КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
КЛАСИЧНИЙ ПРИВАТНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КАСЬЯН ВОЛОДИМИР В'ЯЧЕСЛАВОВИЧ

УДК: 342.951 : 351.713(477)

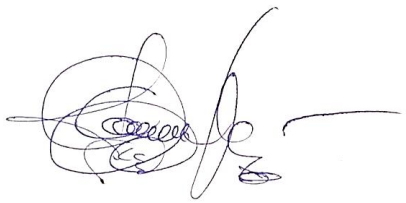
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Касьян В. В.



Науковий керівник – МОНАЄНКО Антон Олексійович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України

Запоріжжя – 2024

АНОТАЦІЯ

Касьян В. В. Адміністративно-правове регулювання державної служби в митних органах України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Класичний приватний університет, Запоріжжя; Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2024.

У дисертації висвітлено результати системного аналізу наукових підходів до інституту державної служби в митних органах, стан дослідження теоретичних та практичних питань адміністративно-правового регулювання державної служби в митних органах України, шляхи їх вирішення для вдосконалення діяльності цієї служби. Для досягнення зазначеної мети узагальнено науково-теоретичні та правові засади державної служби в митних органах. З'ясовано місце в системі адміністративного права інституту державної служби в митних органах як окремого складного адміністративно-правового інституту в структурі особливої частини підгалузі «Службове право». Удосконалено підхід до характеристики предмета адміністративно-правового регулювання інституту державної служби в митних органах, його місця в структурі адміністративного права. Виокремлено особливості правового регулювання та міжнародні стандарти державної служби в митних органах. Висвітлено п'ять основних етапів становлення інституту державної служби в митних органах: 1) червень 1991 р. – грудень 2003 р.; 2) січень 2004 р. – червень 2012 р.; 3) червень 2012 – грудень 2015 р.; 4) січень 2016 р. – жовтень 2024 р.; 5) листопад 2024 р. – наш час. Розкрито особливості прийняття на службу до митних органів, що здійснюється за результатами відкритого прозорого конкурсу; особливі риси та види державної служби в митних органах; конституційні та законодавчі засади регулювання державної служби в митних органах України. Розкрито стан правового визначення та правовий зміст понять «публічна служба», «державна служба», «державна служба в митних органах», «посадові особи митних органів», «державні

службовці митних органів». Висвітлено правову природу державної служби в митних органах, пріоритет МК України в регулюванні відносин у цій сфері й поширення дії Закону України «Про державну службу» та ПК України на ці відносини в частині, що не суперечить МК України. З'ясовано його структуру, адміністративно-правовий статус державних службовців митних органів та зміст таких елементів. За результатами аналізу надано характеристику співвідношення спеціальних звань посадових осіб митних органів, рангів державного службовця, категорій державної служби й найменувань посад у митних органах. Висвітлено складові системи управління державною службою в митних органах.

Надано характеристику стадій проходження державної служби посадовими особами митних органів. Висвітлено загальні та спеціальні вимоги до претендентів на зайняття посад державної служби в митних органах України та інші чинники, що враховують при їх прийнятті. Розкрито правові вимоги проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби в митних органах, обмеження їх дії в період воєнного стану, строк їх призначення. Розкрито особливості правового регулювання перебування та просування на державній службі посадових осіб митних органів. Висвітлено питання процедур оцінювання посадових осіб митних органів, їх видів. Встановлено, що невід'ємним елементом проходження державної служби посадовими особами та іншими працівниками митних органів, що перебувають на державній службі, є їх оцінювання, що відбувається за окремими процедурами, а саме: 1) оцінювання діяльності керівника (голови) Держмитслужби; 2) оцінювання рівня професійної компетентності, що проводиться у формі перевірки рівня митних компетенцій посадових осіб митних органів один раз на рік; 3) «одноразова атестація»; 4) оцінювання результатів службової діяльності працівників спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, з якими укладено контракт про проходження державної служби. Систематизовано загальні та спеціальні закріплені в Митному кодексі України підстави переведення (у тому числі переміщення у формі ротації) посадових осіб митних органів та припинення ними державної служби. Охарактеризовано правові засади забезпечення додержання принципу доброчесності та правових заборон і обмежень державними службовцями

митних органів. Розкрито етичні засади державної служби в митних органах, складові засади доброчесності. Висвітлено стан закріплення засади доброчесності на міжнародному рівні, у законодавстві про державну службу та митному законодавстві, міжнародні засади принципу доброчесності державних службовців митних органів, зміст доброчесності як принципу (правова засада, кваліфікуючий критерій, професійна та етична вимога), якому мають відповідати державні службовці митних органів. Обґрунтовано необхідність поширення положень законодавства України про захист викривачів на інформаторів про факти митного шахрайства, посилення зворотного зв'язку з ними. Досліджено та висвітлено правове регулювання системи заходів протидії корупційним правопорушенням щодо посадових осіб митних органів. З'ясовано стан правового регулювання системи заходів митних органів щодо протидії корупційним правопорушенням та механізмів, що їх забезпечують. Встановлено, що процес аналізу інформації про можливі факти корупції, що одержується через канали повідомлень у митних органах та реагування на неї, включає такі стадії: 1) отримання інформації через внутрішні канали повідомлень, з інших регулярних каналів, а також із зовнішніх каналів; 2) попередній розгляд та попередня перевірка повідомлень про корупцію; 3) перевірка (внутрішня перевірка, внутрішнє розслідування, службове розслідування, розслідування та/або перевірка фактів); 4) реагування на корупційне порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, ініціювання притягнення до інших видів юридичної відповідальності; 5) повідомлення викривача про результати попередньої перевірки; 6) забезпечення гарантій додержання прав особи, щодо якої повідомлено про можливий факт корупції; 7) захист викривачів корупції; 8) оприлюднення, механізм громадського контролю; 9) відновлення порушених прав та зворотний зв'язок з викривачами; 10) зовнішня взаємодія органів Державної митної служби України з уповноваженими органами з протидії корупції. Обґрунтовано, що ризик-орієнтовані механізми протидії корупції в митних органах включають: а) механізм управління корупційними ризиками; б) механізм «моніторингу способу життя суб'єктів декларування»; в) механізм перевірки інформації, поданої посадовими особами митних органів у формі «декларації

доброчесності»; г) механізм (процедуру) психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа.

З'ясовано підстави та порядок службового розслідування й дисциплінарного провадження в митних органах. Досліджено правове регулювання проведення службового розслідування та дисциплінарного провадження щодо посадових осіб митних органів. Висвітлено відмінності в правовому регулюванні інститутів «внутрішніх розслідувань», «внутрішніх перевірок», «службових розслідувань» та «розслідувань та/або перевірки фактів», що відбуваються в митних органах. Охарактеризовано три види дисциплінарних комісій у дисциплінарних справах, які здійснюють дисциплінарне провадження щодо державних службовців митних органів. Визначено особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів, підстави їх дисциплінарної відповідальності та види дисциплінарних стягнень, що застосовуються до них. Удосконалено підходи до визначення суб'єктів та стадій дисциплінарного провадження у справах про дисциплінарні проступки державних службовців митних органів, а також особливості процедури поновлення на посаді в митних органах. Удосконалено підхід до розмежування процедур «службового розслідування» та «дисциплінарного провадження», що відбуваються з метою аналізу діянь державних службовців митних органів. Надано обґрунтування особливостей процедури службового розслідування, що відбувається в митних органах, необхідності усунення дублювання повноважень комісії з проведення службового розслідування та дисциплінарної комісії, а також обґрунтування необхідності закріплення в Законі України «Про державну службу» такої кваліфікуючої ознаки дисциплінарного проступку, як «грубе порушення». З'ясовано, що окремі підстави припинення державної служби у формі звільнення закріплені в МК України, оскільки зміст окремих дисциплінарних проступків зумовлений специфікою проходження державної служби в митних органах, митними процедурами. Висвітлено засади матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів, особливості правового регулювання інституту матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів; результати аналізу положень законодавства про державну службу, трудового, цивільного та митного законодавства

в частині регулювання інституту матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів. З'ясовано, що положення ст. 30 МК України є відсильними до спеціальних законів, що регулюють матеріальну відповідальність державних службовців митних органів. Спеціальним актом законодавства, що регулює ці відносини, є Закон України «Про державну службу».

У роботі висвітлено підстави та розмежовано два підвиди матеріальної відповідальності державних службовців митних органів. З'ясовано правові колізії та окреслено шляхи їх усунення. Запропоновано ряд змін до Митного кодексу України (до ст. 30, 575, 585, 570-2, 570-2), Закону України «Про державну службу» (ст. 67, 80), Кодексу та Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби України.

Ключові слова: державна служба, державні службовці митних органів, посадові особи митних органів, проходження державної служби, дисциплінарна відповідальність державних службовців митних органів, матеріальна відповідальність державних службовців митних органів, доброчесність, протидія корупції.

ABSTRACT

Kasyan V. V. Administrative and legal regulation of the civil service in the customs authorities of Ukraine. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of candidate of legal sciences in the specialty 12.00.07 «Administrative law and process; financial law; information law». – Classical Private University, Zaporizhzhia; Classical Private University, Zaporizhzhia, 2024.

The dissertation highlights the results of a systematic analysis of scientific approaches to the institute of civil service in customs bodies, the state of its research, theoretical and practical problems of administrative and legal regulation of civil service in customs bodies of Ukraine, identification of ways to overcome them in order to improve the activities of this service. To achieve the stated goal, the scientific, theoretical and legal principles of civil service in customs bodies were summarized. The place in the system of administrative law of the institute of civil service in customs bodies as a separate complex administrative and legal institute in the structure of a special part of the sub-branch «Official Law» was clarified and argued. The

approach to the characterization of the subject of administrative and legal regulation of the institute of civil service in customs bodies, its place in the structure of administrative law was improved. The features of legal regulation and international standards of civil service in customs bodies were highlighted. Five main stages of the formation of the institute of civil service in customs bodies were highlighted: 1) 06.1991–12.2003; 2) 01.2004–06.2012; 3) 06.2012–12.2015; 4) 01.2016–10.2024; 5) the stage from 11.2024 to the present, and the features of recruitment to the customs authorities, which is carried out according to the results of an open transparent competition, are revealed. The special features and types of civil service in the customs authorities, the constitutional and legislative principles of regulating civil service in the customs authorities of Ukraine are highlighted. The state of the legal definition and legal content of the concepts of «public service», «civil service», «civil service in customs authorities», «officials of customs authorities», «civil servants of customs authorities» are revealed. The legal nature of civil service in customs bodies is highlighted, the priority of the Civil Service Code of Ukraine in regulating relations in this area and the extension of the Law of Ukraine «On Civil Service» and the Tax Code of Ukraine to these relations in the part that does not contradict the Civil Service Code of Ukraine. Its structure, administrative and legal status of civil servants of customs bodies and the content of such elements are clarified. According to the results of the analysis, a characteristic of the ratio of special ranks of officials of customs bodies, ranks of civil servants, categories of civil service and job titles in customs bodies is provided. The components of the civil service management system in customs bodies are highlighted.

The characteristics of the stages of civil service by customs officials are provided. The general and special requirements for applicants for civil service positions in the customs authorities of Ukraine and other factors taken into account when accepting them are highlighted. The legal requirements for conducting a competition for a vacant civil service position in the customs authorities are disclosed, as well as restrictions on their operation during martial law and the term of their appointment. The peculiarities of the legal regulation of the stay and promotion in the civil service of customs officials are disclosed. The issues of procedures for evaluating customs officials and their types are highlighted. It is established that an integral element of civil service by officials and other employees of customs authorities who

are in the civil service is their evaluation, which takes place according to separate procedures, namely: 1) evaluation of the activities of the head (chairman) of the State Customs Service; 2) assessment of the level of professional competence, which is carried out in the form of checking the level of customs competencies of customs officials once a year; 3) «one-time certification»; 4) assessment of the results of official activity of employees of the specialized IT unit of the State Customs Service, with whom a contract for civil service has been concluded. The general and special grounds, enshrined in the Customs Code of Ukraine, for the transfer (including rotation) of customs officials and the termination of civil service by customs officials are systematized. The legal principles for ensuring compliance with the principle of integrity and legal prohibitions and restrictions by customs officials are characterized; The ethical principles of civil service in customs authorities, which are components of the principles of integrity, are disclosed. The state of consolidation of the principle of integrity at the international level, in the legislation on civil service and customs legislation, the international principles of the principle of integrity of civil servants of customs authorities, the content of integrity as a principle (legal basis, qualifying criterion, professional and ethical requirement), which civil servants of customs authorities must comply with, is highlighted. The justification for the need to extend the provisions of the legislation of Ukraine on the protection of whistleblowers to informants of facts of customs fraud, and to strengthen feedback with them, is provided. The legal regulation of the system of measures to combat corruption offenses in relation to officials of customs authorities is investigated and highlighted; The state of legal regulation of the system of measures of customs authorities to combat corruption offenses and the mechanisms that ensure them are clarified. It was found that the process of analyzing information about possible facts of corruption received through reporting channels in customs authorities and responding to it includes the following stages: 1) receiving information through internal reporting channels, from other regular channels, as well as from external channels; 2) preliminary consideration and preliminary verification of reports of corruption; 3) verification (internal verification, internal investigation, official investigation, investigation and/or verification of facts); 4) responding to a corruption violation, eliminating its consequences and bringing the guilty persons to disciplinary liability, initiating the bringing to other types of legal liability; 5) notifying the whistleblower about the results of the preliminary

verification; 6) ensuring guarantees of observance of the rights of the person about whom a possible fact of corruption has been reported; 7) protection of whistleblowers of corruption; 8) publication, a mechanism of public control; 9) restoration of violated rights and feedback to whistleblowers; 10) external interaction of the bodies of the State Customs Service of Ukraine with authorized bodies for combating corruption. It is substantiated that risk-oriented mechanisms for combating corruption in customs bodies include: a) a mechanism for managing corruption risks; b) a mechanism for «monitoring the lifestyle of declarants»; c) a mechanism for verifying information submitted by customs officials in the form of a «declaration of integrity»; d) a mechanism (procedure) for psychophysiological questioning using a polygraph.

