

- 4) розробити та прийняти Закон України про стимулювання конкурентоспроможності автомобілебудування в Україні, у якому передбачити наступне:
- з метою створення нових виробництв із впровадження енергозберігаючих технологій розробити механізм стимулювання наукових розробок у галузі фундаментальних та прикладних досліджень, а саме затвердити процедуру отримання державних грантів для ведення науково-дослідної і дослідно-конструкторської діяльності з розробки автомобільної техніки та її компонентів;
  - гарантії захисту іноземних інвестицій у галузь автомобілебудування в Україні;
  - пільгові умови державного кредитування галузі щодо створення нових «екологічних автомобілів».

## ЛІТЕРАТУРА

1. Родіонова Ю.Г. Перспективи та тенденції розвитку ринку автомобілебудування у світовій економіці [Електронний ресурс] // [www. google. ru](http://www.google.ru).
2. Про схвалення Концепції розвитку автомобільної промисловості та регулювання ринку автомобілів у період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03 серпня 2006 року № 452-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 361.
3. Шершеневич Г.Ф. Учебник торгового права (по изданию 1914 г.) / Шершеневич Г.Ф. – М.: «СПАРК», 1994. – 335 с.
4. Тотьев Ю.К. Правовая поддержка конкуренции в России / Ю.К. Тотьев // Государство и право. – 1997. – № 12. – С. 37-42.
5. Шижка Р.Б. Предпринимательское право Украины: учебник / Шижка Р.Б. – Х.: Эспада, 2001. – 624 с.
6. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості: Закон України від 18.12.2008 р. № 694-VI // Офіційний вісник України. – № 8. – Ст. 236 (втратив чинність).

УДК 351.746.1 (477)

## ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ПРАЦІВНИКАМИ МИТНОЇ СЛУЖБИ: СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАГАЛЬНОГО ТА СПЕЦІАЛЬНОГО

Приймаченко Д.В., д.ю.н., доцент

Щербина В.І., к.ю.н., доцент

*Академія митної служби України*

У статті наводиться комплексний аналіз загального та спеціального законодавства, що регулює питання особливостей правового статусу державних службовців митної служби.

*Ключові слова:* державна служба, управлінський працівник, митна служба, державний службовець митної служби, митні органи, спеціалізовані митні установи, митна справа.

Приймаченко Д.В., Щербина В.И. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРОХОЖДЕНИИ СЛУЖБЫ СЛУЖАЩИМИ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ: СООТНОШЕНИЯ ОБЩЕГО И СПЕЦИАЛЬНОГО / Академия таможенной службы Украины, Украина

В статье проводится комплексный анализ общего и специального законодательства, регулирующего вопросы особенностей правового статуса государственных служащих таможенной службы.

*Ключевые слова:* государственная служба, управленческий работник, таможенная служба, государственный служащий таможенной службы, таможенные органы, специализированные таможенные предприятия, таможенное дело.

Priymachenko D.V., Scherbina V.I. LEGISLATION ABOUT PASSING BY OFFICE WORKERS THE CUSTOM SERVICE: GENERAL AND SPECIAL CORRELATION / Academy of custom service of Ukraine, Ukraine

In the article the complex analysis of general and special legislation is conducted regulative the questions of features of legal status of civil servants of custom service.

*Key words:* government service, administrative worker, custom service, civil servant of custom service, custom organs, specialized custom enterprises, custom business.

Відповідно до положень національного законодавства, державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Зміст окремих законодавчих актів [1, 2] переконує в тому, що громадяни України, реалізуючи своє право на працю через вступ на державну службу, здійснюють професійну діяльність щодо виконання завдань і функцій держави в галузі митної справи, забезпечуючи процес управління певними механізмами через здійснення організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих функцій або інших функцій. Разом із тим, державний службовець митної служби України – це не звичайний управлінський працівник, а особа, яка займає певну визначену законодавством соціальну і державно-правову позицію, наділяється спеціальним правовим статусом, державно-владними повноваженнями і може приводити в дію апарат державного примусу. Владна природа повноважень забезпечує реальну можливість для державних службовців митної служби України впливати на суб'єктів суспільних відносин для досягнення соціально-корисного результату, забезпечує обов'язковість підпорядкування інших суб'єктів правових відносин законним вимогам і розпорядженням цих працівників, що прямо впливає зі змісту ст.409 Митного кодексу України (далі – МК України).

