбі з контрабандою наркотиків, зброї, радіоактивних матеріалів і культурних цінностей, взаємодії з правоохоронними службами України і митними органами суміжних держав; керівництву і координації роботи митниць; митної варти, а також відділи - інформаційно-аналітичний, технічного забезпечення та ін.

6. Створена на сьогодні система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації особового складу митних органів, в основному, відповідає завданням кадрового забезпечення галузі. Водночас подальшої актуалізації потребують професійні аспекти в діяльності Академії митної служби і центрів перепідготовки кадрів, посилення науково-дослідницької роботи в галузі митної політики, митного законодавства, управління митною справою. У цьому зв'язку автором опрацьовані принципи професіоналізму, компетентності і законності в діяльності митних органів, які, на думку здобувача, можуть бути покладені в основу підготовки і підвищення кваліфікації митних кадрів.

Важливою проблемою якісної підготовки працівників митних органів є залучення до викладацької діяльності професіоналів-митників, які мають необхідний досвід роботи, але не хочуть перейти у навчальні заклади, оскільки втрачають статус державного службовця. Пропонується вийти з пропозицією до уряду щодо включення до переліку державних службовців керівників, професорів, викладачів, наукових працівників закладів післядипломної освіти ДМС.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України //Відомості Верховної Ради України. -1996.-№30. - Ст. 141.
2. Митний кодекс України від 13.03.12//Відомості Верховної Ради України - 2012.- Ст. 203.
3. Податковий кодекс України від 02. 12. 2010 г. – 2856-VI від 23.12.2010, ВВР, 2011, № 29, ст.272.
4. Про власність: Закон від 7.02.1991 №691-ХП //Відомості Верховної Ради України 1991. -№20.- Ст.249.
5. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон від 16.04.1991 №959-ХП //Відомості Верховної Ради України 1991. -№29.- Ст.377.
6. Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 19,12.94 року ЗП уряду України. - 1995. - № 2. - ст. 35.
7. Про розміри надбавок до посадових окладів працівників за дипломатичні ранги, персональні звання та ранги державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 1994 року / ЗП уряду України, - 1994.- № 11. - Ст. 96.
8. Про невідкладні заходи щодо фінансового, матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.95. №342.
9. Збірник наказів та розпоряджень Державного митного комітету України. Випуск другий. К.: вид. ДМК України. - 1993. - С. 54-55.
- 10.Авер'янов В. Адміністративне право України:, доктринальні аспекти реформування // Право України. -1998. -№ 8. -С. 11. -15
- 11.Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: черговий етап// Право України. - 2006. - №7. - С. 6-8.
12. В.Б.Авер'янов. Забезпечення прав і свобод людини - пріоритетна орієнтація державного управління // Державне управління в Україні. Навчальний посібник. -

