

DOI: 10.35774/app2020.01.123
УДК 342.951

Віталій Сімчук,
здобувач
Науково-дослідного інституту
публічного права

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАЦІВНИКА МИТНОЇ СЛУЖБИ

Проаналізовано наукові точки зору на поняття та змістовну характеристику адміністративно-правового статусу працівника митного органу, визначено критерії класифікації державних службовців залежно від владних повноважень на допоміжний персонал, спеціалістів, представників адміністративної влади, посадових осіб. Розвиваючи погляди науковців, визначено поняття адміністративно-правового статусу працівника митної служби.

Ключові слова: посадова особа, митні органи, митна служба, правовий статус, адміністративно-правовий статус, державний службовець.

Бібл.: 14.

Сімчук В.

Общая характеристика административно-правового статуса работников таможенной службы

Проанализированы научные точки зрения на понятие и содержательную характеристику административно-правового статуса работника таможенного органа, определены критерии классификации государственных служащих в зависимости от властных полномочий на вспомогательный персонал, специалистов, представителей административной власти, должностных лиц. Развивая взгляды ученых определено понятие административно-правового статуса работника таможенной службы.

Ключевые слова: должностное лицо, таможенные органы, таможенная служба, правовой статус, административно-правовой статус, государственный служащий.

Simchuk V.

General characteristic of the administrative legal status of customs service employees

The article analyzes the scientific points of view on the concept and meaningful description of the administrative-legal status of a customs officer; defines the criteria for classifying civil servants depending on the authority to support staff, specialists, representatives of administrative authorities, and officials. Developing the views of scientists, the concept of the administrative and legal status of a customs officer is defined.

Keywords: official, customs authorities, customs service, legal status, administrative and legal status, public servant.

Постановка проблеми. В рамках реформування системи органів, що реалізують державну митну політику, Урядом прийнято рішення щодо формування територіальних органів Державної митної служби. Передбачено утворення шістнадцяти митниць та двох спеціалізованих органів (Спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень, Департаменту спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення) шляхом скорочення та реорганізації територіальних органів Державної фіскальної служби. Очікуваний результат – оптимізація штатної чисельності митниць, вивільнення додаткових штатних одиниць для кадрового посилення функціональних підрозділів, які безпосередньо здійснюють митний контроль та митне оформлення товарів і транспортних засобів [1].

Відновлення митної служби та формування оновленого нормативно-правового регулювання її діяльності потребує подальшого розгляду та визначення основних елементів адміністративно-правового статусу працівників митних органів та їх змістовного наповнення.

Митний кодекс та нормативно-правові акти, відповідно до яких здійснюють свою діяльність працівники митних органів, є не достатньо досконалими та не повною мірою відповідають умовам сьогодення, свідченням цього є постійне реформування правоохоронної системи загалом та Державної митної служби зокреми, яка триває сьогодні. Це частково обумовлено не досить довершеною митною політикою щодо державної служби загалом, що виражається у відсутності належного правового регулювання.

Визначенню поняття та структури адміністративно-правового статусу працівника митної служби приділяється велика увага як у загальній теорії права, так і в галузевих науках. Проте фахівці й досі не мають єдиного погляду з цього приводу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у розвиток теорії адміністративно-правового статусу працівника митної служби зробили такі науковці: О. Л. Соколенко, І. О. Бондаренко, Л. М. Давиденко, Г. Л. Карпенко, В. К. Ковальський, В. Т. Комзюк, Т. В. Корнева, Ю. Д. Кунев, В. Т. Комзюк, О. М. Мельник, Д. В. Приймаченко, С. В. Продайко, О. І. Ткачук, О. В. Тодошочка та ін.

Мета спрямована на визначенні поняття та змістовного наповнення адміністративно-правового статусу працівників митної служби в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правовий статус є відправною точкою під час аналізу будь-яких суб'єктів державних правовідносин. Термін «статус» з латинської мови перекладається, як становище, положення, а отже, в правовій науці він має позначати певне місце суб'єкта правовідносин серед інших. Залежно від різновидів суб'єктів правовий статус може містити доволі широкий спектр правових характеристик. Це може стосуватися обсягу прав, обов'язків, компетенції, співвідношення цих понять та інших нюансів, які прямо чи опосередковано впливають на становище суб'єкта. Водночас аналіз значної кількості літератури з теорії держави та права, конституційного права свідчить, що термін «правовий статус» вживається переважно щодо таких категорій, як «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець», тобто позначає статус (становище) фізичної особи. Щодо юридичних осіб (у т. ч. органів державної влади) вживається термін «компетенція», який за значенням має бути тотожним поняттю «правовий статус» [2, с. 348; 3, с. 88–89].