The grounds and procedure for internal investigation and disciplinary proceedings in customs authorities have been clarified; The legal regulation of internal investigation and disciplinary proceedings against customs officials has been studied. The differences in the legal regulation of the institutes of «internal investigations», «internal inspections», «official investigations» and «investigations and/or verification of facts» taking place in customs bodies are highlighted. Three types of disciplinary commissions in disciplinary cases that conduct disciplinary proceedings against civil servants of customs authorities have been characterized. The features of the disciplinary liability of customs officials, the grounds for their disciplinary liability and the types of disciplinary penalties applied to them have been determined. The approaches to determining the subjects and stages of disciplinary proceedings in cases of disciplinary offenses of civil servants of customs authorities, as well as the features of the reinstatement procedure in customs authorities, have been improved. The approach to distinguishing between the procedures of «service investigation» and «disciplinary proceedings» that are carried out to analyze the actions of civil servants of customs authorities has been improved. The justification of the features of the service investigation procedure that takes place in customs authorities, the need to eliminate the duplication of powers of the commission for conducting a service investigation and the disciplinary commission, as well as the justification of the need to enshrine in the Law of Ukraine «On Civil Service» such a qualifying feature of a disciplinary offense as «gross violation» has been provided. It has been found out that certain grounds for termination of civil service in the form of dismissal are enshrined in the Customs Code of Ukraine, since the content of certain disciplinary offenses is

determined by the specifics of civil service in customs authorities and customs procedures. The principles of material liability of customs officials are highlighted, the features of the legal regulation of the institution of material liability of customs officials are highlighted. The results of the analysis of the provisions of the legislation on civil service, labor, civil and customs legislation in terms of regulating the institution of material liability of customs officials are highlighted. It is found that the provisions of Article 30 of the Customs Code of Ukraine refer to special laws regulating the material liability of customs officials. It is found that the special act of legislation regulating these relations is the Law of Ukraine «On Civil Service», the grounds are highlighted and two subtypes of material liability of customs officials are distinguished, legal conflicts are clarified and ways of their elimination are proposed. A number of amendments have been proposed to the Customs Code of Ukraine (to Articles 30, 575, 585, 570-2, 570-2), the Law of Ukraine «On Civil Service» (Articles 67, 80), the Code and Rules of Ethical Conduct of Employees of the State Customs Service of Ukraine.

Key words: civil service, customs civil servants, customs officials, civil service, disciplinary liability of customs civil servants, material liability of civil servants of customs authorities, integrity, combating corruption.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у виданнях, які включено до переліку наукових фахових видань України

1. Касьян В. В. Державна служба в митних органах та її місце в адміністративному праві. *Правові новели.* 2020. № 12. С. 107–114. DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12.15.

2. Касьян В. В. Цілі, завдання та функції служби в митних органах України. *Юридичний бюлетень*. 2021. № 22. С. 85–92. DOI https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.22.11.

3. Касьян В. В. Особливості закріплення правових засад дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів в контексті євроінтеграції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2023. Т. 34 (73) № 6. С. 212–218. DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.6/34.

4. Касьян В. В. Правове регулювання матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 397–408. DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.59.

Стаття в зарубіжному виданні

5. Касьян В. В. Доброчесність як принцип державної служби в митних органах України та його правовий зміст. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management).* 2024. № 1 (61). С. 217–224. DOI https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.33.

Матеріали конференцій

6. Касьян В. В. Поняття виконавчо-розпорядчої діяльності посадових осіб митних органів України. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 4–5 вересня 2020 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 79–80.

7. Касьян В. В. Принципи служби в митних органах України. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 25–26 червня 2021 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2021. С. 49–50.

8. Касьян В. В. Визначення шляхів розвитку правової культури посадових осіб митних органів. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 28–29 січня 2022 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 5–7.

9. Касьян В. В. Проблемні питання службово-трудових спорів, щодо притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності в контексті предмета судочинства. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів ; Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 197–200. DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-55.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ 14
ВСТУП 15
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ 22
1.1. Цілі та специфіка державної служби в митних органах України 22
1.2. Особливості правового регулювання та міжнародні стандарти
державної служби в митних органах 37
1.3. Структура адміністративно-правового статусу державних службовців
митних органів та система управління державною службою
в митних органах 51
Висновки до розділу 1 75
РОЗДІЛ 2. ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ
ЇХ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ 79
2.1. Проходження державної служби посадовими особами митних органів ... 79
2.1.1. Прийняття на державну службу до митних органів 79
2.1.2. Перебування та просування на державній службі посадових осіб
митних органів 90
2.1.3. Правові засади переведення по службі посадових осіб
митних органів 108
2.1.4. Припинення державної служби посадовими особами
митних органів 112
2.2. Правові засади забезпечення додержання принципу доброчесності
та правових заборон і обмежень державними службовцями митних органів 116
2.3. Правове регулювання системи заходів протидії корупційним
правопорушенням щодо посадових осіб митних органів 139
Висновки до розділу 2 171

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ МИТНИХ ОРГАНІВ 179
3.1. Підстави та порядок службового розслідування й дисциплінарного провадження в митних органах 179
3.2. Особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів 189
3.3. Засади матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів 198
Висновки до розділу 3 212
ВИСНОВКИ 217
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 229
ДОДАТКИ 257

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

БЕБ –	Бюро економічної безпеки України
ВМО –	Всесвітня митна організація
ДБР –	Державне бюро розслідувань України
Держмитслужба –	Державна митна служба України
ЄС –	Європейський Союз
Закон № 1700 –	Закон України «Про запобігання корупції»
Закон № 889 –	Закон України «Про державну службу»
КК України –	Кримінальний кодекс України
КПК України –	Кримінальний процесуальний кодекс України
КЗпПУ –	Кодекс законів про працю України
Мінфін –	Міністерство фінансів України
МК України –	Митний кодекс України (2012 року)
НАБУ –	Національне антикорупційне бюро України
НАДС –	Національне агентство України з питань державної служби
НАЗК –	Національне агентство запобігання корупції
ОЕСР –	Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН –	Організація Об’єднаних Націй
ПК України –	Податковий кодекс України
Уряд (КМУ) –	Кабінет Міністрів України
ЦК України –	Цивільний кодекс України
ЦОВВ –	центральний орган виконавчої влади
ЦПК України –	Цивільний процесуальний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Україна з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС у 2014 р. взяла курс на системне наближення законодавства України до права ЄС, реформування національної економіки та системи державного управління. У стратегічних і програмних документах України визначено основні першочергові кроки, спрямовані на євроінтеграцію, проведення ряду реформ, зокрема системи національної безпеки, антикорупційної, правосуддя, правоохоронної, податкової та митної. У Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр., яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р (із змінами, внесеними згідно з розпорядженням Уряду від 23 грудня 2022 р. № 1199-р), передбачено, що однією з її цілей є «продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби»[1]. В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. серед пріоритетних сфер запобігання корупції визначено здійснення митної справи та оподаткування. У Національній стратегії доходів до 2030 р. передбачено реформування Державної митної служби, заходи реалізації Антикорупційної програми Державної митної служби, спрямованої на утвердження засади доброчесності в діяльності митних органів; у Національній економічній стратегії на період до 2030 р. – приведення стандартів функціонування митної органів у відповідність із стандартами ЄС (Ціль 2. Завдання 8), наближення митного законодавства України до митного права ЄС.

Проблемам правового регулювання державної служби, спеціалізованих її видів, правового становища посадових осіб митних органів присвячені наукові дослідження таких відомих представників адміністративно-правової науки, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, А. Берлач, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Васильківська, В. Гаращук, О. Герчаківська, А. Грищук, Л. Давиденко, Є. Додін, К. Дубич, Н. Дудкова, І. Калетнік, Л. Коваль, О. Ковальчук, В. Комзюк, А. Мазалов, А. Мазур, О. Мельник,

[1] Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf (дата звернення: 09.02.2024).

М. Мельничук, А. Монаєнко, О. Пархоменко-Куцевіл, О. Петришин, Д. В. Приймаченко, Д. Д. Приймаченко, В. Прокопенко, Г. Разумей, В. Сімчук, В. Слободян, І. Співак, О. Терещук, О. Ткачук, О. Тодощак, С. Федчишин, В. Ченцов, О. Черкунов, В. Шкарупа, Л. Штика, В. Щербина та ін. Питання адміністративно-правового статусу працівника митної служби було предметом дисертацій О. Тодощака (2001) та О. Мельник (2011). Однак за період свого становлення інститут державної служби в митних органах зазнав значних змін, зумовлених прийняттям Митного кодексу України (далі – МК України), Податкового кодексу України (далі – ПК України), Закону України «Про державну службу» (далі – Закон № 889) та інших правових актів.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до тем науково-дослідних робіт «Фінансово-правове регулювання публічних відносин в Україні» (номер державної реєстрації 0111U008728) та «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0122U002006) кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права Інституту економіки та права Класичного приватного університету.

Мета й завдання дослідження. *Мета дослідження* полягає в системному аналізі теоретичних і практичних проблем адміністративно-правового регулювання державної служби в митних органах України й обґрунтуванні шляхів їх подолання для вдосконалення діяльності цієї служби.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання:*

– узагальнити науково-теоретичні та правові засади державної служби в митних органах;

– виокремити особливості правового регулювання та міжнародні стандарти державної служби в митних органах;

– дослідити адміністративно-правовий статус державних службовців митних органів та систему управління державною службою в митних органах;

– надати характеристику стадій проходження державної служби посадовими особами митних органів;

– охарактеризувати правові засади забезпечення додержання принципу доброчесності та правових заборон і обмежень державними службовцями митних органів;

– дослідити правове регулювання системи заходів протидії корупційним правопорушенням щодо посадових осіб митних органів;

– з'ясувати підстави та порядок службового розслідування й дисциплінарного провадження в митних органах;

– визначити особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів;

– висвітлити засади матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі державної служби в митних органах України.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання державної служби в митних органах України.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження відповідно до мети й завдань є сукупність методів і прийомів наукового пізнання: історичний, діалектичний, формально-логічний, порівняльний, системно-структурний, порівняльно-правовий тощо. Діалектичний метод пізнання застосовано з позиції принципів загальності, єдності, цілісності, взаємного зв'язку правових положень та змін у законодавстві, які відбуваються в ході розвитку інституту державної служби в митних органах (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). Доповненням цього методу став системно-структурний, який сприяв дослідженню, зокрема, складу та елементів правового статусу державних службовців митних органів (підрозділ 1.3), циклу проходження державної служби в митних органах (підрозділ 2.1), системи заходів митних органів щодо протидії корупційним правопорушенням (підрозділ 2.3). Історичний метод застосовано для пізнання етапів становлення інституту державної служби в митних органах (підрозділ 1.1). Логіко-юридичний метод надав змогу проаналізувати поняття державної служби в митних органах, проходження державної служби та застосування заходів протидії корупції, адміністративно-правового регулювання відповідальності державних службовців митних органів (підрозділи 1.1,

1.2. 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). За допомогою порівняльно-правового методу досліджено відповідність стану правового регулювання державної служби в митних органах міжнародним стандартам (підрозділи 1.2, 2.2).

Нормативну базу дослідження становлять положення Конституції України, чинного адміністративного, фінансового, кримінального, трудового та цивільного законодавства, міжнародні документи, що регулюють відносини у сфері державної служби в митних органах, рішення Конституційного Суду України, судів, проєкти нормативних актів.

Теоретичною основою дослідження є праці науковців у галузі адміністративного права, інших галузей права, науки державного управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є цілісним комплексним дослідженням правових засад та стану адміністративно-правового регулювання державної служби в митних органах, в якому вперше сформульовано та доопрацьовано ряд наукових положень і висновків, які виносяться на захист, а саме:

вперше:

– виокремлено п’ять основних етапів становлення інституту державної служби в митних органах: 1) червень 1991 р. – грудень 2003 р.; 2) січень 2004 р. – червень 2012 р.; 3) червень 2012 р. – грудень 2015 р.; 4) січень 2016 р. – жовтень 2024 р.; 5) листопад 2024 р. – наш час; розкрито особливості прийняття на службу до митних органів, що здійснюється за результатами відкритого прозорого конкурсу;

– обґрунтовано, що ризик-орієнтовані механізми протидії корупції в митних органах включають: а) механізм управління корупційними ризиками; б) механізм «моніторингу способу життя суб’єктів декларування»; в) механізм перевірки інформації, поданої посадовими особами митних органів у формі «декларації доброчесності»; г) механізм (процедуру) психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа;

– встановлено, що невід’ємним елементом проходження державної служби посадовими особами та іншими працівниками митних органів, що перебувають на державній службі, є їх оцінювання, що відбувається за окремими процедурами, а саме:

1) оцінювання діяльності керівника (голови) Держмитслужби; 2) оцінювання рівня професійної компетентності, що проводиться у формі перевірки рівня митних компетенцій посадових осіб митних органів один раз на рік; 3) «одноразова атестація»; 4) оцінювання результатів службової діяльності працівників спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, з якими укладено контракт про проходження державної служби;

– систематизовано загальні та спеціальні, закріплені в Митному кодексі України, підстави переведення (у тому числі переміщення у формі ротації) посадових осіб митних органів та припинення державної служби посадовими особами митних органів;

– системно досліджено та висвітлено стадії процесу аналізу інформації про можливі факти корупції, що одержується через канали повідомлень у митних органах, та реагування на неї;

– запропоновано ряд змін до Митного кодексу України (до ст. 30, 575, 585, 570-2), Закону України «Про державну службу» (ст. 67, 80), Кодексу та Правил етичної поведінки **працівників** Державної митної служби України;

– запропоновано напрями вдосконалення обсягу компетенції Дисциплінарного комітету та обґрунтовано, що проведення перевірки посадових осіб митних органів на доброчесність і моніторингу способу життя як основні напрями його діяльності мають поширюватися на всіх державних службовців митних органів;

удосконалено:

– характеристику особливостей та поняття державної служби в митних органах;

– науково-теоретичні підходи до характеристики структури правового статусу державних службовців митних органів;

– характеристику співвідношення спеціальних звань посадових осіб митних органів, рангів державного службовця, категорій державної служби та найменувань посад у митних органах;

– підхід до характеристики предмета адміністративно-правового регулювання інституту державної служби в митних органах, його місця в структурі адміністративного права;

– характеристику відмінностей у правовому регулюванні інститутів «внутрішніх розслідувань», «внутрішніх перевірок», «службових розслідувань» та «розслідувань та/або перевірки фактів», що відбуваються в митних органах;

– обґрунтування необхідності поширення положень законодавства України про захист викривачів на інформаторів про факти митного шахрайства, посилення зворотного зв'язку з ними;

– підходи до суб'єктів та стадій дисциплінарного провадження у справах про дисциплінарні проступки державних службовців митних органів, а також особливості процедури поновлення на посаді в митних органах;

набуло подальшого розвитку:

– характеристика видів державної служби в митних органах;

– теоретичні положення щодо складових системи управління державною службою в митних органах;

– підхід до розмежування процедур «службового розслідування» та «дисциплінарного провадження», що відбуваються з метою аналізу діянь державних службовців митних органів;

– обґрунтування особливостей процедури службового розслідування, що відбувається в митних органах, необхідності усунення дублювання повноважень комісії з проведення службового розслідування та дисциплінарної комісії;

– обґрунтування необхідності закріплення в Законі України «Про державну службу» такої кваліфікуючої ознаки дисциплінарного проступку, як «грубе порушення».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– *у правотворчій та правозастосовній діяльності* – для вдосконалення практики застосування норм чинного законодавства, що регулюють суспільні відносини у сфері державної служби в митних органах (довідка Полтавської митниці Державної митної служби України від 20 вересня 2024 р.);

– *у науково-дослідній діяльності* – під час проведення загальнотеоретичних та галузевих досліджень з питань державної служби, спеціального виду державної служби в митних органах, процесу її проходження, упровадження принципу доброчесності та

інших етичних засад діяльності посадових осіб митних органів, проведення перевірок, службових розслідувань і дисциплінарного провадження, притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців митних органів;

– у навчальному процесі – при викладанні студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Службове право» та «Митне право» (акт Класичного приватного університету від 20 червня 2024 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійно виконаною науковою працею. Наукові положення, методичні розробки, висновки та пропозиції, які виносяться на захист, підготовлені автором самостійно.