- К., 1999. - С. 50.
13. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Голосніченко І.П., Битяк Ю.П., Ківалов С.В. Державне управління в Україні. Навчальний посібник. -К., 1999. - 265 с.
  14. Аверьянов В., Бойко В., Бординюк В. та інші. Коментар до конституції України. - Київ: Книга, 1996. - 376 с.
  15. Административное право /Под ред. А.Е.Лунева. -М.:Юрид.літ-ра,1970. -596с.
  16. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні. - К., 1999. - 48 с.
  17. Арсеєнко А., Грищенко К., Привалов Ю. Сучасні проблеми функціонування державної служби //Вісник державної служби України. - 1997. - №4.
  18. Бантышев А., Василина М. Ответственность за контрабанду. Таможенное дело в вопросах и ответах. Ужгород: изд. ДМК Украины. - 1994. - 58с.
  19. Бахрах Д. Административное право. - М.: изд. БЕК - 1999.
  20. Белокуров О. Организованная преступность: история развития й формы проявления // Вести. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. - 2004. - №4. - С. 52-58.
  21. Белоусова Л., Малинова Г., Ковальчук М. Одесской таможне - 200 лет. - Одесса: Книжная фабрика, 1995. - 98с.
  22. Бень А. Без мита наша карта бита//Голос України. - 1993. - Хо120 (26 червня).
  23. Бережний О. На охороні митних кордонів України Профспілковий вісник. - 1999. - №11(16 листопада).
  24. Галузева угода між ДМС України та Радою профспілки працівників митних органів України. - Київ: вид. ДМС України. - 2002. - С. 7.
  25. Деркач Л. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра. Видання ТРЕ, доповнене. - К.: вид. Книга. - 2005. - 542 с.
  26. Димитров Ю. Боротьба зі злочинністю: деякі проблеми і шляхи їх вирішення // Право України. - 2006.-С. 108-111.
  27. Додаткові заходи щодо реалізації окремих положень Основних напрямків соціальної політики на 2010-2013 роки // Урядовий кур'єр. - 2010 (6 травня).
  28. Дорошенко А., Овсій І. Організована злочинність: міжнародний аспект // Політика і час. - 2005.- №3. - С. 41-51.
  29. Дубенко Г. Проблеми реформування державної служби України //Вісник державної

- служби України. - 2006. - .№ 3-4.
- 30.Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні. Навчально-методичний посібник. - К., 2004. - 242 с.
- 31.Дурдинець В. Боротьба із злочинністю має бути всеохоплюючою і ефективною // Право України. - 2006. - №1. - С. 25-33.
- 32.Дурдинець В. Корупція - це жахлива реальність сьогодення Урядовий Кур'єр. 2011. - 18 вересня.
- 33.Дурдинець В. Приборкання злочинності - справа усього суспільства // Урядовий Кур'єр. - 2010. - 24 грудня.
- 34.Кивалов С. Таможенное право (административная ответственность за нарушение таможенных правил). - Одесса: изд. Астропринт. -1996. - С. 111.
- 35.Корнійчук О., Бережнюк І., Іванюк Н. Основи митної справи. -Хмельницький : вид. Поділля. - 1996. - 352с.
- 36.В.Кручок. Боротьба з контрабандою - проблема сьогодення Юридичний вісник України. - 1999. - №49 (2-8 грудня).
- 37.Кузьменко В., Кузнецова Л. Свободные экономические зоны: мифы и реальность // Экономика предприятия, 2005.
- 38.Рисич Й., Новосад Б., Морозов О. Історія митної справи та митної політики в Україні. Навчальний посібник, - Дніпропетровськ. Вид. Академія митної служби. - 2011. - 68 с.
- 39.Сандровський К. Международное таможенное право. Учебник. -К.: Знання. - 2010. - 461 с.
40. Соколовська А. Митна політика в Україні // Вісник Національного банку України. - 2010. №4.
41. Терещенко С. Оперативній митниці виповнився один рік Митний брокер. - 2000. - №3. - С. 84-85.
- 42.Шкарута В., Лобойко Л. Проблеми виявлення контрабанди митними органами // Фінанси України . - 2005. - №3. - С.26-32.
- 43.В.Шкарупа, В.Щербина. Правовий статус працівників митних органів України. Навчальний посібник. - Дніпропетровськ: вид. Академії митної служби України. -

