

МІСЦЕ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ МИТНИХ ОРГАНІВ У СТРУКТУРІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Жданова В.П.,
м.н.с.

Державний науково-дослідний інститут митної справи

Стаття присвячена формулюванню пропозицій до нового Дисциплінарного статуту митної служби України, оскільки після проведення реформування втратив чинність діючий Дисциплінарний статут митної служби України, яким визначались: сутність службової дисципліни; права та обов'язки посадових осіб митної служби України; види та порядок застосування дисциплінарних стягнень. На сьогодні постає необхідність правового регулювання питань дисциплінарної відповідальності працівників митних органів.

Ключові слова: дисципліна, спеціальна дисциплінарна відповідальність, митні органи, нормативно-правове регулювання.

Жданова В.П. / МЕСТО ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РАБОТНИКОВ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ В СТРУКТУРЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ / Государственный научно-исследовательский институт таможенного дела, Украина

Статья посвящена формулировке предложений к новому Дисциплинарному уставу таможенной службы Украины, поскольку после проведенного реформирования утратил силу действующий Дисциплинарный устав таможенной службы Украины, которым определялись: сущность служебной дисциплины; права и обязанности должностных лиц таможенной службы Украины; виды и порядок применения дисциплинарных взысканий. На сегодня появляется необходимость правового регулирования вопросов дисциплинарной ответственности работников таможенных органов.

Ключевые слова: дисциплина, специальная дисциплинарная ответственность, таможенные органы, нормативно-правовое регулирование.

Zhdanova V.A. / PLACE OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF WORKERS OF CUSTOMS ORGANS IS IN THE STRUCTURE OF LEGAL RESPONSIBILITY / State Scientific-Research Institute of customs, Ukraine

The demand of law regulation of issues of disciplinary responsibility of Customs Bodies' servants is proved in the article. This demand is caused by termination of Disciplinary Statute of Customs Service of Ukraine. The essence of inside discipline, rights and obligations of officers of Customs Service of Ukraine, kinds and order of using of disciplinary penalties were determinate by this Statute. We worked out propositions for contents of new Disciplinary Statute of Customs Service of Ukraine on the base of analysis of terminated Disciplinary Statute of Customs Service of Ukraine and the last scientific researches, which includes critical comments for «old» Statute. In particular, we emphasize on demand to concentrate attention on all possible positive experience in the customs field, existing law of Ukraine in force and also row of positive moments from contents of «old» Disciplinary Statute of Customs Service of Ukraine in issues of regulation of disciplinary responsibility of Customs Bodies' servants for breach of labor discipline.

The «old» Statute included concept of «breach of labor discipline». This concept doesn't include all characteristics, which are worked out by theory of law as for concept of offense. That's why we propose to determinate a concept of disciplinary offense of officers of Customs Service with including main characteristics of offense in «new» Statute. So, disciplinary offense of officers of Customs Service of Ukraine is a guilty, illegal act (action or inactivity), violation of the law and other regulation documents of Ukraine on issues of Customs, Public Service, and also orders and instructions by chiefs, which causes liability is forecasted by Disciplinary Statute of Customs Service of Ukraine. Such approach gives possibility to include all positive issues of local lawmaking of Customs Service of Ukraine and the Ministry of Income and Revenues of Ukraine, and also modern doctrinal researches in juridical science in the process of development of Disciplinary Statute of Customs Service of Ukraine.

Key words: discipline, special disciplinary responsibility, custom organs, normatively legal adjusting.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На етапі формування сучасної європейської правової держави дисциплінарна відповідальність працівників митних органів як різновид юридичної відповідальності набуває важливого соціального значення, оскільки пов'язана з наявністю усвідомлення працівниками необхідності належного виконання дій, які визначають систему їхніх обов'язків.

На сьогодні центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, перебуває в стані реформування відповідно до Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24.12.2012 № 726/2012 [1] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів» № 67 від 01 березня 2014 року [2]. Внаслідок цих реформ втратив чинність Дисциплінарний статут митної служби України, який визначав сутність службової дисципліни, права та обов'язки посадових осіб митної служби України щодо забезпечення та додержання дисципліни, а також види та порядок застосування дисциплінарних стягнень [3].