**Метою цієї статті** є виявлення колізій норм загального та спеціального законодавства, що регулюють питання, пов'язані з переведенням працівників на інші посади в межах одного й того ж митного органу чи до інших митних органів та формулювання пропозиції подолання цих колізій

У законодавстві України активно використовується поняття “посадова особа” – це, відповідно до ч.2 ст.2 Закону України "Про державну службу", керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Аналіз цієї норми дає підстави стверджувати, що окрім державних службовців-керівників, є інші державні службовці, на яких покладено зазначені вище функції. У науковій літературі цю категорію посадових осіб виокремлюють під назвою «представники влади». Представники влади характеризуються тим, що вони: а) вступають у правові відносини, що впливають із змісту їх службових повноважень не тільки в середині свого апарату, свого органу, але й із суб'єктами, що знаходяться поза ним (з громадянами, з не підпорядкованими органами і установами); б) виступаючи в цих відносинах від імені держави, вони самі можуть безпосередньо застосувати заходи, необхідні для виконання законних вимог, з якими вони виступають; в) у числі заходів, що застосовуються відносно не підлеглих їм осіб, можуть використовуватись і заходи примусового порядку (прокурор, слідчий,

інспектор митного органу та ін.).

Відповідно до норм митного законодавства, митна справа – це порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане зі встановленням і справлянням податків і зборів, процедури митного контролю і оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил (ст.3 МК України). Виходячи з цього, державні службовці, які здійснюють митну справу, вступають у митні правовідносини від імені держави, можуть безпосередньо застосувати заходи, необхідні для виконання законних вимог, з якими вони виступають. Саме тому до категорії посадових осіб законодавець у ст.407 МК України відніс державних службовців митної служби України, які здійснюють митну справу, а не тільки тих, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Норми ст.407 і ст.408 МК України, як спеціального нормативного акта, не суперечать ч.2 ст.2 Закону України "Про державну службу", а розширюють поняття посадової особи, включивши до цієї категорії працівників митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, які здійснюють митну справу (тобто реалізують функції держави) і яким присвоєно спеціальні звання. Ці працівники є представниками влади. Інші працівники митної служби, які не здійснюють митну справу, організаційно-розпорядчі або консультативно-дорадчі функції, але яким присвоєно спеціальні звання, не є ні посадовими особами, ні державними службовцями.

Ч. 2 преамбули Закону України "Про державну службу" визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їх апараті. Частина 2 ст.9 зазначеного Закону чітко вказує, що регулювання правового становища державних службовців, що працюють в апараті органів прокуратури, судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, внутрішніх справ та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України. Це означає, що правове регулювання прийняття на службу і проходження служби посадовими особами в митних органах, спеціалізованих митних установах та організаціях здійснюється спеціальним законодавством (Розділ XX МК України та інші нормативно-правові акти, прийняті в розвиток його положень про проходження служби), і тільки в разі відсутності спеціальних норм – нормами загального законодавства про державну службу. У протилежному випадку можна зробити висновок, що спеціальної системи правового регулювання проходження служби в митних органах, спеціалізованих митних установах та організаціях не існує. На працівників, які не мають статусу посадових осіб, але яким присвоєно спеціальні звання, загальне законодавство про державну службу не поширюється, виходячи з положень ст.407 і ст.408 МК України.