2003. - 37 С.
44. Legislation // Official Journal of European Communities. 1993, October, p. 743.
45. Customs Technique Training // Korea International Cooperation Agency, 2000, June-July, p. 213.
46. Good practice guide on training systems development // WCO. 2006, April, p. 197.
47. Convention on temporary admission / Convention relative a l'admission temporaire// WCO. - 2005.- p.123.
48. Codul Vamal // Departamentului Controlului Vamal al Republicii Moldova. - Chisinau: Didactica, 1994, p. 98.
49. Guidelines for the Control of Narcotic and Psychotropic Substances in the context of the international treaties. World Health Organization. Geneva. - 1984. - P. 162.
50. Архів ДМС України. Справа № 3, том I.
51. Архів ДМС України. - Справа 5, том 3.
52. Архів ДМС України. - Справа 11, том 1, арк. 3-4.
53. Архів ДМС України. - Справа 17/1, том 4, арк. 42-52.
54. Архів ДМС України. - Справа 19/2, том 2, арк. 14-16.
55. Архів ДМС України. - Справа "Стенограма колегії ДМК України від 10 березня 1992 р.", арк. 26-28.
56. Архів ДМС України. - Справа "Стенограма колегії ДМК України від 12 жовтня 1992 р.", арк. 14-15.
57. Архів ДМС України. - Справа "Стенограма колегії ДМК України від 5 лютого 1994 р.", арк. 44.