Оскільки, найвірогідніше, Державна митна служба України повернеться до свого початкового стану, то знову

постає необхідність правового регулювання питань дисциплінарної відповідальності працівників митних органів.

Формулювання цілей статті. Метою написання статті є формулювання пропозицій до нового Дисциплінарного статуту митної служби України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які опирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. Питання правового регулювання дисциплінарної відповідальності завжди знаходилися в центрі уваги таких провідних вчених, як: Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, О.В. Тодошочка, П.В. Пашка, О. А. Абрамова, Ю. С. Адушкіна, О. Т. Барабаша, Ю. П. Битяка, С. М. Братуся, В. С. Венедіктова, В. М. Горшеньова, М. І. Іншина, В. В. Єршова, І. О. Каргузова, С. В. Ківалова, Н. М. Коркунова, Л. І. Лазора, В. В. Лазора, В. І. Нікітінського, О. Т. Панасюка, О. С. Пашкова, О. В. Петришина, С. В. Подкопаєва, Л. С. Талья, О. І. Процевського, С. М. Прилипка, І. С. Самощенко, В. М. Смирнова, В. Т. Комзюка, Л. О. Сироватської, О. В. Панасюка, О. М. Мельника, Б. Ф. Хрустальова, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенка, О. О. Кравченка, Н. М. Вапнярчука та ін. Крім цього, питання правового статусу посадових осіб митної служби розглядалися такими вченими, як: І. Г. Калетнік,

В. Т. Комзюк, В. К. Шкарупа. Проте питання дисциплінарної відповідальності працівників митної служби недостатньо досліджене. Разом із тим Статут має багато вад, а тому існує об'єктивна потреба наукового обґрунтування відповідних змін положень даного статуту

Викладення основного матеріалу дослідження з новим обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Проведений аналіз старого Дисциплінарного статуту митної служби України та останніх наукових публікацій, що містять критичні зауваження до цього нормативно-правового акту, нашою метою є вироблення пропозицій до нового Дисциплінарного статуту митної служби України (далі – Статут).

Деякі науковці у своїх дослідженнях приходять до висновку, що старий Статут не вирішив низки питань щодо правового статусу посадових осіб митної служби України, способів забезпечення їх службової дисципліни та порядку їх притягнення до дисциплінарної відповідальності [4]. Як свідчить практика застосування старого Статуту, не відбулося відчутного покращення виконавської дисципліни серед особового складу митниць. У ході цільових перевірок митної служби були встановлені факти зловживань службовим становищем з боку окремих посадових осіб митної служби, що свідчить про неналежне виконання своїх службових обов'язків окремими категоріями осіб та формальний підхід до застосування норм Дисциплінарного статуту митної служби при проведенні індивідуальної роботи з працівниками, спрямованої на підвищення рівня свідомого ставлення до виконання своїх службових обов'язків.

Традиційно при розробці нового нормативно-правового акту необхідно взяти до уваги весь позитивний досвід у відповідній сфері, існуючі норми чинного законодавства: Конституції України, Кодексу Законів про працю України, Митного кодексу України, Законів України «Про державну службу України», «Про правила етичної поведінки», «Про засади запобігання і протидії корупції», а також низку позитивних моментів, які випливають із старого Дисциплінарного статуту митної служби в питаннях регулювання дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів за порушення ними трудової дисципліни.

Проведений нами аналіз існуючих Дисциплінарних статутів прокуратури України, органів внутрішніх справ, збройних сил України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Статуту про дисципліну працівників спеціальних (воєнізованих) аварійно-рятувальних служб розкриває загальноприйнятні структурні елементи: сутність дисципліни, обов'язки посадових осіб щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права посадових осіб щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг.

У нашому баченні перший розділ нового Статуту повинен містити статтю, яка б розкривала поняття «дисципліни в митній службі України», оскільки дисципліна в загальному розумінні є основою належного виконання посадовими особами своїх службових обов'язків та запорукою сумлінного ставлення до праці.

Крім цього, на думку вчених-юристів, «дисципліна» виявляється в ретельному виконанні соціальних принципів і норм поведінки, у звичці до порядку, дотриманні законів та підпорядкуванні власного інтересу інтересам організації [5, с. 257]. У тлумачному словнику української мови зазначено, що дисципліна – це «твердо встановлений порядок, розпорядок дотримання якого є обов'язковим для всіх членів даного колективу» [6, с. 758]. Юридична енциклопедія визначає, що дисципліна (лат. *Disciplina* – стриманість, строгість) – це точне, своєчасне і неухильне дотримання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки в суспільному і державному житті [7, с. 199]. Економічна енциклопедія визначає

дисципліну як своєчасне й належне виконання правил та обов'язків [8].