Практика прийому на роботу в митні органи та їх переведень, що склалася на теперішній час, має парадоксальний характер. Коли йдеться про заміщення посад інспекторського складу, які згідно зі ст.407 і ст.408 МК України є посадовими особами, Головне управління державної служби України (далі – Головдержслужба України) вимагає, щоб ці посади заміщувалися згідно з Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 [3]. Відповідно до п. 1 цього Порядку проводиться конкурсний відбір на заміщення вакантних посад державних службовців третьої-сьомої категорій, крім випадків, коли законами України встановлено інший порядок заміщення таких посад. Обґрунтовуються ці вимоги посиланням на положення ч.1 ст.15 Закону України "Про державну службу", відповідно до яких прийняття на державну службу на посади третьої – сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України.

Разом із тим, у випадках призначення зазначеним категоріям посадових осіб митної служби пенсії державного службовця, Головдержслужба України займає цілком протилежну позицію. Так, в офіційних відповідях на неодноразові звернення посадових осіб митної служби щодо віднесення посад інспекторського складу митних органів до категорій посад державних службовців Головдержслужба України зазначала, що посади працівників митної служби України, які є посадовими особами і мають спеціальне звання, статтею 25 Закону України "Про державну службу" не передбачені. Виходячи з цього, періоди роботи в митній службі України на посадах інспектора, старшого інспектора, головного інспектора митниці, до стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, що дає право на призначення пенсії державного службовця, не зараховується. Такої ж позиції дотримуються й Пенсійний фонд України. Зокрема таку позицію висвітлено у відповіді Заступника Начальника Головдержслужби України В. Буяльського колишньому інспектору Чопської митниці Лазарку О.О., та в інших матеріалах з подібних ситуацій, які є в Департаменті кадрової роботи та Юридичному департаменті Держмитслужби України. Основні аргументи Головдержслужби України полягають у наступному: ст.25 зазначеного Закону оперує категорією "спеціаліст", а не "інспектор"; посадовим особам митної служби України присвоюються спеціальні звання згідно зі ст. 410 МК України, а не ранги державних службовців згідно зі ст.26 Закону України "Про державну службу".

Зважаючи на таку позицію центрального органу виконавчої влади в галузі управління державною службою щодо тлумачення законодавства про державну службу та проходження служби в митних органах, спеціалізованих митних установах та організаціях, можна дійти наступних висновків.

Правовий статус посадових осіб митної служби України, їхні права та обов'язки визначаються Конституцією України, цим Кодексом, а в частині, що не регулюється ним, – Законом України "Про державну службу" (ст.408 МК України). Ст.410 МК України "Проходження служби і спеціальні звання посадових осіб митної служби України" встановлює основоположні норми, що регулюють проходження служби в митних органах та є основою для формування спеціального законодавства про проходження служби в митних органах як посадових осіб, так і працівників митних органів, які не мають такого статусу, але яким присвоєно спеціальні звання.

Відповідно до ч.1 ст.410 МК України порядок і умови прийняття на службу до митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, порядок та умови проходження служби, просування посадових осіб по службі, оплати та стимулювання праці в митних органах, спеціалізованих митних установах та організаціях визначаються законодавством України. У розвиток норм ст.410 МК України прийнято низку спеціальних нормативно-правових актів, які, крім МК України, визначають порядок і умови проходження служби в митних органах, спеціалізованих митних установах та організаціях: Дисциплінарний статут митної служби України [4], Порядок проведення атестації посадових осіб митної служби [5], Положення про спеціальні звання працівників і курсантів навчальних закладів митної служби [6], Про умови оплати праці посадових осіб та працівників митної служби [7] тощо.

З огляду на те, що Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8], є чинним, оскільки не прийнято нового нормативно-правового акту, який би врегулював відносини з проходження служби в митних органах. Чинним воно є в частині, яка не суперечить положенням МК України 2002 р. Таким чином, норми Розділу III Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України "Призначення на посади і переміщення по службі" [8] є чинними в частині, що не суперечить положенням МК України 2002 р. і підлягають застосуванню до всіх працівників митної служби, яким присвоєно спеціальні звання.