58. Архів ДМС України. - Справа "Стенографічний звіт про роботу колегії ДМК України від 5 лютого 1994 р.", арк. 28.
59. Поточний архів Правового управління Держмитслужби. Подання Голови ДМК України Президентові України від 31 жовтня 1996 року ЛЬ 11/1-8124: - Справа № 16, арк. 10-12.
60. Поточний архів Управління кадрів ДМС України. - Справа 12, том 2, арк. 16-17.
61. Поточний архів Управління по організації боротьби з контрабандою і ПМП ДМС України. - Справа 2, арк. 26-29.

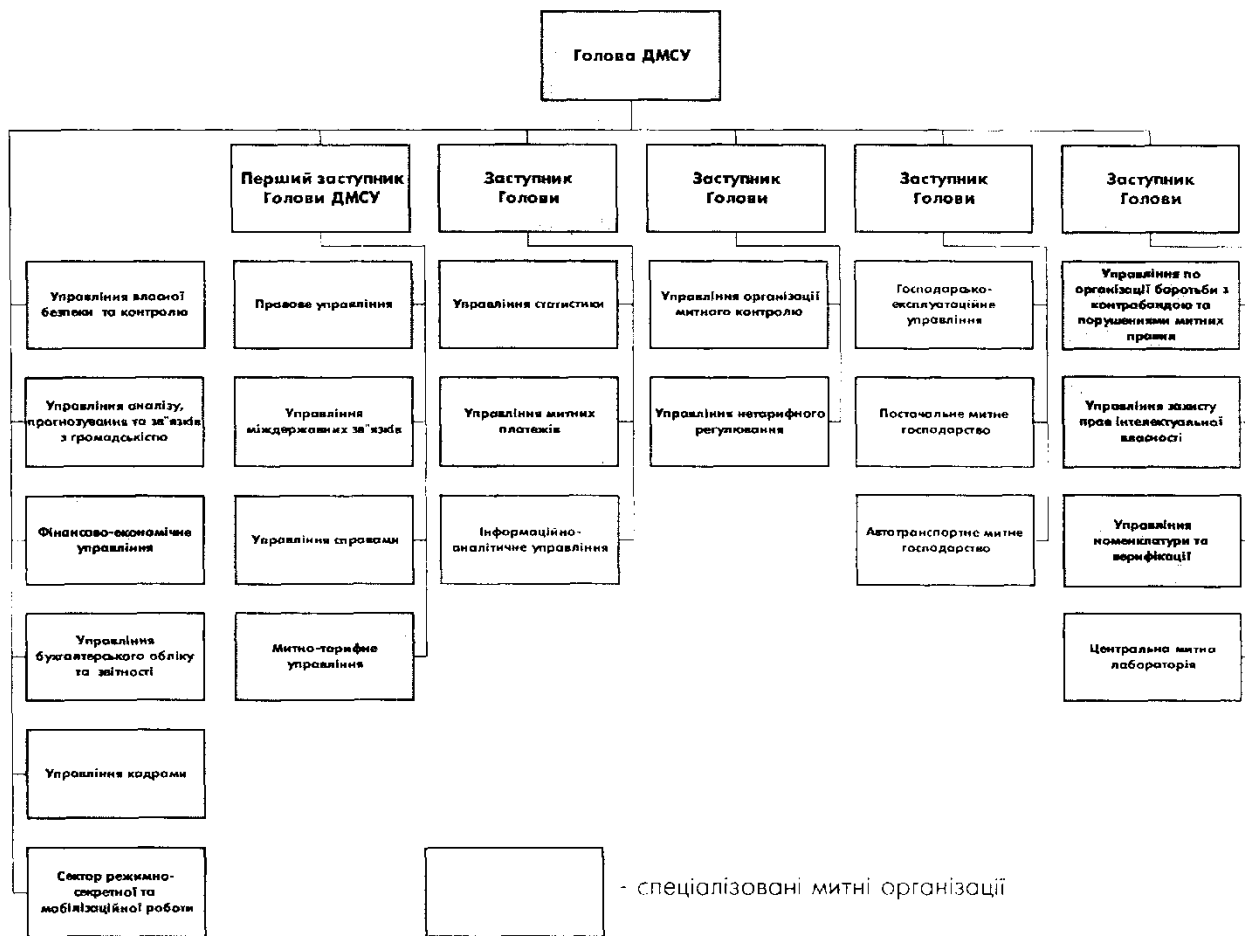
62. Поточний архів Управління по організації боротьби з контрабандою та ПМП ДМС України. - Справа 12, арк. 121-122.
63. Поточний архів Київського центру підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів ДМС України. Справа 21. Довідка про роботу Київського центру від 27 липня 2000. - № 370.
64. Поточний архів Ради профспілки працівників митних органів України (далі - Поточний архів РППМО). - Справа 12, арк. 5-19.
65. Поточний архів РППМО. - Справа 18, арк. 7-8.
66. Поточний архів РППМО, справа 19, арк. 3.
67. Поточний архів РППМО. - Справа 22, арк. 12-18.
68. Поточний архів РППМО. Стенограми I з'їзду Профспілки працівників митних органів України. - Справа 2, арк. 1