Взаємовідносини особи з суспільством, державою можуть бути охарактеризовані за допомогою виокремлення різних видів статусів, в основу яких закладається належність до громадянства, державної служби (цивільної чи мілітаризованої), соціальне становище особи, військовий обов'язок, професійна діяльність, сімейний стан тощо. Правовий статус юридично опосередковує найбільш важливі, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є урегульованість нормами права [4, с. 547].

Правовий статус особи важливий не тільки з погляду виконання функцій і завдань держави, а й як складова частина загальної проблеми прав особи. Правильна та всебічна регламентація д в є змозгу громадянам здійснювати свої права та захищати законні інтереси.

Отже, в юридичній літературі є різні визначення правового статусу особи, тому доцільно розглянути деякі з них. Так, В. М. Чхиквадзе вважає, що це поняття охоплює соціально допустимі і необхідні можливості особи не тільки як індивіда, а й як громадянина [5, с. 86]. М. В. Вітрук включає до структури правового статусу правосуб'єктність як обов'язковий елемент його передумови [6, с. 31]. Хоча в літературі висловлюються й інші думки щодо цього елемента у структурі правового статусу, вважаємо, що правосуб'єктність є його підставою, оскільки саме вона передбачає здатність суб'єкта бути учасником правових відносин. Враховуючи можливість вияву цієї категорії опосередковано, через правоздатність, дієздатність і деліктоздатність, стає зрозумілим неможливість існування правового статусу без цього елемента [7].

Проаналізувавши загальнотеоретичні погляди на правовий статус, О. І. Ткачук відносить до правового статусу посадових осіб митних органів такі особливості: виникає у зв'язку із заміщенням державної посади, яка є базою для визначення його елементів; посадові особи виконують покладені на них завдання від імені держави та за її дорученням; їхня діяльність підпорядкована виконанню таких завдань і має офіційний характер; приймають присягу або урочисте зобов'язання посадових осіб митної служби України; їм присвоюються спеціальні звання; їхні права та обов'язки встановлюються у межах компетенції митних органів, оскільки права одночасно є обов'язками, оскільки вони використовуються в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити; законні вимоги посадових осіб митних органів повинні виконуватися усіма, кому вони адресовані, про що прямо вказано в законодавчих актах; повинні дотримуватись установлених обмежень з метою ефективності службової діяльності; на них поширюється дія Дисциплінарного статуту та Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України; для них передбачені певні соціальні та матеріально-побутові гарантії; несуть підвищену юридичну відповідальність як за власні дії, так і за дії (бездіяльність) підлеглих їм осіб [8, с. 10].

Проаналізувавши погляди науковців щодо походження та становлення поняття правового статусу, необхідно визначити перелік осіб, які є працівниками митної служби.

Під працівником Державної митної служби України вважаємо за необхідне розуміти не тільки посадових осіб митної служби, а й усіх державних службовців цього органу. На нашу думку, з'ясуванню

сутності поняття «посадова особа» допоможе класифікація державних службовців, завданням якої є: чітка організація державної служби; визначення обсягу і характеру повноважень службовців; встановлення посад; налагодження взаємин між службовцями; здійснення контролю за організацією державної служби і належним виконанням службовцями посадових повноважень [7, с. 117].

В юридичній літературі наявні різноманітні підходи до класифікації державних службовців. Не вдаючись у полеміку з цього питання, наведемо класифікацію державних службовців, виділену Ю. П. Битяком. Критерієм класифікації державних службовців він обирає обсяг владних повноважень, якими їх наділено, і за цим критерієм поділяє їх на чотири групи [9, с. 91]: 1) допоміжний (технічний, обслуговуючий) персонал; 2) фахівці (спеціалісти); 3) представники адміністративної влади; 4) посадові особи.

Саме такий підхід ми візьмемо за основу під час розгляду правового статусу працівника митних органів за таким критерієм, як характер владних повноважень.

Так, допоміжний персонал виконує матеріально-технічні операції, що не мають юридичних наслідків (секретарі, касири та інші службовці, що здійснюють підготовку та оформлення документів, господарське обслуговування, діловодство тощо). Однак це не означає, що вони не беруть участі у процесі прийняття управлінських рішень. Своєю діяльністю вони створюють умови для здійснення юридично значущих дій. Матеріально-технічні операції, які вони здійснюють, мають допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади.