Виходячи з викладеного вище, згідно з ч.1 ст.412 МК України та п.21 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8] на службу до митних органів приймаються громадяни України на добровільних договірних засадах, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми діловими і моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я виконувати завдання, покладені на митну службу України. Зважаючи на те, що інспекторські посади в митних органах, спеціалізованих митних установах і організаціях не визнаються посадами державних службовців – проведення конкурсу на ці посади згідно з Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [3] є незаконним.

При призначенні на посади інспекторського складу повинні виконуватися вимоги ч.2 п.21 та ч.1 п.22 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8]. Призначення на посади службових осіб здійснюється керівниками митних органів, яким надано право прийняття та звільнення з роботи. Призначення на посади службових осіб митних органів має забезпечувати використання цих осіб за основною чи спорідненою спеціальністю, набутим досвідом та особистими якостями.

Посади керівників усіх рівнів у митних органах, які визнаються посадами державних службовців, заміщуються виключно на конкурсних засадах, відповідно до ч.1 ст.15 Закону України від 16 грудня 1993 року "Про державну службу" та Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [3].

Переведення посадових осіб митної служби та інших працівників, яким присвоєно спеціальні звання чітко врегульовано п.24-27 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8].

Відповідно до ч.1 п.24 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8] переведення по службі на вищу посаду здійснюється з урахуванням ділових і моральних якостей працівника, його організаторських здібностей, результатів роботи і атестації, авторитетності в колективі. Наказом Держмитслужби України від 5 грудня 2003 року № 837 затверджено "Положення про систему організації роботи з кадровим резервом митної служби України" [9]. Згідно з п.1.1. даного нормативного акта, кадровий резерв митної служби України – це спеціально сформована група осіб, які пройшли відповідний відбір, спеціальну підготовку й досягли позитивних результатів у службовій діяльності. А, відповідно до п.2.1. цього ж положення, до кадрового резерву зараховуються професійно підготовлені особи, які успішно справляються з виконанням покладених на них службових обов'язків, виявляють ініціативу, мають організаторські й аналітичні здібності, необхідний досвід роботи, пройшли стажування або за результатами атестації рекомендовані для роботи на більш високих посадах. Зазначений наказ є логічним продовженням ч.1 п.24 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8], і відповідає загальним вимогам, встановленим ст.27 і ст.28 Закону України "Про державну службу" та Положенням про формування кадрового резерву для державної служби [9].

Частина 2 п.24 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8] встановлює правило, відповідно до якого вищі посади можуть заміщатися на конкурсних засадах. Причому при переведенні на інспекторські посади конкурсний порядок заміщення посад, передбачений Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [9] використано бути не може, оскільки це не посади державних службовців. Умови проведення конкурсу для цих категорій посадових осіб, відповідно до другого речення ч.2 п.24 цього нормативного акта, встановлюються головою Держмитслужби України. У разі, якщо посадові особи інспекторського складу переводяться на посади вищого рівня без конкурсу, то вони мають переводитися на них або з кадрового резерву, або пройти стажування на цих

посадах або за результатами атестації вони мають бути рекомендовані для роботи на більш високих посадах.

Переведення на будь-які керівні посади всіх рівнів у митних органах (тобто на посади державних службовців) здійснюється виключно на конкурсних засадах, відповідно до ч.2 ст.38 Конституції України, ч.1 ст.15 Закону України "Про державну службу" та Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [9].

Стаття 19 Закону України "Про державну службу" визначає правові підстави стажування державних службовців. З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей особи, яка претендує на посаду державного службовця, може проводитися стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи. Це означає, що стажування може застосовуватись тільки до осіб, які претендують на зайняття посад державних службовців (наприклад, керівних посад у митних органах).