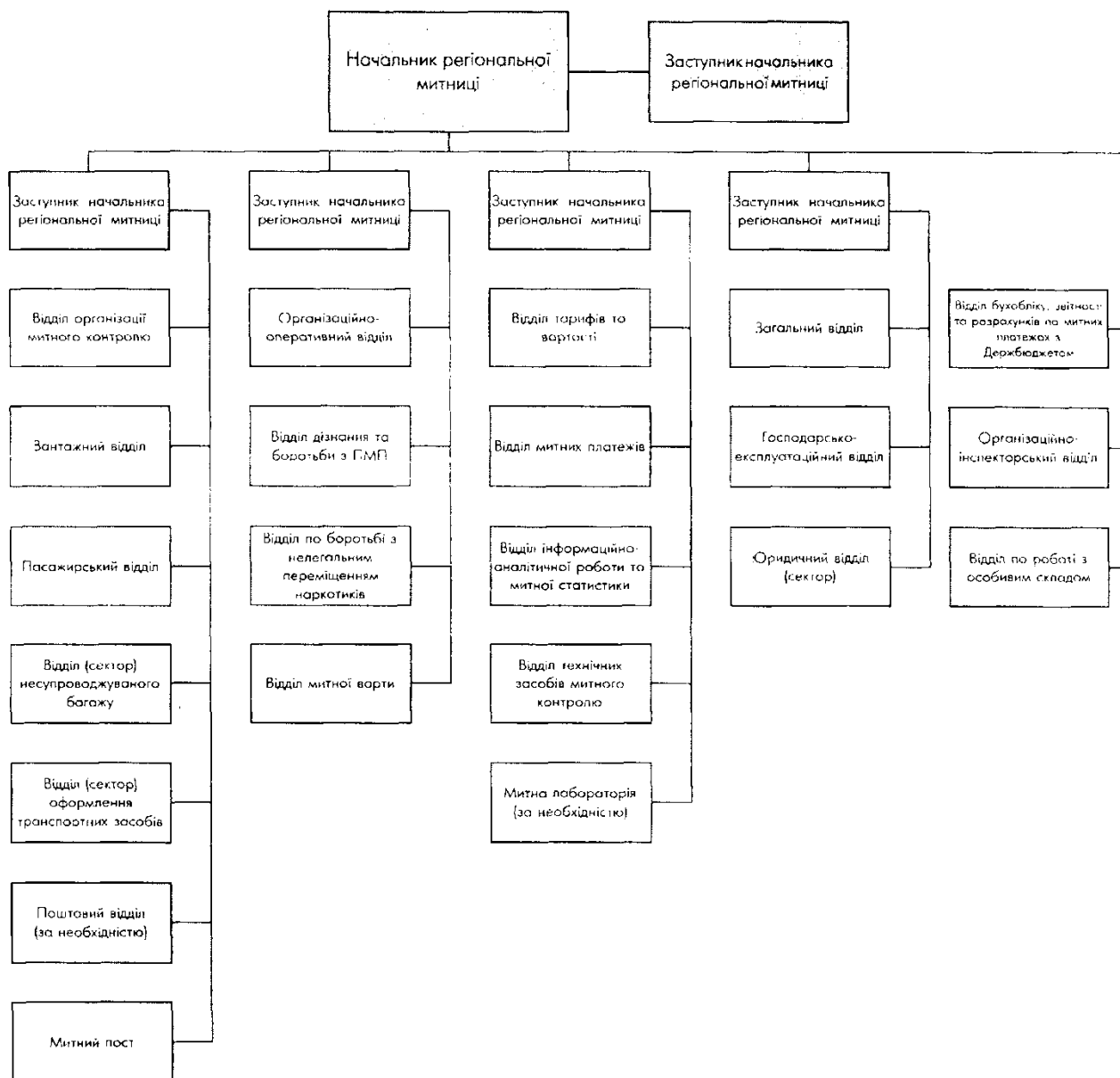
## **ДОДАТКИ**

Додаток № А