До фахівців (спеціалістів) належать службовці, які мають вищу освіту і виконують роботу, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній галузі. Їх посади не пов'язані з керівною діяльністю і також не мають юридичних наслідків, і лише в окремих випадках, як виняток, дії цієї категорії державних службовців можуть мати юридичні наслідки. Фахівцями (спеціалістами) в митних органах є економісти та юрисконсульти, референти, інженери, експерти тощо.

Важливе значення для ефективної діяльності як Державної митної служби України взагалі, так і для її працівників зокрема відіграє теоретично обґрунтоване і практично аргументоване, закріплене в міжгалузевому законодавчому акті чітке визначення поняття, ознак, особливостей та правового статусу посадової особи.

Спроби визначення поняття «посадова особа» через її ознаки здійснювались багатьма вченими протягом тривалого часу, тому ми взяли до уваги ті ознаки, які функціонують у сучасній правовій науці:

- посадові особи – це службовці, які перебувають на публічній чи громадській службі;
- особи, які обіймають посади на підставі загальних чи спеціальних нормативних актів;
- наділені спеціальними владними (розпорядницькими) повноваженнями, що виявляються у праві вчиняти дії, безпосередньо спрямовані на здійснення юридичних наслідків;
- наділені правом згідно з посадою виконувати організаційно-розпорядницькі функції щодо реалізації компетенції державного чи громадського органу;
- для посадових осіб характерна більша відповідальність (соціальна та правова) за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків [10, с. 31].

Згідно з Митним кодексом України до митних органів належить центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости [11]. Реалізація державної митної політики забезпечується посадовими особами митної служби України, до яких належать працівники митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, на яких цим Кодексом та іншими законами України покладено здійснення митної справи, організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і яким присвоєно спеціальні звання [12]. Віднесення кола осіб, на яких законодавчими актами чи нормативно-правовими документами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій у державних органах, до категорії посадових встановлено Законом України «Про державну службу» (ст. 2).

Щодо адміністративно-правового статусу працівника (державного службовця) митної служби, необхідно зазначити, що в адміністративно-правовій літературі дослідженню правового статусу державних службовців приділяється достатня увага.

О. М. Мельник визначає адміністративно-правовий статус працівника митних органів, як систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які окреслюють його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними [7, с. 187]. С. Д. Дубенко вважає, що правовий статус державних службовців – це сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, встановлених законодавством та гарантованих державою [13, с. 44].

Правовий статус особи має свій склад, тобто сукупність елементів. Вивчення відповідних концепцій складу, найчастіше вкрай суперечливих, дає змогу зробити висновок про відсутність у сучасній юридичній науці єдності поглядів щодо його елементів.

Так, М. В. Вітрук вважає, що адміністративно-правовий статус становить сукупність прав, обов'язків та законних інтересів [6, с. 147].

В. І. Новосьолов пропонує виокремлювати в структурі статусу адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки та правообов'язки [14, с. 87].

Аналіз наведених поглядів дає змогу зробити висновок, що їх автори, визначаючи правовий статус державного службовця, акцентують особливу увагу на таких його складових, як обов'язки і права, обумовлені тими завданнями, які виконує державний службовець відповідно до компетенції державного органу.

Висновки. Аналіз наведених вище теоретико-методологічних положень науковців щодо розуміння сутності категорії «адміністративно-правовий статус» та його елементного складу дав змогу зробити такі висновки:

1. Основне призначення категорії «правовий статус» полягає у деталізації особливих ознак суб'єктів правовідносин. У визначенні правового статусу будь-якого суб'єкта акцентується увага саме на його ролі та місці у системі правовідносин та на його відмінності від інших суб'єктів.

2. У теоретичному розумінні відсутній єдиний підхід науковців щодо визначення адміністративно-правового статусу, а наявна багатоманітність поглядів переважно зводиться до визначення його елементів.

3. Пропонуємо під адміністративно-правовим статусом працівника митних органів розуміти систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними.