Апробація результатів дисертації. Основні результати дослідження доповідались та обговорювались на: міжнародній науково-практичної конференції «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (м. Дніпро, 4–5 вересня 2020 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина» (м. Запоріжжя, 25–26 червня 2021 р.), міжнародній науково-практичній конференції «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (м. Львів, 28–29 січня 2022 р.) та на міжнародній науково-практичній конференції «Юридичні науки: проблеми та перспективи» (м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р.).

Публікації. Основні положення дослідження викладено в 9 наукових публікаціях, з яких: 4 – статті в наукових фахових виданнях України, 1 – стаття в науковому періодичному виданні іншої держави, 4 – матеріали конференцій. Загальний обсяг публікацій – 4 д. а.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які об’єднують дев’ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 266 сторінок, з них основний текст – 214 сторінок. Список використаних джерел включає 232 найменування та викладений на 28 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

1.1. Цілі та специфіка державної служби в митних органах України

Згідно зі ст. 6 Конституції України, митні органи як органи державної виконавчої влади реалізують свої повноваження із забезпечення здійснення митної справи у межах, встановлених цією Конституцією та відповідно до законів України, а саме, як уточнено в ст. 19 Основного Закону України, «на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [50].

Поняття «митні органи» закріплено в п. 34^{-1} ч. 1 ст. 4 Митного кодексу України (МК України), згідно з яким, до них належать: «ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, митниці та митні пости», тобто без деталізації змісту їх ролі в системі органів виконавчої влади України. Поняття ж «митна справа» є категорією, яку використано в Конституції України, а саме в ст. 92 та 116 [50], а його визначення містить ст. 7 МК України [69]. Враховуючи ст. 7 МК України, можна стверджувати, що діяльність митних органів спрямована на забезпечення здійснення митної справи – встановленого порядку і умов «переміщення товарів через митний кордон України, їх митного контролю та митного оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обміну митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції при її ввезенні на митну територію України, запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил, організації та забезпечення діяльності митних органів та інших заходів, спрямованих на реалізацію державної митної політики» [69].

У ч. 2 ст. 7 МК України закріплено, що «митна справа здійснюється з додержанням прийнятих у міжнародній практиці форм декларування товарів, методів визначення

митної вартості товарів, систем класифікації та кодування товарів та системи митної статистики, інших загальновизнаних у світі норм і стандартів» (ч. 2 ст. 7 МК України).

Згідно з п. 8 та п. 9-1 ч. 1 ст. 116 Конституції України, ч. 3 ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [176], Положення про Державну митну службу України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 06 березня 2019 р. № 227 [130]. Відповідно до цього Положення, Державна митна служба України (Держмитслужба) є «центральним органом виконавчої влади (далі – ЦОВВ), діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Держмитслужба реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи» [130].

Загальними цілями державної служби в митних органах є: забезпечення єдності в структурі державної влади; забезпечення ефективної діяльності митних органів із виконання завдань, що стоять перед ними згідно з чинним законодавством України. Крім того, цілі державної служби в митних органах як різновиду державної служби зумовлені повноваженнями, завданнями та функціями відповідних митних органів, а також їх специфікою.

Відповідно до ст. 21 та 21-1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», територіальні органи ЦОВВ, що реалізує державу митну політику, при їх утворенні не набувають статусу юридичних осіб (абз. 3 ч. 4 ст. 21 та ч. 2 ст. 21-1) [176], утворюються «в межах граничної чисельності державних службовців та працівників» Держмитслужби і коштів, передбачених на утримання Держмитслужби» [176]. Граничну чисельність державних службовців та працівників Держмитслужби відповідно до Положення № 227 затверджує Кабінет Міністрів України [130].

Державна служба має складну юридичну природу, що зумовлює наявність різних точок зору щодо її тлумачення. У науці вироблено низку підходів до характеристики правового змісту поняття «державна служба». Класичний підхід запропоновано В. Авер'яновим, згідно з яким, «державна служба – це діяльність, але не яка-небудь, а лише у сфері державного управління, яку виконують лише працівники державних органів, що займають державні посади» [1]. Він також зазначав, що «державна служба, як

професійна суспільно корисна діяльність, забезпечує практичне здійснення завдань і функцій держави в державних органах та їх апараті та фінансування її за рахунок державних коштів» [1].

Так, Л. Штика акцентує на тому, що «система державної служби складається з інституційних (юридичних, організаційних) та процесуальних структур, державних службовців. Функціональна структура державної служби визначається структурою державних органів, розподілом їх компетенції та функцій» [208, с. 147].

Водночас М. Іншин визначає поняття «державна служба» крізь призму відносин зайнятості як «особливий вид роботи в системі державних органів, що включає практичне здійснення державними функціями працівниками державного апарату, метою якого є створення необхідних умов для реалізації здорових інтересів, законних прав і свобод громадян; вирішення соціальних проблем держави; виробництво державних соціальних послуг; зменшення негативних наслідків конфліктів у суспільстві» [31].

Низка вчених акцентує на тому, що державна служба є формою реалізації права громадян доступу до державної служби (ст. 38 Конституції України [50]) на участь «у виконанні цілей, завдань і функцій держави шляхом виконання посадових обов'язків на посадах, віднесених до посад державних службовців [186, с. 81]. Інші дослідники, зокрема А. Грищук, наголошують, що державна служба є різновидом «адміністративно-правового режиму», зауважуючи, що «адміністративно-правовий режим – це сукупність норм адміністративного права, що містять дозволи, заборони та приписи, які підлягають неухильному дотриманню суб'єктами управління, призначені для встановлення певного порядку взаємодії суб'єктів адміністративного права у конкретній галузі управлінських відносин...» [16, с. 37].

Проте більшість правників-науковців акцентують саме на тому, що державна служба є окремим адміністративно-правовим інститутом, зокрема О. Пархоменко-Куцевіл визначає, що «державна служба являє собою систему правових норм, які регулюють відносини, встановлені в процесі організації державної служби, статусу державних службовців, гарантій і процедур його реалізації, а також механізму проходження державної служби» [78].

Офіційне визначення поняття «державна служба» закріплено в Законі України «Про державну службу» і визначається як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [108]. У цілому сьогодні державна служба належить до різновиду публічної служби [40].

Державну службу в митній сфері сьогодні розглядають як адміністративно-правовий інститут, що має всі властиві йому ознаки та до предмета регулювання такої підгалузі адміністративного права, як «Службове право». У теорії права під правовим інститутом зазвичай розуміють сукупність згрупованих правових норм у межах окремої галузі права, що регулюють відокремлену групу суспільних відносин, які належать до предмета регулювання галузі права. Правовий інститут має низку ознак, у тому числі однорідність фактичного змісту регульованих суспільних відносин, юридичну єдність (комплексність) норм, законодавчу відмежованість.

При цьому виділяють і так звані змішані правові інститути, які включають деякі елементи іншого методу правового регулювання. На нашу думку, інститут державної служби слід зарахувати саме до категорії змішаних правових інститутів, оскільки разом з традиційним методом імперативного (публічно-правового, а по суті адміністративно-правового) регулювання частково застосовують метод диспозитивного (приватно-правового) регулювання. Особливо яскраво це виявляється у впровадженні договірних основ у системі державної служби (укладення контрактів), регулюванні у сфері соціального захисту державних службовців митних органів, організації та умов їх праці тощо. Змішаний правовий інститут державної служби в митних органах зумовлений також тим, що суспільні відносини в цій сфері врегульовані спеціальними нормами, що закріплені в МК України, ПК України, загальними нормами, що закріплені в Законі України «Про державну службу», та в частині, що не врегульована зазначеними законами, – Кодексом законів про працю України (зокрема ст. 43-1, 49-2 Закону № 889) [46].

Отже, державна служба у митній сфері як особлива група суспільних відносин є предметом правового регулювання окремого складного інституту адміністративного права, норми якого закріплюють, зокрема, права, обов’язки, повноваження, завдання, правові обмеження, гарантії захисту державних службовців митних органів щодо здійснення митної справи, що спрямована на реалізацію зовнішніх і внутрішніх

економічних функцій держави із забезпечення митної безпеки України; категорії посад державної служби в митних органах, організаційну структуру їх підпорядкування, спеціальні звання, правління персоналом, а також безпосередньої організації та проходження державної служби у митній сфері.

У зв'язку з цим державна служба в митних органах може також бути розглянута у таких основних смислових значеннях: 1) форма реалізації громадянами рівного права доступу до державної служби, участі в управлінні державними справами шляхом здійснення прав, обов'язків та повноважень, зумовлених посадою державної служби в митних органах; 2) соціально-правова система, що має складну внутрішню організаційну структуру, ієрархію посад та інші системотвірні ознаки, сформована в системі митних органів, яка включає посадових осіб митних органів, їх ієрархічну організаційну структуру підпорядкування та систему управління державною службою в митних органах; 3) як предмет регулювання спеціального складного інституту адміністративного права.

Система правових норм, що регулюють відносини державної служби в митних органах, має яскраво виражену адміністративно-правову природу, базується на імперативному методі та посідає в системі галузі адміністративного права становище окремого адміністративно-правового інституту в структурі особливої частини підгалузі «Службове право». Розуміння державної служби у митній сфері як самостійного адміністративно-правового інституту зумовлено такими обставинами:

1) характер зовнішніх і внутрішньоорганізаційних функцій державної служби у митних органах як виду митної діяльності, а також система державної служби у митній сфері врегульовані нормами адміністративного права – складової публічного права;

2) незважаючи на розширення останніми роками практики застосування засобів диспозитивного методу регулювання відносин державної служби у митній сфері в частині укладання контрактів з державними службовцями, роль і значення саме адміністративно-правового (імперативного) методу та підпорядкованості суб'єктів цих відносин залишається незмінною, зміст таких контрактів є формально визначеним і не передбачає індивідуального підходу;

3) правовідносини, що складаються у межах державної служби у митній сфері, мають яскраво виражений адміністративно-правовий зміст, тобто передбачають нерівність суб'єктів, їх підпорядкованість, однак передбачають форми укладання суспільного договору, участі громадськості. Адміністративно-правова природа правовідносин державної служби у митній сфері визначає адміністративно-правовий характер і зміст відповідного правового інституту;

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

5) державна служба в митній сфері передбачає наявність особливих адміністративних процедур (митних формальностей), за допомогою яких здійснюється митна справа. Зауважимо, що «митна процедура» – це «зумовлена метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання» (п. 21 ч. 1 ст. 4 МК України).

Необхідною умовою формування та розвитку державної служби в розгляданій сфері є здійснення ефективного державного управління нею. У зв'язку із цим фундаментальним завданням інституту державної служби в митній сфері у системі адміністративного права є розвиток відповідного адміністративно-правового інституту, що забезпечує адміністративно-правове регулювання державно-службових відносин у названій сфері, а також внутрішньоорганізаційних відносин, зокрема щодо кадрового забезпечення діяльності митних органів. Розгляд адміністративно-правової природи відносин управління у сфері державної служби в митних органах дає змогу сформулювати такі висновки:

– управління державною службою у цій сфері є формою зовнішнього вираження митної діяльності держави, пов'язаної із забезпеченням реалізації її основних цілей, завдань і функцій у митній сфері;

– управління державною службою в митній сфері має ознаки організаційної підсистеми держави, тобто має внутрішню структуру, ієрархічну побудову складових її елементів, характеризується керованістю та наявністю головної мети, має внутрішні та зовнішні зв'язки й інші системотвірні властивості й ознаки;

– державна служба в митних органах є об’єктом державного управління, що включає кадрове забезпечення митних органів, реалізацію цілей, завдань і принципів кадрової політики у митній сфері; відбір, розстановку, переміщення та вивільнення державних службовців, їх навчання та виховання, соціальний захист державних службовців та їх сімей, здійснення заходів забезпечення їх доброчесності.

У зв’язку з цим для розуміння сутності державної служби в розглядуваній сфері необхідно зупинитися, перш за все, на її характеристиці як особливого різновиду професійної діяльності громадян щодо виконання зовнішніх і внутрішніх функцій митних органів – митної діяльності.

На нашу думку, головною метою державної служби в митних органах є забезпечення економічного суверенітету та митної безпеки України, забезпечення реалізації повноважень митних органів України і забезпечення законного переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів.

Виходячи з розуміння виконавчої влади як діяльності, що полягає в практичній організації та реалізації норм і положень Конституції та законів України, можна сказати, що співробітники митних органів як уповноважені суб’єкти виконавчої влади здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність від імені держави у сфері митної справи – здійснення митних формальностей у формі відповідних митних процедур.