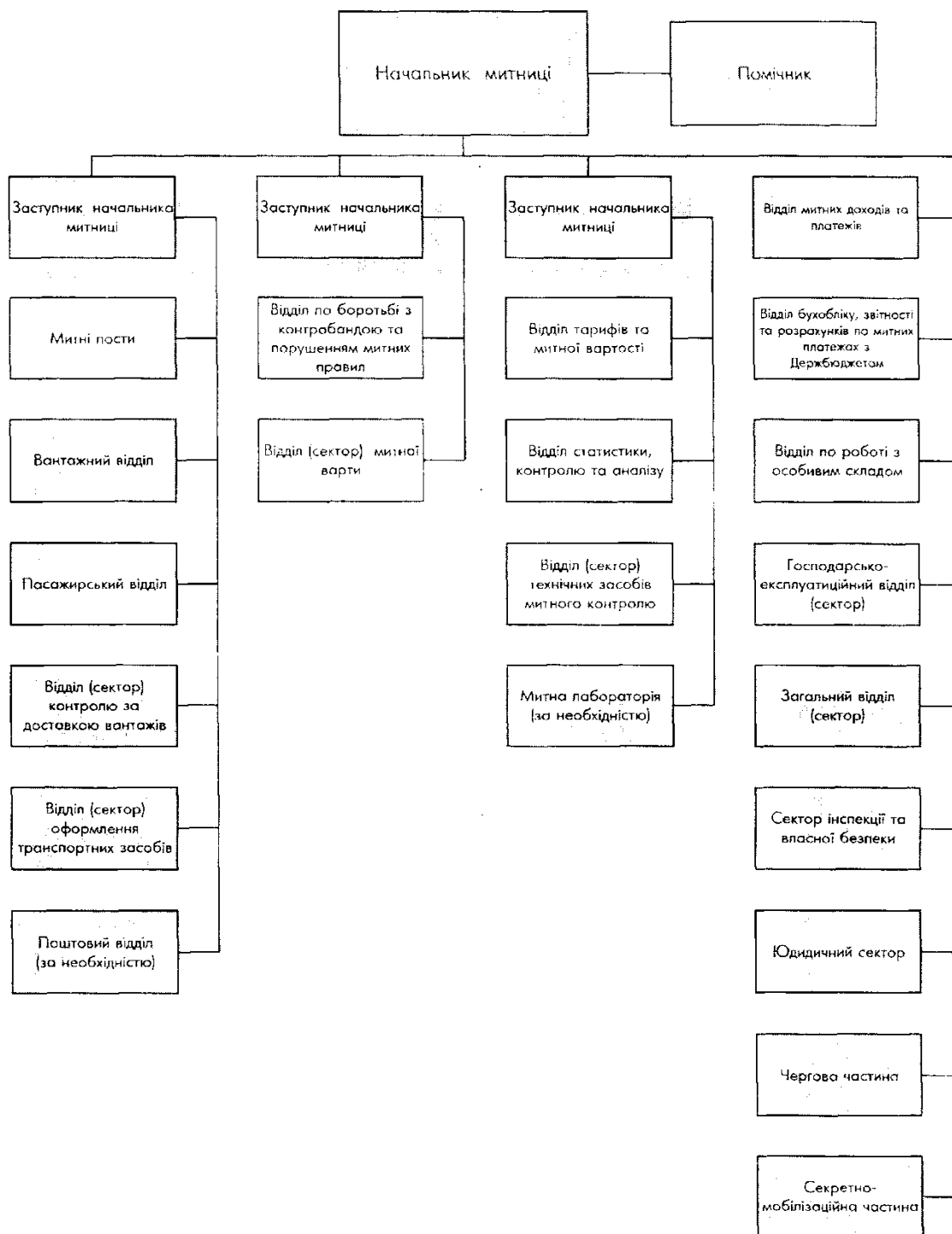
Структура центрального апарату Державної митної служби України