Розкриваючи шляхи забезпечення трудової дисципліни посадової особи митної служби, варто використати позитивний досвід локальної правотворчості Міндоходів. Окремі питання трудової дисципліни посадових осіб органів доходів і зборів (до моменту ліквідації Міндоходів) врегульовувалися Указом Президента України «Про Міністерство доходів і зборів України» від 18.03.2013 № 141/2013 (далі – Указ) [9], Правилами поведінки посадових осіб Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів, затверджених 15.08.2013 № 357 (далі – Правила) [10]. Зокрема, Указ передбачав, що Міністр доходів і зборів приймав рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату Міндоходів, його територіальних органів. Його найсуттєвішою особливістю було те, що спектр повноважень Міністра доходів і зборів щодо заохочень був ширший, ніж його повноваження щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності за порушення трудової дисципліни.

У контексті досліджуваної проблеми найбільш значущим видається задекларований у Правилах принцип компетентності, ефективності та відповідальності. Відповідно до нього посадові особи органів Міндоходів відповідали за дії, вчинені ними особисто, а також підлеглими за їх вказівкою, та були зобов'язані: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати рішення органів державної влади, розпорядження і вказівки своїх керівників; відмовлятися від виконання доручень, що суперечать чинному законодавству України або становлять загрозу правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, держави або суспільним інтересам, інформувати про це свого керівника, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу; приймати рішення лише в межах своїх повноважень; негайно інформувати свого керівника про недостатність ресурсів, навичок чи компетенції для виконання дорученої роботи; при виявленні помилок у своїй роботі, у роботі своїх підлеглих або колег, негайно вживати заходів щодо їх виправлення; не допускати зловживань та неефективного використання державної власності; відповідати за рішення, ухвалені колегіально [10].

Розділ нового Статуту щодо «Прав та обов'язків посадової особи митної служби України» повинен розкривати їх основні ознаки, які поділяються на загальні та спеціальні, а саме: надані державою та містять офіційний характер; за порушення законних прав передбачена юридична відповідальність; пов'язані з виконанням службових обов'язків; носять як особистісний, так і організаційно-розпорядчий чи адміністративно-господарський характер; створюють необхідні можливості для виконання службових обов'язків, виступають гарантією діяльності; мають владний характер, що надає посадовій особі право: здійснювати підбір і розміщення кадрів; забезпечувати чіткий розподіл завдань між підлеглими; здійснювати керівництво їх діяльністю; затверджувати положення та посадові інструкції, які закріплюють обсяг службових повноважень підлеглих по службі осіб; приймати управлінські рішення, які є результатом їхньої свідомої та вольової діяльності тощо; на відміну від основних суб'єктивних прав службові права не можуть використовуватися в особистих цілях посадовою особою, у протилежному випадку це розцінюється як службовий проступок, а іноді – як кримінально каране діяння, наприклад зловживання владою або службовим становищем, перевищення влади або службових повноважень [11].

Серед ознак обов'язків посадових осіб митної служби виділяють такі: за їх допомогою визначається необхідна

службова поведінка, визначається сутність службової діяльності посадової особи, конкретизуються покладені на посадову особу службові завдання; визначають певні межі поведінки посадових осіб під час здійснення завдань та функцій, визначених конкретними посадами; обов'язки посадових осіб охоплюють встановлені для них заборони та обмеження [11].

Також доцільно передбачити розділ щодо розкриття сутності таких понять, як «дисциплінарний проступок (правопорушення)» та «дисциплінарна відповідальність». Поняття дисциплінарного правопорушення визначено у Дисциплінарних статутах прокуратури України, органів внутрішніх справ, збройних сил України, служби цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, статуті про дисципліну працівників спеціальних (воєнізованих) аварійно-рятувальних служб.