Цей вид діяльності має державно-владний характер, тобто здійснюється від імені та за дорученням держави. Як слушно зазначає І. Бережнюк, відмінною особливістю більшості напрямів здійснення митної діяльності є те, що «держава має монопольне право визначати коло цих органів, наділяти їх відповідною компетенцією, санкціонувати форми та методи реалізації владних повноважень у митній сфері» [6, с. 44].

Державна служба у митних органах охоплює професійну діяльність громадян, які перебувають на посадах державної служби в митних органах як пов’язаних зі здійсненням митної справи, так і на інших посадах державної служби в апараті митних органів.

У зв’язку з цим державну службу в митних органах як особливий різновид державної діяльності слід розглядати як процес усвідомленої поведінки громадян, які перебувають на державній службі, спрямованої на досягнення цілей, вирішення завдань і виконання митної справи та забезпечення митної безпеки держави. Державна служба в

митній сфері є зовнішнім вираженням митної діяльності держави, оскільки саме громадяни, які займають посади державної служби в митних органах, наділені повноваженнями з практичного повсякденного здійснення митної діяльності від імені та за дорученням держави.

Державна служба у митних органах має ознаки складного системного утворення, що має внутрішню організаційну структуру, системотвірні зв'язки, зовнішнє та внутрішнє функціональне середовище.

Системність – це одна з найважливіших характеристик параметрів об'єктивного світу, насамперед світу соціального, специфічний їх вимір. Системні уявлення стають важливою рисою сучасного пізнання та практики, особливо практики управління національним господарством і суспільством. Жодна галузь науки, практики, управління не може обійтися без системних уявлень, системного підходу. Тому державна служба у митній сфері може бути розглянута як складна організаційна структура, що є невід'ємною складовою системи вищого порядку – державної служби загалом.

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

1) суспільні відносини, пов'язані зі «створенням сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захисту митних інтересів України» (ч. 1 ст. 544 МК України); при цьому «митні інтереси України» – це «національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких здійснюється шляхом здійснення митної справи» [69];

2) реалізація такої складової державної економічної політики, як «державна митна політика», що визначається як «система принципів і напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки» [69];

3) відносини у сфері здійснення митної справи – форми реалізації митних інтересів України (ч. 1 ст. 6 МК України); забезпечення встановленого порядку та умов переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, здійснення

митних формальностей та «запобігання і протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організація й забезпечення діяльності митних органів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної митної політики, становлять митну справу» [69];

4) відносини у сфері адміністрування митних платежів (ст. 19-1, 20, 41 ПК України, ст. 298–301, 303–314 МК України) [69];

5) суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням митного правопорядку та митної безпеки держави – «стану захищеності митних інтересів України» (ч. 2 ст. 6 МК України) [69], її суверенітету та територіальної цілісності тощо. У сукупності ці групи суспільних відносин можуть бути приведені в стан врегулювання та об'єднані загальним поняттям – митний правопорядок, яке є максимально широким і характеризує загальний об'єкт правового захисту, а також функціональне середовище державної служби в митній сфері.

Саме забезпечення здійснення митної справи та забезпечення сприятливих умов для розвитку ЗЕД і митної безпеки держави, захист митних інтересів України є призначенням державної служби у митних органах в сучасних умовах.

Посадові особи митних органів мають чітко визначені законодавством України та зумовлені їх посадовими обов'язками владні повноваження. Посадові особи митних органів, здійснюючи свої функції та реалізуючи повноваження, права й обов'язки, виконують «дії митних органів» – «вчинки посадових осіб та інших працівників митних органів, пов'язані з виконанням обов'язків, покладених на них відповідно до цього Кодексу (Митного кодексу. – *В. К.*) та інших актів законодавства України» (п. 2 ч. 2 ст. 24 МК України) [69].

Діяльність митних органів та їх посадових осіб із провадження «дій митних органів» є предметом регулювання передусім МК України, але в частині адміністрування митних платежів – також Податкового кодексу України (ПК України). Так, згідно з ст. 41 ПК України і відповідно до пп. $14.1.137^{-1}$ п. 14.1 ст. 14 ПК України «уповноважена особа контролюючого органу – посадова (службова) особа контролюючого органу, уповноважена керівником такого органу на виконання певних його функцій в порядку, передбаченому цим Кодексом» [85].

Виконавча діяльність митних органів полягає у повсякденній практичній організації вирішення питань, пов'язаних з митною справою. Основним у діяльності

митних органів є здійснення своїх функцій та повноважень у сфері здійснення митних формальностей, пов'язаних з організацією переміщення товарів через митний кордон, митного оформлення, приміщення товарів під певні митні режими, здійснення спеціальних митних процедур, справляння митних платежів. Згідно з п. 29 ч. 1 ст. 4 МК України, поняття «митні формальності» визначаються як «сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами, а також автоматизованою системою митного оформлення з метою дотримання вимог законодавства України з питань митної справи» [69].

Отже, діяльність митних органів реалізується через дії посадових осіб митних органів, що перебувають на державній службі, та інших працівників митних органів.

Державна служба у митних органах як організаційна система включає різні елементи, які утворюють керівну (суб'єкт управління) і керовану (об'єкт управління) підсистеми. Ця ознака державної служби у митній сфері зумовлена сучасним теоретичним розумінням внутрішньої сутності всіх систем соціального управління, яким, на справедливу думку В. Авер'янова, властива наявність суб'єкта (керівної підсистеми) та об'єкта (керованої підсистеми) [3, с. 220].

Узагальнено система управління державної служби у митних органах представлена митними органами та їх посадовими особами. Керівну підсистему утворюють органи державної влади загальної (Уряд України), галузевої (НАДС, Міністерство фінансів України) та спеціальної компетенції (безпосередньо Державна митна служба України). До керованої підсистеми слід віднести, перш за все, самих посадових осіб митних органів – державних службовців, що реалізують повноваження митних органів у сфері реалізації державної митної політики та здійснення митної справи, інших працівників митних органів.

Дослідження питань проходження служби в митних органах здійснювали такі науковці, як: В. Авер'янов, Є. Додін, В. Комзюк, А. Мазалов, А. Мазур, О. Мельник, Д. В. Приймаченко, Д. Д. Приймаченко, В. Прокопенко, Г. Разумей, В. Сімчук, В. Слободян, О. Ткачук, В. Щербина, В. Ченцов та ін. Так, питання адміністративно-правового статусу працівника митної служби було предметом вивчення в дисертаційних роботах О. Тодощака (2001) [194] та О. Мельник (2011) [65]. Відповідно, теоретичні

наукові положення, запропоновані цими авторами, становлять базис нашого дослідження, хоча протягом останніх дванадцяти років інститут адміністративно-правового регулювання зазнав значних змін, зумовлених прийняттям МК України, ПК України та Закону України «Про державну службу» та інших нормативно-правових актів. Характеристику елементів адміністративно-правового статусу працівника митної служби також здійснював В. Сімчук [184]. Питання етики поведінки митників висвітлено в дослідженнях В. Чеусової [206] та І. Співака [189].

Зокрема, Д. В. Приймаченко і Д. Д. Приймаченко висвітлювали питання правового регулювання вступу на державну службу в митних органах України [96]. О. Черкунов у своєму дослідженні висвітлив питання контрактної форми проходження служби в митних органах України, акцентуючи на окремих проблемах і перспективах [204], принципах державної служби в митних органах [203], а також проблемні моменти підвищення кваліфікації митників [205].

У свою чергу, О. Ковальчук та К. Дубич, досліджуючи проблеми реформування державної служби в митних органах, наголосили на основних перешкодах формування дієвого інституту державної служби в митних органах, зокрема, відзначили як основні з них «недотримання принципів стабільності, законності, соціальної справедливості, системності» тощо. Науковці також окреслили деякі правові колізії, що мали місце в правовому регулюванні питань проходження державної служби у митних органах [43].

Водночас Л. Дорофеєва підкреслює важливість науково обґрунтованого підходу до реформування державної служби в митних органах, що має базуватися на Концепції реформування митних органів України [29, с. 11].

Становлення митної служби України та правове закріплення правового становища посадових осіб митних органів було предметом вивчення низки науковців. Зокрема, В. Слободян висвітлювала моделі організації митної служби України, здійснила огляд генезису становлення митної системи України як суверенної держави для окреслення ключових проблем і перспектив розвитку митної сфери в умовах євроінтеграції, а також змістовно проаналізувала кожен етап розвитку митної системи [185]. Однак залишилася необхідність з’ясування генезису становлення правового інституту сучасної спеціалізованої державної служби в митних органах.

Розвиток інституту державної служби в митних органах відбувався з урахуванням змін у митному законодавстві, що відбувалися в певні етапи:

1) *червень 1991 р. – грудень 2003 р.* – з прийняттям Закону України «Про митну справу в Україні» було сформовану правові підвалини розвитку митної справи та було визначено права і відповідальність посадових осіб митних органів (ст. 6 і 7) [159]. З прийняттям першого Митного кодексу України [67] 12 грудня 1991 р. правове становище посадових осіб митних органів окреслювалося тим, що працівника митного органу України визначали як «представника державного органу», який при виконанні покладених на нього обов'язків керувався тільки законом, діяв в його рамках і підпорядковувався тільки своєму безпосередньому та прямому начальникам (ст. 156) [67]. У цей період було прийнято Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [107], у ст. 9 якого було закріплено, що «регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури, апаратах судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України» [107]. У ст. 37 названого Закону закріплено, що «період роботи посадових осіб в органах державної податкової та митної служб на посадах, на яких відповідно до закону присвоювалися спеціальні та/або персональні звання, зараховується до стажу державної служби, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку» [107];

2) *січень 2004 р. – червень 2012 р.* – період дії Митного кодексу України від 11 липня 2002 р. [68], який набув чинності з 01 січня 2004 р. і діяв до 01 червня 2012 р. МК України визначав, що працівники митних органів є посадовими особами, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу» (1993 р.) [107], у тому числі щодо пенсійного забезпечення. Так, згідно зі ст. 430 МК України (2002 р.), пенсійне забезпечення посадових осіб митної служби України здійснювалося згідно з умовами і в порядку, що встановлені Законом України «Про державну службу», а ст. 408 МК України (2002 р.) закріплювала, що «правовий статус посадових осіб митної служби України, їх права та обов'язки визначаються Конституцією України, цим Кодексом, а в частині, що не регулюється ним, – Законом України «Про державну службу» [68]. У цей період було

прийнято Закон України «Про Дисциплінарний статут митної служби України» від 06 вересня 2005 р. № 2805-IV, який втратив чинність відповідно до закону від 04 липня 2013 р. № 406-VII [101]. На завершення цього періоду було прийнято Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI [85], згідно з яким, на посадових осіб митних органів як посадових осіб контрольних органів (у контексті ст. 41 ПК України) почали поширюватися положення Розділу XVIII-1 ПК України, зокрема ст. 341, 342, 344, 345, 346 ПК України [85];

3) *червень 2012 р. – грудень 2015 р.* – період, що розпочався з прийняттям Митного кодексу України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI, який не втратив чинності і до сьогодні з урахуванням змін і доповнень, у ч. 1 ст. 569 якого закріплено, що «посадові особи митних органів є державними службовцями» [69]. У цей період продовжував діяти Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. У цей період було трансформовано митну службу шляхом проведення реформи податкових і митних органів, набуття ними статусу «органів доходів і зборів» та утворення Міністерства доходів і зборів України згідно з Указом Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 [160], відповідно до якого, міністр доходів і зборів України здійснював призначення «на посади за погодженням із головами відповідних місцевих державних адміністрацій» та звільнення «з посад керівників територіальних органів Міндоходів України», призначення на посади та звільнення з посад заступників керівників територіальних органів Міністерства, призначення на посади та звільнення з посад керівників митних постів, приймав рішення щодо їх заохочення, притягнення до дисциплінарної відповідальності [160]. Відповідно до ст. 588 Митного кодексу України від 13 березня 2012 р. (в редакції того часу), період роботи (служби) посадових осіб (у тому числі тих, яким присвоєні спеціальні звання) в органах доходів і зборів почав зараховуватися до стажу державної служби та до стажу роботи на посадах, зарахованих до категорій посад державних службовців, що дав право на призначення пенсії відповідно до Закону України «Про державну службу», незалежно від місця роботи на час досягнення віку, передбаченого зазначеним Законом [69]. Щодо цього періоду Д. Приймаченко та Д. Приймаченко зазначають, що «уніфікація законодавства про проходження служби в митних органах із загальним законодавством про державну

службу почалася у 2012 р. й була пов’язана з реорганізацією Держмитслужби України й утворенням Міністерства доходів і зборів» та «надалі тенденції збереглися і правовий статус посадових осіб митних органів (органів доходів і зборів) втрачав свої особливості» [96]. У цей самий період відбулась втрата чинності Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 09 лютого 1993 р. № 97 [125];

4) *січень 2016 р. – жовтень 2024 р.* – період, зумовлений прийняттям та набуттям чинності 01 січня 2016 р. Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [108], дія якого поширюється на державних службовців митних органів в частині, що не суперечить спеціальним положенням Митного кодексу України. У цей період, а саме 06 березня 2019 р. було проведено реформу органів доходів і зборів шляхом розмежування систем податкових і митних органів та затвердження Урядом «Положення про Державну податкову службу України» та «Положення про Державну митну службу України» [130];

5) *листопад 2024 р. – наш час* – період посилення вимог щодо державної служби в митних органах, зумовлений прийняттям Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів» від 17 вересня 2024 р. № 3977-IX (який набув чинності з 31 жовтня 2024 р.) [103], яким внесено низку важливих змін до Глави 79 Митного кодексу України, що регулює відносини у сфері проходження служби в митних органах, зокрема, було закріплено в ч. 2 ст. 569 МК України обов’язок всіх посадових осіб, «які вперше прийняті на службу до митних органів і раніше не перебували на державній службі», складати Присягу державного службовця відповідно до Закону України «Про державну службу» [69]; внесено зміни до ст. 570 в частині прийняття на службу до митних органів; доповнено МК України ст. 570-1, 570-2 та 570-3 у частині закріплення вимог до керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, порядку його призначення та звільнення та щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах; доповнено ст. 572-1–572-3, які закріплюють порядок проведення психофізіологічного опитування посадових осіб митних органів із застосуванням поліграфа, їх перевірки на доброчесність, моніторингу способу життя

посадових осіб митних органів і запровадження діяльності дисциплінарного комітету, інституту ротації; внесено зміни до ст. 585 щодо структури оплати праці, а також закріплено тимчасові положення, що діють у період воєнного стану. Також названим Законом було внесено зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у частині регулювання відносин у сфері призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів, а також самостійних структурних підрозділів апарату ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, запроваджено інститут «одноразової атестації» посадових осіб митних органів [103].