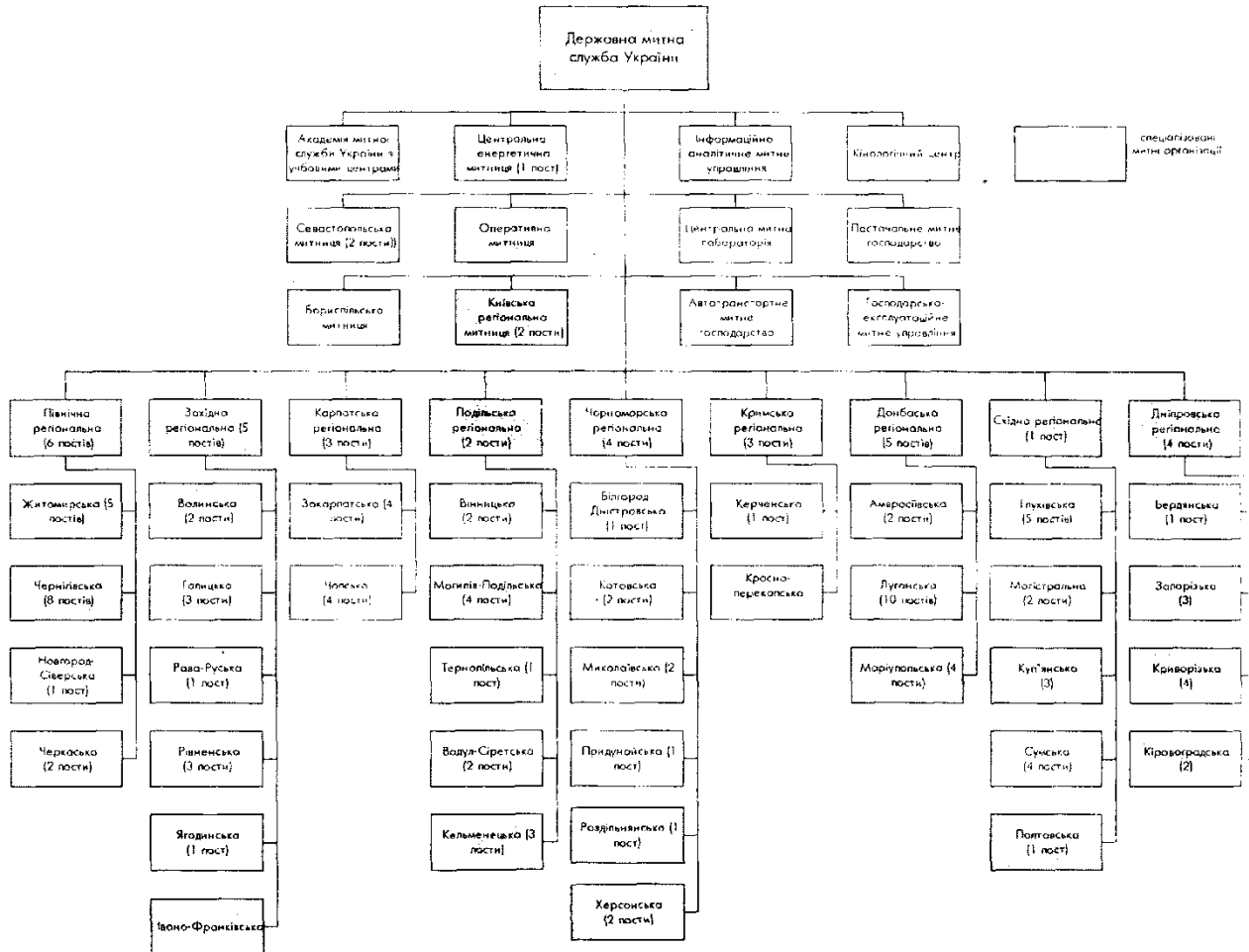
## Типова структура регіональної митниці Державної митної служби України



## Типова структура митниці Державної митної служби України



## Організаційна структура Державної митної служби України (із зазначенням кількості митних постів)



## Додаток

до Інструкції з атестації посадових осіб митних органів України

## АТЕСТАЦІЙНИЙ ЛИСТ

## 1. Загальні відомості

Прізвище, ім'я, по батькові \_\_\_\_\_  
 Рік народження \_\_\_\_\_  
 Посада, яку займає працівник, і стаж роботи на ній (на момент атестації) \_\_\_\_\_  
 Освіта (пайменування навчального закладу і рік закінчення) \_\_\_\_\_  
 Спеціальність за освітою \_\_\_\_\_  
 Науковий ступінь, вчене звання \_\_\_\_\_  
 Трудовий стаж: загальний \_\_\_\_\_, в митних органах \_\_\_\_\_  
 Останнє персональне звання \_\_\_\_\_  
 присвоєне наказом № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_ 199\_ р.

## 2. Результати атестації

За підсумками голосування атестаційної комісії:  
 відповідає займаній посаді (за \_\_\_\_\_, проти \_\_\_\_\_);  
 відповідає займаній посаді за умов: \_\_\_\_\_

(за \_\_\_\_\_, проти \_\_\_\_\_);  
 не відповідає займаній посаді (за \_\_\_\_\_, проти \_\_\_\_\_).  
 Рішення атестаційної комісії \_\_\_\_\_

Рекомендації атестаційної комісії \_\_\_\_\_

(за \_\_\_\_\_, проти \_\_\_\_\_).