Відповідно до статті 21 старого Статуту порушення службової дисципліни – протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність) посадової особи митної служби, тобто невиконання урочистого зобов'язання посадових осіб митної служби, зокрема невиконання або неналежне виконання нею своїх службових обов'язків, перевищення повноважень, порушення обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження служби в митних органах, або вчинення інших дій, які дискредитують не тільки посадову особу митної служби, а й митну службу України [3].

Дане визначення, на нашу думку, не містить усіх ознак, вироблених теорією права щодо поняття правопорушення. Здійснено невдалу спробу розкриття у дефініції об'єктивної сторони правопорушення, а тому пропонується в новому Статуті визначити поняття дисциплінарного правопорушення посадових осіб митної служби із врахуванням основних ознак правопорушення, а саме: дисциплінарне правопорушення посадової особи митної служби України – це винне, протиправне діяння (дія або бездіяльність), порушення вимог законів та інших нормативно-правових актів України з питань митної справи, державної служби, а також наказів та розпоряджень безпосередніх та/або прямих керівників, яке тягне за собою відповідальність, передбачену Дисциплінарним статутом митної служби України [12].

Розкриваючи зміст поняття дисциплінарного правопорушення посадової особи митної служби України доцільним є виокремлення основних елементів його складу: суб'єкт – посадова особа митного органу; суб'єктивна сторона – психічне ставлення особи до своїх протиправних дій і їх шкідливих наслідків; об'єкт – порядок та правила проходження служби в митних органах; об'єктивна сторона – зовнішнє вираження даного виду правопорушення у вигляді порушення конкретних статей Дисциплінарного статуту митної служби України [12].

Крім цього, необхідно буде врахувати основні ознаки дисциплінарної відповідальності посадових осіб митної служби.

Першою ознакою є особливості правового статусу посадової особи митного органу, який являє собою систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких посадова особа як суб'єкт права, що має правосуб'єктність, координує своє поведінку при здійсненні своїх службових обов'язків. Адміністрування податків і зборів в умовах нестабільного податкового та митного законодавства ставить надзвичайно високі вимоги до працівників органів доходів і зборів, які в таких умовах мають приймати відповідальні рішення при здійсненні своїх службових обов'язків.

Друга ознака полягає в тому, що таке правопорушення виникає лише в межах службово-трудова відносин, які характеризуються двома найважливішими рисами: з од-

ного боку, це форми соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь працівники, а з іншого боку, це форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких вирішуються завдання управлінської діяльності [13].

Водночас мова йде про жорстку регламентацію нормативно-правовими актами діяльності державних службовців (відповідно до ст. 19 Конституції України – нормами Конституції та законів України) [14]; про зобов'язальний характер правових норм у системі державно-службових відносин; про односторонній характер конституювання державно-службових відносин. При цьому важливою особливістю державно-службових відносин є особливий характер відповідальності з боку суб'єкта державно-службових відносин, адже відповідальність встановлюється перед державою в особі її компетентних органів. Саме тому санкції, які застосовуються до сторін державно-службових відносин за порушення ними своїх прав і обов'язків, переважно примусового заходу через стягнення адміністративної й дисциплінарної відповідальності, втім, може наступити також матеріальна або кримінальна відповідальність.

Третя ознака – в тому, що це правопорушення залежить від характеру виконуваних службових обов'язків. Посадові особи митних органів є носіями владних повноважень, що дозволяє їм здійснювати управлінські функції. Наявність владних повноважень визначає важливу роль цих службовців у формуванні «мікроклімату законності» як у підпорядкованих їм установах, організаціях, так і у взаємовідносинах із зовнішніми об'єктами управління, а також громадянами» [13].

Таким чином, такі посадові особи митних органів, з одного боку, становлять окрему групу службовців, а з іншого – беруть безпосередню участь у підборі, розміщенні й управлінні службовими кадрами. Ця посадова особа наділена організаційно-розпорядчими повноваженнями, що надає їй можливість визначати завдання й напрямки діяльності організаційної структури шляхом прийняття управлінських рішень та організувати інших осіб на їх виконання.

Зовнішнім проявом таких повноважень є можливість здійснювати адміністративно-господарські або інші обов'язки, які пов'язані з можливістю проводити дії юридичного значення. Виконуючи свої повноваження, посадова особа одночасно реалізує компетенцію цього органу і здійснює управління людьми, «впливаючи на їх поведінку за допомогою юридично-владних дій» [15].