Отже, внаслідок внесених до МК України та інших законів в жовтні 2024 р. змін досить суттєво трансформовано інститут державної служби в митних органах.

Служба у митних органах є різновидом державної служби. Водночас проблемною характеристикою служби в митних органах є положення, за яким поняття митної служби законодавчо пов'язане з визначенням суб'єкта служби – посадовою особою митного органу. Відповідно до ч. 1 ст. 569 Митного кодексу України, «працівники митних органів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у ст. 544 цього Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, є посадовими особами. Посадові особи митних органів є державними службовцями [69]. Відповідно до ст. 573 Митного кодексу України, «посадовим особам митних органів присвоюються спеціальні звання» [69].

Дослідники інституту публічної служби державну службу в митних органах зараховують до «виду спеціальної державної служби», яка «полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я, освітнім рівнем та віком громадян України, пов'язаній зі створенням сприятливих умов для розвитку законної зовнішньоекономічної діяльності, забезпеченням економічної безпеки суспільства та захистом митних інтересів України» [183, с. 135].

В. Авер'янов визначав її як «спеціалізовану», відмежовуючи її від «адміністративної» (в апараті державних органів) та «цивільної» (в державних закладах медичних, наукових, навчальних та ін.) [192, с. 12]. До спеціального, особливого виду державної служби державну службу в митних органах зараховує і О. Тодощак [194, с. 7].

Основними ознаками служби у митних органах є такі: 1) це вид публічної служби; 2) це спеціальний вид державної служби; 3) це професійна діяльність у митних органах та установах, за здійснення якої посадові особи отримують грошове утримання за рахунок коштів державного бюджету; 4) це діяльність із виконання повноважень митних органів, тобто діяльність посадових осіб, що перебувають в організаційному підпорядкуванні на посадах у митних органах; 5) це діяльність, організована на постійній основі, тобто посадові особи митних органів здійснюють їх повноваження за основним місцем праці; 6) це діяльність осіб, яким присвоєно спеціальні звання митної служби – посадових осіб митних органів, прирівняні до рангів державної служби.

Відмітні риси служби в митних органах підкреслюють її атрибути та символи, які затверджують на державному рівні: герб, прапор, присяга, форма одягу, спеціальні звання, професійне свято.

1.2. Особливості правового регулювання та міжнародні стандарти державної служби в митних органах

Засади правового регулювання державної служби в митних органах України містить Конституція України, де закріплено, зокрема, що: 1) виключно законами України визначаються «організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики» (п. 12 ч. 1 ст. 92); 2) «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); 3) на державній службі не можуть бути народні депутати України (ст. 78); 4) підприємницька діяльність посадових і службових осіб органів державної влади обмежується законом (ст. 42); 5) громадянам гарантується захист від незаконного звільнення (ст. 43), що поширюється і на державних службовців. Також у Конституції України закріплено право Уряду призначати та звільняти за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів державної влади (ст. 116), у тому числі керівника Державної митної служби України, та низка інших

правових обмежень і гарантій, які поширюються на державних службовців митних органів України.

У Конституції України закріплено особливості проходження публічної служби окремими категоріями посадових осіб органів державної влади та окремими посадовими особами держави Україна, зокрема, це стосується підстав зайняття та припинення посад Президентом України (ст. 85, 102–112), народними депутатами (ст. 76–81), Прем'єр-міністром (ст. 85, 114), віце-прем'єр-міністром, віце-прем'єр-міністрами, Міністром оборони України, Міністром закордонних справ України, інших членів Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України (п. 12 ст. 85, 114); Головою та іншими членами Рахункової палати (ст. 85), Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (п. 17 ст. 85), Головою Національного банку України (п. 18 ст. 85), посадовими особами складу Ради національного банку України (п. 19 ст. 85, п. 12 ст. 106), посадовими особами складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 20 ст. 85, п. 13 ст. 106), членами Центральної виборчої комісії (п. 21 ст. 85), керівником апарату Верховної Ради України (п. 35 ст. 85), суддями (ст. 126–129, 131), суддів Конституційного суду України (ст. 85, 106), членів Вищої ради правосуддя (ст. 133), Голови Служби безпеки України (п. 16 ст. 85), Генеральним прокурором України (ст. 106), прокурорами (ст. 131-1), головами дипломатичних представництв України (ст. 106) та інших вищих посадових осіб України, що зумовлює особливість правового регулювання відповідних суспільних відносин з проходження ними публічної служби окремого, спеціального виду. Крім того, у ст. 38 Конституції України відмежовано окремий вид публічної служби – службу в органах місцевого самоврядування, оскільки закріплено, що «громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Це дає можливість застосування узагальнюючого поняття – «публічна служба» як такого, що включає в себе державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Поняття «публічна служба» нормативно закріплене в п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України як «діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [45].

Вказане поняття не лише є узагальнюючим для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а й дещо розмежовує види державної служби, обумовлюючи особливості їх правового регулювання.

Внаслідок цього, у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (далі – Закон № 889) закріплено, що «цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку із вступом на державну службу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус державного службовця» [108]; у ч. 2 ст. 3 додається, що дія цього Закону поширюється на державних службовців, зокрема, міністерств та інших ЦОВВ (п. 2) та інших державних органів (п. 8) [108]. Проте у ч. 3 ст. 3 Закону № 889 закріплено ряд видів публічної служби, на які не поширюється дія цього Закону, зокрема, не поширюється його дія на «осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом» (п. 17 ч. 3 ст. 3), а також на працівників патронатних служб (п. 18 ч. 3 ст. 3) та працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування (п. 14 ч. 3 ст. 3) [108].

Деяка невизначеність виникає з поняттям «правоохоронні органи», оскільки його дефініція не закріплена в ст. 2 Закону № 889. Поняття «правоохоронні органи» визначене в абз. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» шляхом закріплення ряду суб'єктів, до яких воно застосовується, а саме: «Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші

органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», а в абз. 2 ч. 1 ст. 2 названого Закону уточнюється, що він поширюється на органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, уточнено, що захисту відповідно до цього Закону підлягають працівники вказаних правоохоронних органів, які беруть безпосередню участь, зокрема, у: «е) контролі за переміщенням людей, транспортних засобів, товарів та інших предметів чи речовин через державний і митний кордон України» [106]. Також зауважимо, що в ст. 573 Митного кодексу України закріплено, що посадовим особам митних органів присвоюються спеціальні звання та закріплено їх види [69].

Відтак аналіз Закону № 889 та Закону № 3781 дає підстави вважати, що митні органи України належать до: 1) правоохоронних органів; 2) органів держави, посадовим особам яких присвоюють спеціальні звання. Однак на заваді висновку, що на посадових осіб митних органів не поширюється дія Закону України «Про державну службу», стоїть положення п. 17 ч. 3 ст. 3 Закону № 889, про те, що це правило не працює «якщо інше не передбачено законом», а також положення ч. 12 ст. 91 Закону № 889, де закріплено, що «особливості вступу, проходження та припинення державної служби в Апараті Верховної Ради України, державних органах, зазначених у ч. 1, 8-11 цієї статті, інших органах системи правосуддя, дипломатичної служби, правоохоронних, митних та податкових органах регулюються цим Законом з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законодавством у відповідній сфері» [69].

Якщо звернутися до МК України, то в ч. 3 ст. 569 МК України закріплено, що «відносини, які виникають у зв’язку з прийняттям на державну службу до митних органів, проходженням та припиненням державної служби в митних органах, визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених цим Кодексом» [69].

Щодо правової природи державної служби в митних органах, зважаючи на її спеціальний характер, відзначимо, що загальне визначення поняття «державна служба» закріплене в ч. 1 ст. 1 Закону № 889, де сказано: «Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [108], а також окреслено форми її прояву, які відносно митних органів

мають набувають такого вигляду: 1) аналіз державної митної політики та підготовка пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної митної політики, виконання загальнодержавних програм у митній сфері, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг у сфері здійснення митної справи; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням митного законодавства та інших законів, контроль за дотриманням яких покладено на митні органи; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контроль за їх використанням; 6) управління персоналом митних органів; 7) реалізація інших повноважень митних органів, визначених законодавством.

Базуючись на положеннях ст. 1 Закону № 889, деталізуємо правовий зміст державної служби в митних органах як окремого спеціального виду публічної, професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави з метою здійснення митної справи, що, згідно з ч. 1 ст. 543 МК України, покладено на митні органи [69] і пов’язано з реалізацією призначення та завдань, окреслених у ст. 544 МК України [69].

Зауважимо, що в ч. 5 ст. 3 Закону України «Про державну службу» також закріплено таке: «Окремі особливості проходження державної служби в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, їх територіальних органах визначаються Митним кодексом України та Податковим кодексом України» [108].

Отже, спеціальним актом законодавства, що регулює відносини державної служби в митних органах є Митний кодекс України, особливо зважаючи на ч. 3 ст. 569 МК України, де закріплено, що «відносини, які виникають у зв’язку з прийняттям на державну службу до митних органів, проходженням та припиненням державної служби в митних органах, визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених цим Кодексом» [69], а також компенсативно на ці відносини поширюється дія Закону України «Про державну службу», враховуючи ч. 2 ст. 5 Закону № 889, де закріплено, що «відносини, які виникають у зв’язку зі вступом, проходженням та

припиненням державної служби, регулюються цим Законом, якщо інше не передбачено законом». Проте зазначимо, що стандарти здійснення митних формальностей та принципи, якими керуються державні службовці митних органів, є предметом регулювання митного законодавства та міжнародних договорів.

Митні органи, згідно зі ст. 41 ПК України, належать до «контролюючих органів», відповідно, на посадових осіб покладено обов'язки, закріплені в ч. 1 ст. 21 ПК України. Згідно з п. 14.1.137^{-1}, п. 14.1 ст. 14 ПК України, «уповноважена особа контролюючого органу – посадова (службова) особа контролюючого органу, уповноважена керівником такого органу на виконання певних його функцій у порядку, передбаченому цим Кодексом» [85].

Також на відносини державної служби в митних органах, відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону № 889, поширюється «дія норм законодавства про працю <…> у частині відносин, не врегульованих цим Законом» [108].

Відповідно до ч. 1 ст. 1 МК України, «законодавство України з питань митної справи складається з Конституції України, цього Кодексу, інших законів України, що регулюють питання, зазначені у ст. 7 цього Кодексу, з міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання цього Кодексу та інших законодавчих актів» [69].

До особливостей правового регулювання питань державної служби в митних органах, передбачених МК України належать питання: 1) проходження служби в митних органах, що є предметом регулювання Глави 79 МК України, зокрема прийняття на службу до митних органів (ст. 569–578); 2) правового захисту працівників митних органів, врегульовані Главою 81 МК України (ст. 579–580); 3) застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї посадовими особами митних органів, що є предметом регулювання Глави 82 МК України (ст. 581–584); 4) соціального захисту працівників митних органів (ст. 585–590); 5) відповідальності посадових осіб митних органів за прийняття неправомірних рішень, вчинення неправомірних дій або допущення бездіяльності при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків (ст. 30) [69].

Отже, на відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям на державну службу до митних органів, проходженням та припиненням державної служби в митних органах, поширюється дія Закону України «Про державну службу», інших актів законодавства про державну службу, крім особливостей, передбачених Митним кодексом України.

Нормативно-правові акти, що належать до законодавства про державну службу, названі в ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державну службу», де закріплено, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, цим та іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби», а також ч. 5 ст. 5 Закону № 889, де зазначено, що «на державних службовців поширюється дія Закону України "Про запобігання корупції"» [108]. До актів законодавства, що регулюють відносини у сфері державної служби в митних органах, можна зарахувати низку таких нормативно-правових актів:

1) Конституція України;

2) закони:

- МК України;
- ПК України (ст. 14, 341 342, 344, 345, 346 та ін.), зокрема в п. 342.6 ст. 342 ПК України закріплено, що «правовий статус посадових осіб контролюючих органів, їх права та обов'язки визначаються Конституцією України, цим Кодексом та Митним кодексом України, а в частині, що не регулюється ними, – Законами України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції» та іншими законами» [85];
- Закон України «Про державну службу»;
- Закон України «Про запобігання корупції», як зазначено в ч. 5 ст. 5 Закону № 889;
- Кодекс законів про працю (КЗпПУ), зважаючи на те, що, відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону № 889, «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом» [108];
- Закон України «Про оплату праці» від 24 березня 1995 р. № 108/95-ВР, у ст. 8 якого закріплено, що «умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що

фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України, крім випадків, передбачених ч. 3 і 5 цієї статті та ч. 1 ст. 10 цього Закону» [162], та інші закони;

3) акти Уряду: функція Кабінету Міністрів України щодо регулювання відносин у сфері державної служби знаходить своє втілення у праві визначати (окрім інших питань) перелік підкатегорій посад державної служби та умови прирівняння посад державної служби (ч. 4 ст. 6 Закону № 889) [108]; порядку присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями (абз. 2 ч. 2 ст. 39 Закону № 889); порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців (ч. 11 ст. 44 Закону № 889); порядок здійснення дисциплінарного провадження (ч. 1 ст. 71 Закону № 889); порядок відкликання державних службовців із щорічних відпусток (ч. 1 ст. 60 Закону № 889); порядку направлення державних службовців у службове відрядження для виконання своїх посадових обов'язків поза межами постійного місця служби, у тому числі на роботу до секретаріатів міжнародних організацій, представництв міжнародних організацій в інших країнах або органів влади іноземних держав (ч. 1 ст. 42 Закону № 889) [108]. Також, відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», КМУ «затверджує граничну чисельність працівників органів виконавчої влади; визначає відповідно до закону умови оплати праці працівників бюджетних установ» та «утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші ЦОВВ відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи» [155]. Зокрема, на сьогодні діють такі постанови Кабінету Міністрів України, що регулюють питання державної служби загалом та державної служби в митних органах зокрема:

- «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06 березня 2019 р. № 227 [130];
- «Про спеціальні звання посадових осіб митних органів» від 17 червня 2020 р. № 501 [172];
- «Деякі питання оплати праці посадових осіб та працівників митних органів» від 20 жовтня 2021 р. № 1103 [22];

•«Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 13 червня 2000 р. № 950 [145];

•«Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями» від 20 квітня 2016 р. № 306 [80];

4) накази Міністерства фінансів України:

•«Про затвердження Класифікатора Державної митної служби України, її територіальних органів та їх структурних підрозділів» від 26 листопада 2019 р. № 495 [119] та ін.;

5) накази Держмитслужби, зокрема «Про затвердження Кодексу та Порядку етичної поведінки працівників Державної митної служби» від 02 вересня 2021 р. №668 [120] та ін.