Голова атестаційної комісії \_\_\_\_\_ (підпис)  
 Члени комісії \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

( підписи )

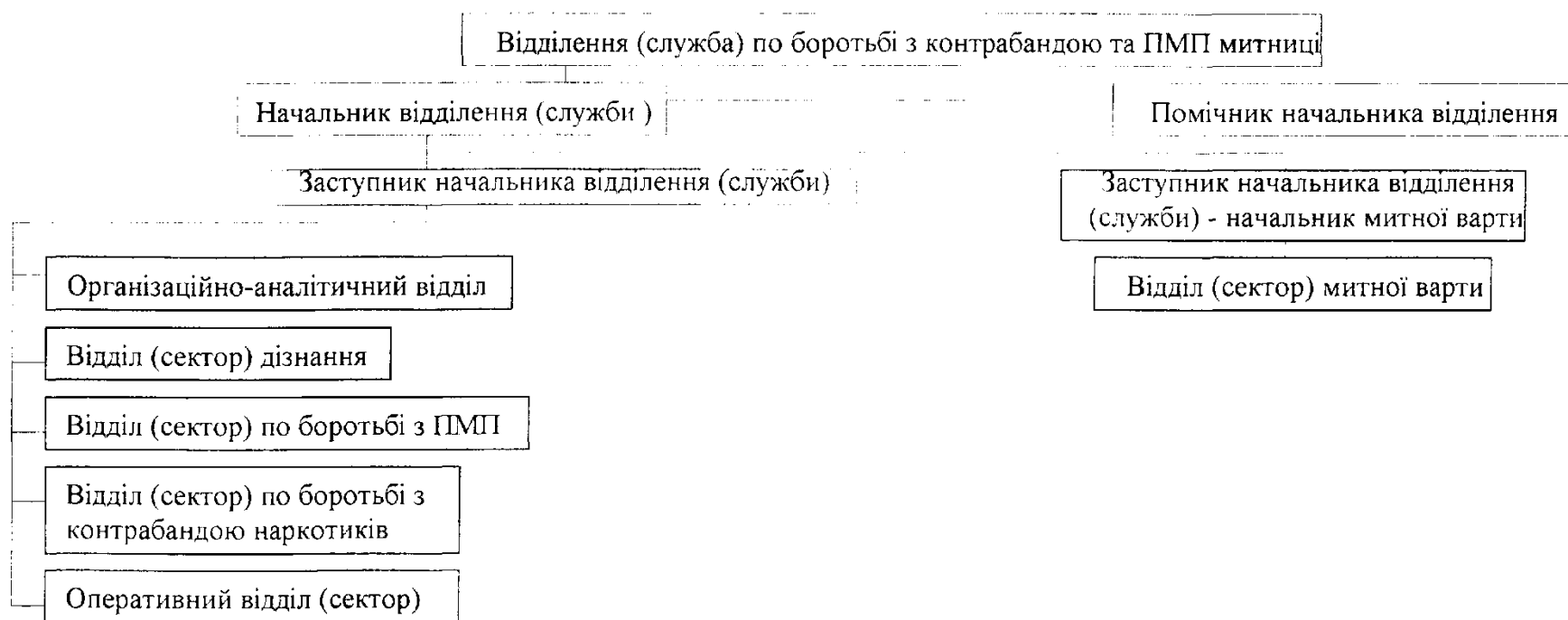
Дата атестації " \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 199\_ року

З результатами атестації ознайомлений \_\_\_\_\_  
 ( підпис працівника, який атестується, дата )

ПРИМІТКА. У разі, коли голова та члени комісії мають окрему думку щодо оцінки роботи та ділових якостей працівника, який атестується, вони висловлюють її окремим у довільній формі і додають до атестаційного листа.



**ТИПОВА**  
**структура відділення (служби) по боротьбі з контрабандою**  
**та порушеннями митних правил регіональної митниці (митниці)**



**ТИПОВА**  
**структура підрозділа митної варти регіональної митниці**