Згідно з п.25 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8] переведення на рівнозначні посади здійснюється в разі службової потреби, необхідності укомплектування вакантних посад або більш доцільного використання службових осіб. Норми цього пункту застосовуються з дотриманням вимог ч.3 ст.43 Конституції України, статей 32, 32 і 33 Кодексу законів про працю України [10], постанов Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 1992 року № 9 "Про практику розгляду судами трудових спорів" [11] та від 1 листопада 1996 року № 9 "Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя" [12] щодо заборони використання примусової праці, отримання згоди працівника на переведення, а також мотивації адміністрацією митного органу щодо переміщень працівників.

Зазначені вище вимоги повною мірою поширюються на п.26 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8], відповідно до якого переведення службових осіб із вищих посад на нижчі провадиться: у разі скорочення штатів; за станом здоров'я згідно з висновком медичної комісії; за особистим проханням; за службовою невідповідністю (виходячи з ділових, моральних і особистих якостей, а також висновків атестаційної комісії). Переведення на нижчі посади в порядку дисциплінарного стягнення не передбачено Дисциплінарним статутом митної служби України [4], бо це суперечить ч.3 ст.43 Конституції України. Згідно з ч.2 п.26 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8], у наказах про переведення службових осіб на нижчі посади зазначаються передбачені цим пунктом підстави.

Відповідно до п.27 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [8] рішення про переведення по службі приймається керівниками митних органів, яким надано право прийняття та звільнення з роботи.

Виходячи з положень ст.419 МК України, науково-педагогічні працівники, керівники та спеціалісти митних закладів освіти приймаються на роботу на умовах та в порядку, що встановлюються цим Кодексом та іншими законами України. Прийняття на роботу науково-педагогічних працівників має здійснюватися на основі конкурсного відбору. На науково-педагогічних працівників, керівників та спеціалістів митних закладів освіти поширюються обов'язки, права та пільги, встановлені для посадових осіб митної служби України.

Аналіз чинного законодавства, що встановлює правовий статус осіб, які працюють у системі митної служби України та практики його реалізації, спонукав до наступних висновків: 1) переведення на роботу до митних органів на інспекторські посади працівників Академії митної служби України та Хмельницького центру підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів можливе й без конкурсу. Але, якщо ці працівники

переводяться на посади вищого рівня без конкурсу, то вони мають переводитись на них або з кадрового резерву, або пройти стажування на цих посадах, або за результатами атестації вони мають бути рекомендовані для роботи на більш високих посадах; 2) переведення зазначених працівників на будь-які керівні посади всіх рівнів у митних органах (тобто на посади державних службовців) здійснюється виключно на конкурсних засадах; 3) змінити такий порядок правового регулювання прийняття на службу та переведення посадових осіб митної служби можливо тільки шляхом внесення змін до МК України або прийняття Закону України "Про митну службу України".

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України – 1993. – № 52. – ст. 490.
2. Митний кодекс України: Кодекс від 11 липня 2002 року № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – ст. 288.
3. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 // Офіційний вісник України – 2002. – № 8. – ст. 351.
4. Дисциплінарний статут митної служби України: затверджено Законом України від 6 вересня 2005 р. № 2805-IV // Відомості Верховної Ради України – 2005. – № 42. – ст. 467.
5. Порядок проведення атестації посадових осіб митної служби: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. № 1984 // Офіційний вісник України – 2002. – № 52. – ст. 2401.
6. Положення про спеціальні звання працівників і курсантів навчальних закладів митної служби: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2003 р. № 900 // Офіційний вісник України – 2003. – № 25. – ст. 1190.
7. Про умови оплати праці посадових осіб та працівників митної служби: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 р. № 767 // Офіційний вісник України – 2006. – № 22. – ст. 1646.
8. Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97 // <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Положення про формування кадрового резерву для державної служби: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2001 р. № 199 // Офіційний вісник України – 2001. – № 9. – ст. 367.
10. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР – 1971. – додаток до № 50. – ст. 375.
11. Про практику розгляду судами трудових спорів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 1992 року № 9 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України – 2000. – № 11.
12. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 // Бюлетень Міністерства юстиції України – 2000. – № 4.