Як зазначено вище, разом із Законом України «Про державну службу» на відносини державної служби в митних органах України, згідно з ч. 5 ст. 5 Закону № 889, «поширюється дія Закону України "Про запобігання корупції"» [108], а також положення інших законів та підзаконних нормативно-правових актів «антикорупційного» характеру. Так, відповідно до ст. 2 Закону України «Про запобігання корупції», «відносини, що виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами» [113].

До актів антикорупційного законодавства належать:

1) закони, якими ратифіковано міжнародні договори:

– «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 р. № 251-V, яка підписана від імені України 11 грудня 2003 р. [168];

– «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 р. № 252-V, яким визнано обов'язковість Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, що підписана від імені України 27 січня 1999 р. [169];

– «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 жовтня 2006 р. № 253-V [167];

– «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» від 16 березня 2005 р. № 2476-IV, яка була підписана від імені України 04 листопада 1999 р. [170];

2) інші закони, передусім:

– «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» від 20 червня 2022 р. № 2322-IX, у якому відзначено таку проблему, як недостатня прозорість на ефективність роботи митних органів, надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників митниці (п. 3.3. Стратегії) [114];

3) постанови Кабінету Міністрів України, зокрема:

– «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» від 16 листопада 2011 р. № 1195 [140];

– «Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади» від 08 грудня 2009 р. № 1422 [79];

– «Про реалізацію експериментального проекту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності» від 30 вересня 2020 р. № 916 [171];

4) акти Національного антикорупційного агентства України (НАЗК), зокрема:

– «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05 серпня 2016 р. №158 [118];

– «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками» від 28 грудня 2021 р. № 830/21, яким затверджено Методологію управління корупційними ризиками [99];

– «Про затвердження Порядку надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми» від 15 вересня 2020 р. № 408/20 [134];

– «Про затвердження Порядку надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої

особи) з питань запобігання та виявлення корупції державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України» від 21 травня 2021 .р № 268/21 [122];

– «Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах» від 26 квітня 2021 р. № 240/21 [104];

– «Про затвердження Вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»« від 02 квітня 2020 р. № 127/20 [116];

5) накази Держмитслужби:

– «Про затвердження Антикорупційної програми Державної митної служби України на 2023–2025 роки» від 31 травня 2023 р. № 236 [115];

– «Про проведення оцінювання корупційних ризиків» від 04 листопада 2022 р. № 443 [166];

– «Про затвердження Порядку організації в Держмитслужбі та її територіальних органах роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами» від 07 червня 2021 р. № 415 [136];

– «Про затвердження Положення щодо впровадження в Держмитслужбі та її територіальних органах механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» від 07 квітня 2021 р. № 243 [129];

– «Про затвердження Порядку організації роботи із запобігання корупції у Держмитслужбі та її територіальних органах» від 06 серпня 2021 р. № 609 (зі змінами) [139];

– «Про затвердження Кодексу та Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби України» від 02 вересня 2021 р. № 668 [120];

– «Про затвердження Методології систематичного виявлення та проведення аналізу корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, скоєних

посадовими особами Державної митної служби України та її територіальних органів» від 23 грудня 2021 р. № 1091 [121];

– «Про затвердження Положення про робочу групу з оцінювання корупційних ризиків та її персонального складу» від 14 жовтня 2022 р. № 449 (зі змінами) [127];

– «Про затвердження Порядку організації роботи з повідомленнями про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення в апараті Держмитслужби та її територіальних органах» від 23 травня 2024 р. № 666 [137] та ін.

Окремо наголосимо на міжнародних документах ООН, які деталізують міжнародні антикорупційні конвенції. У своєму дослідженні С. І. Денисенко цілком правильно відзначив [20, с. 310], що на універсальному рівні важливий внесок у сфері боротьби з корупцією було здійснено Генеральною Асамблеєю ООН, яка 15 грудня 1975 р. прийняла резолюцію 3514 (XXX). Завдання, які визначені у цій Резолюції ООН, було уточнено та деталізовано в різних міжнародних документах органів ООН, зокрема: Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59) [224]; Декларації ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.); Керуючих принципах для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.); Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (1996 р.) [20, с. 310], Модельному кодексі поведінки для державних службовців (2000 р.) [220].

До міжнародних документів, що містять універсальні міжнародні стандарти діяльності посадових осіб митних органів та мають характер рекомендацій, належать:

1) міжнародні документи, які закріплюють засадничі положення правового регулювання публічної (державної служби), зокрема Рекомендацію R (200) 10 Комітету Міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р., додатком до якої є відповідний Модельний кодекс, у ст. 9 якого закріплено, що державний службовець зобов'язаний завжди поводитись таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у доброчесність, безсторонність та ефективність публічної влади [178]. Держави – члени ЄС розглядають Модельний кодекс поведінки державних службовців як стандарт, запроваджуючи його положення в національному законодавстві;

2) міжнародні документи, які регулюють питання служби в митних органах:

- переглянута в 2003 р. Арушська декларація Всесвітньої митної організації щодо належного врядування та доброчесності в митницях, прийнята Радою митного співробітництва у 1993 р. і підписана в м. Аруш (Арушська декларація 1993 р.), яка містить базові принципи професійної етики та протидії корупції у митній сфері [230]. Декларація офіційно Україною не підписана і не має обов'язкового характеру, проте вона здобула загальне визнання і закріплює концептуальні рамки, які впроваджують держави в митне законодавство. В Арушській декларації особливу увагу зосереджено на принципі доброчесності й акцентовано, що ефективна національна програма доброчесності митних органів має враховувати такі фактори: 1) лідерства й відданості; 2) належно нормативно-правової бази, що містить адміністративні вказівки і процедури, які мають бути максимально гармонізовані та спрощені, митні формальності мають виконуватися без зайвого тягаря; 3) прозорості; 4) автоматизації; 5) реформування та модернізації, що передбачає усунення застарілих на неефективних практик; 6) ревізії та розслідування; 7) наявності Кодексу поведінки; 8) управління людськими ресурсами на засадах ефективної політики боротьби з корупцією; 9) підтримки високого морального духу та організаційної культури; 10) підтримки відкритих, прозорих і продуктивних відносин з приватним сектором, що базується на заохоченні декларантів прийняти на себе належний рівень відповідальності, ефективної взаємодії між митницею та галузевими органами [230] Держави – учасниці Арушської декларації закликали митні адміністрації всіх держав впроваджувати комплексні та стійкі плани дій щодо доброчесності, засновані на ключових принципах, викладених у ній, і закликали уряди, бізнес-сектор і членів міжнародного співтовариства підтримувати митні органи у їх боротьбі проти корупції;

- Професійний стандарт 2019 (PICARD), який було підготовлено університетською спільнотою та підтримано Всесвітньою митною організацією [222], включає загальні вимоги до поведінки митника, зокрема необхідність: 1) знання принципів етики, належного управління та вимог щодо додержання норм професійної етики, які закріплені в Арушській декларації та національному законодавстві відповідної держави, що включають принципи етичної поведінки та боротьби з корупцією на державній службі; 2) вміння: А) створювати етичне середовище (п. 15.1); визнавати міжнародні, регіональні

та національні принципи, пов’язані з етикою, доброчесністю та боротьбою з корупцією в контексті митниці й торгівлі (наприклад, Арушська декларація про доброчесність) (п. 15.2); застосовувати антикорупційні заходи, уникати та вирішувати конфлікти інтересів (п. 15.3); розглядати можливість створення захищеного та конфіденційного каналу зв’язку для викривачів (п. 15.4); створювати/підтримувати конструктивний діалог із приватним сектором для привернення уваги до проблем корупції (п. 15.5); Б) дотримуватись етики – демонструвати важливість доброчесності та належного управління, зокрема показувати приклад (п. 36.1), пропагувати та проводити політику абсолютної нетерпимості до корупції (п. 36.2), переконуватися, що працівники та зацікавлені сторони обізнані з етичними стандартами організації (п. 36.3); підтримувати заходи щодо відповідності та доброчесності (п. 36.4); 3) навичок дотримання етичних норм, демонстрації доброчесності та належного управління, а саме: показувати приклад етичної поведінки (п. 33.1); пропагувати та проводити політику абсолютної нетерпимості до корупції (п. 33.2), переконуватися, що працівники та зацікавлені сторони обізнані з етичними стандартами організації (п. 33.3), підтримувати заходи щодо відповідності та доброчесності (п. 33.4), проводити регулярні зовнішні опитування з питань етики (п. 33.5), забезпечувати безпечний і конфіденційний канал зв’язку для інформаторів (п. 33.6), активно боротися з будь-якими неетичними діями (п. 33.7), визнати важливість корпоративної соціальної відповідальності (п. 33.8), швидко й ефективно справлятися з чутками (п. 33.9) [222];

- Модельний кодекс етики і поведінки (Стандарт 10 Всесвітньої митної організації) [220] визнав Арушську декларацію «джерелом формування антикорупційних систем митних органів» [12]. У ньому закріплено 11 ключових елементів Кодексу етики й поведінки та визначено основні їх параметри: 1) особиста відповідальність; 2) дотримання Закону (законність); 3) відносини з громадськістю; 4) обмеження щодо прийняття подарунків, винагород, гостинності та знижок; 5) уникнення конфлікту інтересів; 6) обмеження щодо політичної діяльності; 7) поведінка в грошових справах; 8) конфіденційність та використання офіційної інформації; 9) використання офіційного майна та можливостей служби; 10) приватні покупки державного майна службовцями; 11) робоче середовище [220].

Основним міжнародним стандартом запровадження вимог етичної поведінки митників на правовому рівні є Арушська декларація, яку взяли за основу при формуванні правил і кодексів митної етики, зокрема в Сполучених Штатах Америки діє Кодекс етики працівників митної й прикордонної служби США (СВР), який містить етичні стандарти та правила поведінки працівників СВР [231], етичні кодекси митників впроваджено у Польщі [207], Латвії [229], Португалії [213] й інших державах.

1.3. Структура адміністративно-правового статусу державних службовців митних органів та система управління державною службою в митних органах

Професійну діяльність у митних органах здійснюють посадові особи митних органів, які перебувають на відповідних посадах спеціального виду державної служби. Такі посадові особи наділені владними повноваженнями, правами й обов'язками, що зумовлені посадою їх державної служби, виконують відповідні функції і завдання у сфері митної справи, забезпечують її здійснення, що виділяє їх з-поміж інших соціально-професійних груп.

Питання правового становища та правового статусу посадових осіб митних органів досі залишається одним із актуальних напрямів вітчизняної адміністративно-правової науки. Вагомий внесок у його дослідження зробили передусім такі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Васильківська, В. Гаращук, Є. Додін, Л. Коваль, М. Мельничук, О. Петришин, О. Терещук та ін., а саме посадових осіб митних органів Н. Дудкова, І. Калетнік, В. Комзюк, О. Тодощак, В. Шкарупа та ін.

Митний кодекс України оперує поняттям «посадова особа митного органу», і до посадових осіб митних органів, відповідно до ч. 1 ст. 569 МК України, зараховує працівників «митних органів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у ст. 544 цього Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів…» [69], тобто тих, які реалізують основні завдання митних органів, що закріплені в ст. 544

МК України зі «створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захисту митних інтересів України» (ч. 1 ст. 544 МК України) та здійснення митної справи (ч. 2 ст. 544 МК України) [69]. Також у ч. 1 ст. 569 МК України закріплено, що «посадові особи митних органів є державними службовцями» [69]. Однак у ст. 30, 569, 585, 585, 589 МК України та інших розмежовано посадових осіб та інших працівників митних органів. Зауважимо, що в Постанові Уряду № 1103 встановлено особливості оплати праці працівників «спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів» [22], що застосовуються, якщо з ними укладено контракт про проходження державної служби. Однак їх не віднесено до посадових осіб і, відповідно, до них не застосовується вимога володіння належними «митними компетентностями».

У чинному Законі України «Про державну службу» відсутнє поняття «посадова особа», у п. 4 ч. 1 ст. 2 закріплено лише поняття «посада державної служби» як «визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених ч. 1 ст. 1 цього Закону» [108], а в ст. 1 міститься визначення поняття «державний службовець» як громадянин України, який займає відповідну посаду державної служби.

Базовим є поняття «державний службовець», визначення якого закріплено в ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу»: це «громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби» [108].

Отже, незважаючи на те, що поняття «посадова особа» в контексті державної служби в Законі № 889 відсутнє, воно чітко закріплене в ст. 569 МК України. Зауважимо, що в Кримінальному кодексі України натомість визначено поняття «службова особа». Відповідно до ч. 3 ст. 18 КК України, «службовими особами» є

«особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом» [56]. Отже, посадові особи митних органів є службовими особами в розумінні КК України, оскільки «постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади» «посаду державної служби» в митних органах, «пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій». Крім того, посадові особи митних органів, відповідно до ст. 342 ПК України, належать до «посадових осіб контролюючих органів». Так, у п. 342.1 ст. 342 ПК України закріплено, що «посадовою особою контролюючого органу може бути особа, яка має освіту за фахом та відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, якщо інше не передбачено законом, та на яку покладено виконання завдань, зазначених у цьому Кодексі та Митному кодексі України».

Відповідно, звертаємо увагу, що в судовій практиці досить часто, зокрема наведемо Постанову Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» від 26 квітня 2002 р. № 5 [91], поняття «посадова особа» та «службова особа» визнають синонімічними, оскільки ще до прийняття чинного Кримінального кодексу України Законом України від 11 липня 1995 р. № 282/95-ВР в КУпАП та Кримінальному кодексі України від 28 грудня 1960 р. (що втратив чинність) [41] слова «службова особа» було замінено словами «посадова особа».

Основу правового становища державних службовців митних органів як посадових осіб митних органів, як суб'єктів адміністративних правовідносин становить їх адміністративно-правовий статус.