Четверта ознака – це підвищений ступінь відповідальності посадової особи митного органу, що полягає у більш жорстких санкціях за вчинене правопорушення; пов'язана з виконанням службових завдань; з одного боку, є засобом впливу на неправомірну поведінку посадових осіб, з іншого – виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у державі від неправомірних дій посадових осіб; наявність спеціальних заходів відповідальності за службові правопорушення [13].

Доцільно зауважити, що одним із напрямів забезпечення трудової дисципліни є система заохочень, а тому новий Статут повинен також містити розділ щодо заохочення працівників. Деякі науковці розглядають систему заохочень як перспективну дисциплінарну відповідальність за позитивну (правомірну) поведінку особи. Тому вважаємо за необхідне у новому Статуті використати деякі положення старого Статуту [3], зокрема заходи заохочення, які забезпечують досягнення цілей позитивного стимулювання посадових осіб митної служби при виконанні своїх службових обов'язків. Проте варто пам'ятати, що старий Статут не вирішив низки питань щодо правового статусу посадових осіб митної служби України, способів забезпечення їх службової дисципліни й порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності. Крім цього, поняття «порушення службової дисципліни», яке наведено в ста-

рому Статуті, не містить усіх ознак, вироблених теорією права щодо поняття правопорушення, а також здійснено невдалу спробу розкриття об'єктивної сторони правопорушення.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, формуючи нормативно-правовий фундамент діяльності Державної митної служби України, а саме при розробці Дисциплінарного статуту митної служби України, варто врахувати всі позитивні моменти локальної правотворчості як митної служби України, так і Міндоходів України, а також сучасні доктринальні розробки в правовій науці.

У сучасних умовах інститут дисциплінарної відповідальності потребує відповідного наукового забезпечення та вдосконалення як на теоретичному, так і на законодавчому та правозастосовному рівнях з метою відповідності інституту дисциплінарної відповідальності потребам та умовам розвитку правового регулювання суспільних відносин у правовій державі.

Напрямами подальших наукових розвідок є теоретичне обґрунтування шляхів притягнення посадових осіб митних органів до дисциплінарної відповідальності та вироблення на основі цього конкретних пропозицій та рекомендацій щодо її застосування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ [прийнятий Президентом України від 24.12.2012 № 726/2012]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.
2. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс] : постанова [прийнята Кабінетом Міністрів України № 67 від 01 березня 2014 року]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/67-2014-p>.
3. Дисциплінарний статут митної служби України : Закон України від 06.09.2005 р. № 2805–IV – [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. – URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2805-15>.
4. Кравченко, О. О. Дисциплінарна відповідальність посадових осіб митної служби України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Кравченко Олег Олександрович ; Київ. нац. Ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2012. — 210 арк.
5. Ануфрієв М. І. Вищий заклад освіти МВС України : наук. - практ. посіб. / М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. Н. Ярмиш. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 369 с.
6. Новий тлумачний словник української мови : в 4 т. / укл. В. В. Ярошенко, О. М. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1998. – Т. 1. – 1998. – 910 с.
7. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998 – Т. 2 : Д - И. – 1998. – 743 с.
8. Економічна енциклопедія : в 3 т. / [редкол. С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К. : Академія, 2000. – С. 349.
9. Про Міністерство доходів і зборів України» [Електронний ресурс] Указ [прийнятий Президентом України від 18.03.2013 № 141/2013 : – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.
10. Про затвердження Правил поведінки посадових осіб Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів» [Електронний ресурс] наказ [прийнятий Міністерством доходів і зборів України від 15.08.2013 № 357]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/diyalnist/-zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/62808.html>.
11. Жорин Ф. Л. Правові основи митної справи в Україні (конспект курсу лекцій з програмних тем): Навч. посібник. – К.: КНЕУ, 2001. – 248с.
12. Жданова В.П. Дисциплінарне правопорушення посадової особи митного органу: ознаки, склад та поняття / В. П. Жданова // Університетські наукові записки. – Часопис Хмельницького університету управління та права. – 3/2013. – С. 373–379.
13. Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ткачук Олександр Іванович; Національний аграрний університет. – К., 2008. – С. 210.
14. Конституція України – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141 [Електронний ресурс]. – URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
15. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.