Список використаних джерел

1. Про утворення територіальних органів Державної митної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 02 жовтня 2019 р. № 858.
2. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и факультетов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. Москва : Издат. группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. 570 с.
3. Мельник О. М. Сутність та особливості адміністративно-правового статусу працівника митної служби України. Європейські перспективи. 2014. № 3. С. 88–92.
4. Большой юридический словарь / авт.-сост. : В. Н. Додонов и др. ; под ред. А. Я. Сухарева и др. Москва : Инфра М, 1998. 790 с.
5. Чхиквадзе В. М. Гуманизм, мир, личность. Москва, 1981. 229 с.
6. Витрук М. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Москва, 1979. 239 с.
7. Мельник О. М. Адміністративно-правовий статус посадової особи працівника митної служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 213 с.
8. Ткачук О. І. Правовий статус посадових осіб працівників митної служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2008. 21 с.
9. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і факульт. / за ред. Ю. П. Битяка. Харків : Право, 2000. 520 с.
10. Іллічов М. О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 173 с.
11. Миний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44-45. № 46-47, № 48. Ст. 552.
12. Митний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38–39. Ст. 288.
13. Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посібник. Київ : Ін Юре, 1999. 242 с.
14. Новоселов В. И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1976. 216 с.

References

1. *Pro utvorennia terytorialnykh orhaniv Derzhavnoi mytnoi sluzhby: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 02 zhovtnia 2019 r. № 858* [[On the Establishment of Territorial Authorities of the State Customs Service: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of October 02, 2019 No. 858.] [in Ukrainian].

2. Teoryia hosudarstva y prava: uchebnyk dlia yurydycheskykh vuzov y fakultetov [The theory of state and law: a textbook for law schools and faculties] (1997) / pod red. V.M. Korelskoho, V.D. Perevalova. Moskva: Yzdatelskaia hruppa YNFRA M – NORMA [in Russian].
3. Melnyk, O. M. (2014). The essence and features of the administrative and legal status of the employee of the customs service of Ukraine [The essence and features of the administrative and legal status of the employee of the customs service of Ukraine]. *Yevropeiski perspektyvy - European perspectives*, 3, 88-92. [in Ukrainian].
4. *Bolshoi yurydycheskyi slovar [Large legal dictionary]* (1998) / avt.-sost.: V. N. Dodonov y dr.; Pod red. A. Ia. Sukhareva y dr. Moskva: Infra M [in Russian].
5. Chkhykvadze, V. M. (1981). *Humanyzm, myr, lychnost [Humanism, the world, personality]*. Moskva [in Russian].
6. Vitruk, M.V. (1979). *Osnovy teorii pravovoho polozhenia lichnosti v sotsialisticheskoy obshchestve [Fundamentals of the theory of the legal position of the individual in socialist society]*. Moskva [in Russian].
7. Melnyk, O. M. *Administratyvno-pravovyi status posadovoi osoby pratsivnyka mytnoi sluzhby Ukrainy [Administrative and legal status of an official of a customs officer of Ukraine]* (2011): dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Irpin [in Ukrainian].
8. Tkachuk, O. I. (2008). *Pravovyi status posadovykh osib pratsivnykiv mytnoi sluzhby Ukrainy [Legal status of officials of the Customs Service of Ukraine]: avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01. Kyiv [in Ukrainian].*
9. *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]* (2000): pidruchnyk dlia yuryd. vuziv i fak. / za red. Yu.P. Bytiaka. – Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
10. Illichov, M. O. (2002). *Administratyvno-pravove stanovyshche posadovoi osoby orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy [Administrative and Legal Status of the Official of the Internal Affairs Bodies of Ukraine]: dys. ... k.yu.n.: 12.00.07. Kyiv [in Ukrainian].*
11. Mytnyi kodeks Ukrainy [Customs Code of Ukraine] (2002): Zakon Ukrainy vid 13 bereznia 2012 roku № 4495-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 44-45, 46-47, 48, 552 [in Ukrainian].
12. Mytnyi kodeks Ukrainy [Customs Code of Ukraine] (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy - Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 38-39, 288 [in Ukrainian].
13. Dubenko, S. D. (1999). *Derzhavna sluzhba i derzhavni sluzhbovtsi v Ukraini [Civil Service and Civil Servants in Ukraine]: navch.-metod. posibnyk. Kyiv: In Yure [in Ukrainian].*
14. Novoselov, V. Y. (1976). *Pravovoe polozhenye hrazhdan v covetskom hosudarstvennom upravlenyy [Legal status of citizens in the Soviet state administration.]*. Saratov: Yzd-vo Sarat. un-ta [in Russian].

Стаття надійшла до редакції 22.02.2020.