З-поміж дослідників правового статусу посадових осіб, його складових передусім слід відзначити таких учених, як В. Авер'янов [1], А. Берлач [186], Ю. Битяк, Л. Біла-Туінова [10], А. Грищук [17], Р. Заяць, Ю. Кириченко [42], Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Матіос, В. Сімчук [184], С. Федчишин, Н. Янюк, Н. Якимчук [210]. Більшість з них досліджували його крізь призму аналізу адміністративно-правового статусу посадової особи, однак зауважимо, що водночас правове становище посадових осіб митних органів включає в себе ряд правових статусів, насамперед адміністративно-правовий та правовий статус працівника.

Як зазначає О. Ткаченко, адміністративно-правовий статус передбачає насамперед такі елементи, як: адміністративна правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність) посадової особи; службова залежність (організаційна підпорядкованість) посадової особи; адміністративно-правові принципи, встановлені для посадової особи; адміністративно-правові функції посадової особи; заходи адміністративного примусу, які застосовують до посадової особи [193, с. 71]. Однак вважаємо, що невиправдано до цього переліку не включено зумовлені посадою повноваження, права й обов'язки державного службовця, оскільки вони є центральним елементом правового статусу суб'єкта публічного права, тоді як такі елементи, як права й обов'язки, є складовими правового статусу суб'єкта приватного права, у тому числі підвладних суб'єктів адміністративних правовідносин.

Досліджуючи правовий статус працівників Бюро економічної безпеки України, Я. Ковальчук включає до його структури такі елементи: «1) порядок призначення працівників; 2) принципи та гарантії проходження служби; 3) контроль за діяльністю працівників Бюро економічної безпеки та їх відповідальність; 4) система повноважень працівників відповідного органу; 5) засади взаємодії з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями; 6) порядок та підстави звільнення із займаної посади» [44, с. 53]. Він зауважує, що такі елементи, як «порядок призначення та повноваження

можуть відрізнятися, залежно від категорії посади, яку займає працівник» [44, с. 54]. Однак, на нашу думку, не може вважатися елементом правового статусу такий елемент, як «порядок призначення», оскільки він поширюється на кандидатів, які ще не займають посаду, а такий елемент, як «засади взаємодії з іншими державними органами», є складовою не стільки правового статусу державного службовця, скільки самого органу держави, а в контексті правового становища посадової особи виявляється в його повноваженнях, правах та обов'язках. Однак цілком погоджуємося з думкою, що особливостями адміністративно-правового статусу посадової особи є те, що він є похідним від правового статусу відповідного органу держави, у якому вона обіймає посаду [44, с. 54].

Також наведемо позицію П. Комірчия, який у структурі адміністративно-правового статусу держслужбовця пропонує виокремити такі елементи, як: «1) наявність необхідного обсягу правосуб'єктності; 2) порядок зайняття посади (працевлаштування); 3) права й обов'язки (повноваження); 4) обмеження; 5) принципи та гарантії; 6) юридична відповідальність» [48, с. 164]. Цілком влучно, на нашу думку, дослідник включає до правового статусу правові обмеження, принципи та гарантії.

Враховуючи вищезазначені погляди та підходи до характеристики правового статусу державного службовця, розкриємо основні складові елементи правового статусу державного службовця митних органів.

Організаційна підпорядкованість зумовлена займаною посадою та спеціальним званням державного службовця митних органів. А. Грищук цілком обґрунтовано вважає, що «правові особливості правового статусу державної служби залежать від середовища, умов та виду служби, яку проходить державний службовець» [17, с. 186].

Окремо кожен з державних службовців митних органів виконує завдання та реалізує повноваження, здійснює права й обов'язки, зумовлені їх посадою. Це дає підстави розмежувати види державних службовців митних органів. Їх категоризації сприяє положення ч. 1 ст. 569 МК України, згідно з яким: «працівники митних органів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у ст. 544 цього Кодексу, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-

технічного забезпечення діяльності цих органів, є посадовими особами. Посадові особи митних органів є державними службовцями» [69]. Як ми зазначали, до окремої групи державних службовців митних органів належать працівники «спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, «які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів та з якими укладено контракт про проходження державної служби» [22]. Розмежування відбувається також за рівнем посад: на державних службовців митних органів керівного та рядового складу. Згідно з ч. 3 ст. 585 МК України, «Кабінет Міністрів України затверджує каталог типових посад посадових осіб митних органів, яким визначаються переліки груп митних компетенцій та алгоритм формування таких груп» [69]. На сьогодні такий Каталог ще не затверджено, однак діє Постанова Кабінету Міністрів № 501, якою затверджено Положення про спеціальні звання посадових осіб митних органів (у редакції від 02 червня 2021 р. № 558) і Додаток до нього «Перелік посад у митних органах та граничних спеціальних звань за такими посадами». Результати аналізу Положення вищеназваної Постанови № 501 [172], а також Постанов Уряду № 839 [173] (втратила чинність), № 306 [80] і № 1103 [22] наведено в Додатку Б дисертаційної роботи.

Співвідношення між рангами державних службовців і спеціальними званнями посадових осіб митних органів встановлено в Додатку 13 до Постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306 [80].

Названою Постановою Кабінету Міністрів України № 306 затверджено також Порядок присвоєння рангів державних службовців та в п. 4 зобов’язано міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади забезпечити присвоєння рангів державних службовців відповідно до цього Порядку [80]. Однак посадовим особам митних органів присвоюють спеціальні звання відповідно до порядку, затвердженого окремо, а саме Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 501 [80].

Присвоєння спеціальних звань посадовим особам митних органів впливає на можливість займання ними вищих посад, на виплату посадового окладу, а також на можливість одержання надбавок та інших виплат.

З метою врегулювання порядку зарахування стажу роботи та захисту прав державних службовців, пов’язаних з переходом з державної служби одного виду до іншої, застосовують таблицю «Співвідношення між рангами державних службовців і спеціальними званнями працівників посадових осіб органів доходів і зборів», що затверджена як Додаток 6 до Постанови Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 306 [80]. Відзначимо, що в цій таблиці наведено спеціальні звання, що діяли до затвердження Постанови Кабінету Міністрів України 17 червня 2020 р. № 501, у якій закріплено свою таблицю «Співвідношення між спеціальними званнями митної служби України та/або спеціальними званнями посадових осіб органів доходів і зборів та спеціальними званнями посадових осіб митних органів» як Додаток до Порядку присвоєння спеціальних звань посадовим особам митних органів [172].

Нормативні положення низки актів Уряду нами узагальнено й систематизовано в табл. Б.1 (Додаток Б) щодо співвідношення між рангами та спеціальними завданнями посадових осіб митних органів як тими, що діяли до прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 501 [172], так і тими, що є чинними на сьогодні, а також їх співвідношення з категоріями та рангами державної служби, найменуваннями посад у митних органах.

Публічний інтерес, який реалізує суб’єкт, виступаючи у відповідному правовому статусі, є наступним елементом правового статусу суб’єктів публічного права. Так, митні органи є органами державної влади, що реалізують державну митну політику – «систему принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України…» [69]. Отже, діяльність державних службовців митних органів спрямована на захист митних інтересів України, які визначені в ст. 6 МК України як «національні інтереси України, забезпечення та реалізація яких досягається шляхом здійснення митної справи», тобто окремий вид публічного інтересу.

Загальні принципи державної служби закріплені в ст. 4 Закону № 889, серед яких: верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність, забезпечення рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості та стабільності [108]. Дотримання принципів державної

служби належить до основних обов'язків державного службовця (п. 2 ч. 1 ст. 8 Закону № 889) [108], у тому числі митних органів.

Спеціальні принципи державної служби в митних органах зумовлені принципами здійснення митної справи, які закріплені в ст. 8 МК України, серед яких, зокрема, такі: заохочення доброчесності, законності та презумпції невинуватості, єдиного порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України, додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб, відповідальності всіх учасників відносин, що регулюються МК України [69]. Також у своїй діяльності державні службовці митних органів мають додержуватися загальних принципів здійснення митного контролю, що закріплені в ст. 318 МК України, серед яких принцип мінімалізму – «митний контроль передбачає виконання митними органами мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи» (ч. 3 ст. 318 МК України) [69]. Окремі принципи, якими керуються посадові особи митних органів, закріплені в інших законах, зокрема в ПК України, на підзаконному рівні, зокрема в Правилах та Кодексі етичної поведінки працівників Державної митної служби України, та на рівні міжнародних стандартів, зокрема Всесвітньої митної організації (раніше – Ради митного співробітництва) – Арушська декларація [230], Принципи PICARD [222] та Європейського Союзу [216], які будуть нами висвітлені в другому розділі дослідження. Принципи інституту державної служби в митних органах обумовлюють права й обов'язки таких державних службовців, правові обмеження та заборони, що поширюються на них.

Зауважимо, що у чинному законодавстві України не міститься визначення принципів служби в митних органах України, але за своїм змістом та функціональними характеристиками принципи державної та служби в митних органах багато в чому збігаються. Серед таких засад є, наприклад: 1) принцип стабільності кадрів у митних органах, що означає відносну сталість кадрів на відповідних посадах, мінімізацію плинності кадрів при стабільності штатного розкладу; 2) принцип єдиноначальності, що компенсаторно доповнюється засадою колегіальності, зокрема єдиноначальність передбачає, з одного боку, колегіальність,

що має місце в діяльності Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади керівника ЦОВВ, який реалізує державну митну політику (ст. 570-2 МК України) [69], Комісії з питань вищого корпусу державної служби, атестаційних комісій, Дисциплінарного комітету та ін. На принципі єдиноначальності базується управління системою митних органів, покладене на голову Державної митної служби України. Принцип єдиноначальності реалізують у своїй діяльності також митниці та інші територіальні органи Держмитслужби, митні пости, а також усі керівники структурних підрозділів митних органів України [38].

Правосуб'єктність державного службовця митних органів включає адміністративну правоздатність, дієздатність та деліктоздатність, яка виникає з моменту вступу на посаду державної служби (у т.ч. укладення контракту та складання Присяги (ст. 21 Закону № 889, ч. 2 ст. 569 МК України) або призначення на посаду державної служби повторно (з дня призначення – ч. 3 ст. 21 Закону № 889, ч. 2 ст. 569 МК України) та припиняється з моменту припинення державної служби в митних органах. При цьому дієздатність може бути обмежена (не реалізується) в разі застосування заходів впливу (відсторонення згідно зі ст. 72 Закону № 889 у разі «виявлення порушень, встановлених пунктами 1, 7-10 та 14 ч. 2 ст. 65 Закону № 889»), переривання на період перебування у відпустці (ч. 4 ст. 11, ст. 57–58 Закону № 889), період тимчасової непрацездатності (ч. 5 ст. 87 Закону № 889); перебування у відрядженні (ч. 4 ст. 74 Закону № 889), стажування з відривом від служби (ч. 8 ст. 48 Закону № 889). Зауважимо, що, відповідно до ст. 60 Закону № 889, державні службовці митних органів можуть бути відкликані зі щорічних відпусток [108].

Права й обов'язки є базовими елементами правового статусу, включно з повноваженнями, що зумовлені посадою державного службовця митних органів. Права як форма можливої поведінки пов'язані з їх правовим положенням державного службовця, посадової особи митного органу, займаною посадою. Так, до загальних прав державного службовця митних органів належать:

1) базові, що на яких ґрунтуються відносини зайнятості державного службовця, однак пов'язані зі спеціальним видом державної служби в митних органах: а) право на належні умови праці, додатково зазначимо, що в ст. 589 МК України закріплено,

що «держава відповідно до законодавства гарантує забезпечення прав посадових осіб та інших працівників митних органів на охорону праці під час виконання ними своїх службових (трудових) обов'язків, на проходження медичних оглядів, а також на пільги та компенсації за роботу у важких та шкідливих умовах» [69]; б) просування по службі (кар'єрі); в) на оплату праці, на правове забезпечення якого спрямовані положення ст. 585 МК України; г) житлове забезпечення, закріплене в ст. 586 МК України; д) медичне забезпечення та охорону здоров'я посадових осіб митних органів, що деталізоване в ст. 587 МК України; е) пенсійне забезпечення посадових осіб митних органів, що закріплене в ст. 588 МК України [69];

2) професійні права у сфері реалізації митної справи: а) права митних органів щодо забезпечення режиму зони митного контролю, окреслені в ст. 333 МК України, зумовлюють права посадових осіб таких органів застосовувати примусові заходи до порушників режиму зони митного контролю та у примусовому порядку зупиняти і повертати в зони митного контролю, зокрема, транспортні засоби та громадян, які без дозволу митних органів увійшли із зони митного контролю на митну територію України [69]; б) права доступу на територію чи в приміщення підприємств для здійснення митного контролю (ст. 323 МК України) [69]; в) права, що реалізуються під час розгляду заяви підприємства, оцінки відповідності та моніторингу відповідності, що закріплені в ст. 19-8 МК України; г) права, що реалізуються під час проведення документальних перевірок, окреслені в ст. 350 МК України, під час документальних виїзних перевірок, визначені в ст. 347 МК України [69]; д) у сфері електронного документообігу («Митні органи та їх посадові особи для виконання завдань, визначених цим Кодексом, мають право на безоплатне отримання кваліфікованих електронних довірчих послуг, які надаються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, в порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику» (ч. 5 ст. 31-1 МК України)); е) на відшкодування державою шкоди, завданої посадовим особам митних органів, яке деталізоване в ст. 590 МК України [69] та ін. Зауважимо, що окремі права ми зараховуємо до гарантій.

Загальний перелік основних обов'язків державного службовця як форм необхідної, очікуваної та передбаченої законодавством поведінки закріплений у ч. 1 ст. 8 Закону № 889, де в тому числі зазначено, що «державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, та контракті про проходження державної служби (у разі укладення)» [108].

Також з метою розвитку принципу доброчесності в ч. 2 ст. 8 Закону № 889 закріплено обов'язок державного службовця у разі виявлення ним «під час його службової діяльності або поза її межами фактів порушення вимог цього Закону з боку державних органів, їх посадових осіб «звернутися для забезпечення законності до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби» [108], а саме до Національного агентства України з питань державної служби. Зауважимо, що між НАДС та Державною митною службою України 26 лютого 2021 р. укладено Меморандум про співробітництво, що спрямований на створення професійної державної служби в митних органах [72].

Згідно з ч. 1 ст. 9 Закону № 889, кожен «державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, чи особі, визначеній у контракті про проходження державної служби (у разі укладення)» [108]. Низка обов'язків державного службовця, які стосуються підпорядкування та виконання наказу (розпорядження), доручення і закріплені в ст. 9 Закону № 889, пов'язані з декларуванням, недопущенням конфлікту інтересів та корупції, що деталізовано в Законі України «Про запобігання корупції» [112], а також інших порушень корупційного характеру, митного шахрайства. Але більшість обов'язків та професійних прав, окреслених посадою державного службовця митного органу, які реалізуються ним в процесі здійснення митних формальностей у взаємодії з іншими посадовими особами митних органів та підвладними суб'єктами митних відносин в ході здійснення митної справи, мають конструкцію повноважень – злиття прав та обов'язків.

Посадові обов'язки державного службовця митних органів є основним компонентом посади державної служби, оскільки вона є «первинною структурною одиницею державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень відповідного органу державної влади із практичного виконання завдань і функцій держави, окреслених у ч. 1 ст. 1 Закону № 889 [108].

З огляду на те, що митні органи, відповідно до ст. 41 ПК України, належать до «контролюючих органів», на посадових осіб покладено обов'язки, закріплені в ч. 1 ст. 21 ПК України [85], які пов'язані з виконанням митними органами повноважень у сфері адміністрування податкових платежів.

Спеціальні обов'язки посадових осіб митних органів як державних службовців зумовлені не лише їх посадовими обов'язками, а й митною процедурою, яку вони реалізують. Зокрема, окремо наведемо:

1) обов'язки посадових осіб митних органів та посадових осіб підприємства під час розгляду заяви підприємства, оцінки відповідності та моніторингу відповідності, що закріплені в ст. 19-8 МК України [69];

2) обов'язки посадових осіб митних органів під час проведення документальних перевірок, що окреслені в ст. 350 МК України, під час документальних виїзних перевірок, що визначені в ст. 347 МК України;

3) обов'язок посадових осіб митних органів пред'являти відповідному громадянинові письмове рішення керівника митного органу або його заступника під час проведення митного огляду, ознайомити з його правами й обов'язками і запропонувати добровільно видати приховані та/або не задекларовані товари (ч. 2 ст. 340 МК України) [69];

4) обов'язки посадових осіб митних органів відповідно до їх посадових обов'язків, зумовлені обов'язками митного органу, які він здійснює під час здійснення контролю правильності визначення митної вартості товарів, що закріплені в ч. 3 ст. 54 МК України [69];

5) обов'язок посадових осіб митних органів розглянути подані з метою реалізації «права бути почутим» заінтересованою особою письмові заперечення протягом 30 днів з дня отримання таких заперечень (ч. 7 ст. 19-9 МК України) [69];

6) обов'язки, зумовлені обов'язками митного органу щодо роз'яснення вимог, виконання яких забезпечує можливість митного оформлення, визначені в ст. 256 МК України [69];

7) обов'язок вжити заходів, спрямованих на усунення виявлених у процесі розгляду скарги порушень, визнання дії або факту бездіяльності відповідного митного органу неправомірними (ч. 2 ст. 26-5 МК України), зокрема «прийняти нове рішення або вжити заходів, спрямованих на усунення виявлених порушень, у найкоротший можливий строк, але не більше п'яти робочих днів з дати прийняття рішення за результатами розгляду скарги» (ч. 6 ст. 26-5 МК України) [69];

8) інші обов'язки посадових осіб митних органів, що можуть входити до їх посадових обов'язків, зумовлені обов'язками митних органів, що закріплені, зокрема, у ч. 2 ст. 203, ч. 7 ст. 233, ч. 2 ст. 241, ч. 2 ст. 264, ч. 1 ст. 269, ч. 8 ст. 298, ч. 7 ст. 299, ч. 2 ст. 301, ч. 2 ст. 315-2, ч. 4 ст. 316-1, ч. 3 і 6 ст. 317, ч. 6 ст. 319 МК України [69].

Тобто окремі права й обов'язки, повноваження прямо закріплені в митному та податковому законодавстві. Однак права декларантів та інших учасників митних відносин, які вони реалізують, породжують обов'язок митного органу в особі відповідних його посадових осіб здійснювати обов'язкові дії, що кореспондують відповідному праву. Водночас повноваження, права й обов'язки, які реалізує в ході здійснення митних формальностей посадова особа митного органу відповідно до своєї посади, мають характер повноважень – право-обов'язків, оскільки переважно у такої посадової особи відсутня власна воля реалізації зазначених прав, оскільки вони є складовою процесів зі здійснення митних формальностей, невиконання яких є порушенням процесів і прав декларантів та інших учасників митних правовідносин.

Отже, обов'язки державних службовців митних органів можна згрупувати таким чином: 1) є посадовими обов'язками, зумовленими компетенцією та обов'язками відповідного митного органу; 2) є безпосередньо зумовленими митними процедурами, до яких залучений державний службовець незалежно від виду митного органу; 3) є такими,

що зумовлені спеціальним видом державної служби, які поширюються на всіх без винятку державних службовців митних органів; 4) є загальними, такими, що поширюються на всіх державних службовців.

Положення МК України, ПК України, Закону України «Про державну службу» та інших законів закріплюють низку гарантій діяльності державного службовця митних органів, які є способами забезпечення їх правового статусу та просування по службі. Гарантії можна розмежувати на соціальні, правові, гарантії фізичного захисту. Базові соціальні гарантії державного службовця закріплено в ст. 50–55 Закону № 889 (зокрема, належної оплати праці (ст. 50), зі створення здорових та безпечних умов, необхідних для належного виконання державним службовцем своїх обов'язків (ст. 55)) [108].

Правові гарантії державного службовця митних органів включають: 1) захист права на державну службу, елементи якого окреслені в ст. 11 Закону № 889, зокрема у разі порушення наданих Законом № 889 «прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав у місячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про це, може подати керівнику державної служби скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації» (ч. 1 ст. 11 Закону № 889) [108]; 2) гарантії під час застосування дисциплінарного стягнення, закріплені в ст. 74 Закону № 889; 3) «оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності» (п. 10 ч. 1 ст. 7 Закону № 889) [108]; 4) захисту «від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог цього Закону» (п. 11 ч. 1 ст. 7 Закону № 889) [108]; 5) «участі у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів» (п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону № 889) [108].

Гарантії фізичного захисту державних службовців митних органів підкріплені правом на захист, яке зумовлене загрозами (ризиками), що пов'язані з професійною діяльністю, зокрема, відповідно до ст. 580 МК України, «посадові особи митних органів перебувають під захистом закону. Захист життя, здоров'я, честі, гідності, майна цих посадових осіб та членів їхніх сімей від кримінально-протиправних

посягань, інших протиправних дій» [69], що здійснюється відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [106] та забезпечується мірами відповідальності, передбаченими Кримінальним кодексом України [56] та Кодексом України про адміністративні правопорушення [47]. До таких гарантій зараховуємо також право на застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї у випадках, передбачених МК України, яке деталізоване в ст. 581–584 МК України. Наявність таких гарантій (прав і можливостей фізичного захисту) зумовлює те, що митні органи та державну службу в митних органах включають до безпекових [191, с. 9]. Зазначається, що митна безпека, яка «забезпечується виконанням митної справи, перебуває на стику силових і несилових складових національної безпеки й може бути виділена в окреме поняття» [191, с. 30]. Однак зауважимо, що в рамках цілей Національної стратегії доходів до 2030 року до напрямів адміністративного реформування митних органів належить «налагодження співпраці з бізнес-сектором», розвиток служби підтримки бізнесу (Help Desk) з метою забезпечення «балансу між контролем і спрощенням митних процедур» [66].

Особа, яка вступає на державну службу, набуваючи правового статусу державного службовця, добровільно й свідомо також бере на себе обов'язок дотримуватися встановлених законодавством обмежень і заборон.

Заборони та правові обмеження державних службовців митних органів зумовлені специфікою виконуваних ними завдань зі здійснення митної справи, функцій і завдань відповідного митного органу та їх службовими повноваженнями. Відповідно до ч. 1 ст. 572 МК України, «обмеження, пов'язані з проходженням державної служби посадовими особами митних органів, визначаються законом» [69]. Такі професійні правові обмеження, зокрема, закріплені в ст. 63 МК України, де зазначено, що «посадова особа митного органу не може вимагати або примушувати будь-яку особу, яка не є резидентом, надавати для вивчення або дозволяти доступ до будь-якого рахунка чи інших записів для цілей визначення обчисленої вартості» [69]; у ч. 9 ст. 269 МК України, де закріплено, що «посадові особи митних органів не мають права заповнювати митну декларацію, змінювати відомості, зазначені в митній декларації, крім внесення до неї відомостей, що належать до повноважень митних

органів» [69]; у ч. 2 ст. 572 МК України, де зазначено, що «посадові особи митних органів не можуть обіймати посади, перебування на яких передбачає прийняття рішень з питань діяльності підприємств, контроль за діяльністю яких відповідно до Розділу XV цього Кодексу покладено на митні органи, а також службові зносини з такими підприємствами, якщо у штаті цих підприємств перебувають близькі особи зазначених посадових осіб» [69] та ін.

Такі правові обмеження зумовлені тим, що дії та рішення посадових осіб мають правові наслідки та є формою діяльності митного органу, тому обмеженням є і те, що діяльність посадових осіб залежить від рамок, у яких вона має здійснюватись. Так, згідно з п. 51-1 ст. 4 МК України, «рішення митного органу – акт митного органу (посадової особи або осіб митного органу), що стосується застосування законодавства України з питань митної справи у конкретному випадку та що має юридичні наслідки для заінтересованої особи чи заінтересованих осіб» [69].

Відповідно до ч. 5 ст. 32 Закону України «Про державну службу», «на державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України “Про запобігання корупції”» [108].

Головною метою заборон та правових обмежень є забезпечення прозорого й ефективного функціонування інституту державної служби, встановлення правових бар’єрів недоброчесності, «перед можливими зловживаннями державних службовців, створення умов для належного виконання посадових повноважень» [212].

Державні службовці митних органів зобов’язані неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених законодавством про державну службу, антикорупційним та митним законодавством, уникати дій, які можуть розглядатись як підстава підозрювати його в корупції.

Що стосується спеціальних заборон, встановлених у митному законодавстві, то з-поміж них слід виділити такі:

1) прямі заборони, зокрема:

– «посадові особи митних органів не мають права заповнювати митну декларацію, змінювати відомості, зазначені в митній декларації, крім внесення до неї відомостей, що належать до повноважень митних органів» (ч. 9 ст. 269 МК України);

– заборона «вимагати від декларанта або уповноваженої ним особи будь-які інші документи, відмінні від тих, що зазначені в цій статті» (ч. 5 ст. 53 МК України);

2) непрямі заборони (лише, тільки, виключно тощо): наприклад, кожен наступний метод визначення митної вартості «застосовується лише в разі, якщо вартість товарів не може бути визначена шляхом застосування попереднього методу відповідно до норм цього Кодексу» (ч. 3 ст. 57 МК України). Державним службовцям митних органів заборонено:

– проведення страйку, згідно зі ст. 24 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 03 березня 1998 р. № 137/98-ВР [163];

– відповідно до принципу політичної неупередженості вони не мають права «демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу» (ч. 2 ст. 10 Закону № 889) [108], «обіймати посади в керівних органах політичної партії» (п. 2 ч. 3 ст. 10 Закону № 889) [108], «залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями» (п. 4 ч. 3 ст. 10 Закону № 889) [108] та «у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях» (п. 5 ч. 3 ст. 10 Закону № 889) [108], а якщо державний службовець займає посаду державної служби категорії «А» то йому заборонено «бути членом політичної партії» (п. 1 ч. 3 ст. 10 Закону № 889) [108] та «суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради» (п. 3 ч. 3 ст. 10 Закону № 889) [108].

Щодо заборони суміщення зауважимо, що базовим є положення ст. 120 Конституції України, де закріплено, що «керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку» [50]. Питання кола суб’єктів, на яких поширюється вказана заборона, було предметом аналізу Конституційного Суду України, яким у

рішенні від 17 жовтня 2002 р. № 16-рп/2002 розтлумачено, що до кола суб'єктів, на яких вона поширюється, належать, зокрема «посадові особи, які очолюють інші, крім міністерств, центральні органи виконавчої влади» (п. 1.2) [179]. Конституційний Суд України в мотиваційній частині рішення дійшов висновку, що «термін "керівник" центрального чи місцевого органу виконавчої влади, який міститься в частині першій ст. 120 Конституції України, означає посадову особу виконавчого органу, сукупність кваліфікуючих ознак якої визначає статус керівника» [179]. Серед таких ознак названо «конкретні державно-владні повноваження виконавчого та розпорядчого характеру такої посадової особи у сфері виконавчої влади, які їй згідно з Конституцією та законами України надаються відповідними органами державної влади (розподіл обов'язків між своїми заступниками; розпорядження матеріально-фінансовими цінностями; керівництво та спрямування роботи виконавчого органу і його апарату; вирішення кадрових питань; підписання правових актів виконавчого органу; представництво виконавчого органу у відносинах з громадянами, іншими державними органами, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності тощо)» [179]. Відповідно, ця заборона поширюється на керівника Держмитслужби та його заступників, які відповідно до розподілу обов'язків уповноважені виконувати функцію та повноваження керівника.

Засади відповідальності як елемент правового статусу державного службовця митних органів також включають правові положення, що закріплені на рівні різних законів. Засадниче положення закріплене в ст. 30 МК України щодо відповідальності посадових осіб митних органів, де зазначено, що «посадові особи та інші працівники митних органів, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону» (ч. 1 ст. 30 МК України) [69], а також встановлено, що «шкода, заподіяна особам та їхньому майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів, відшкодовується у порядку, визначеному законом» (ч. 2 ст. 30 МК України) [69]. Зауважимо, що, згідно з п. 4 ч. 1 ст. 565 МК України, у порядку

співробітництва митних органів з митними органами суміжних держав може відповідно до укладених міжнародних договорів спільно з митними органами суміжних держав здійснюватися «проведення в установленому законом порядку спільних заходів, спрямованих на запобігання, виявлення і припинення правопорушень у сфері службової діяльності працівників митних органів України» [69], що важливо в контексті Євроінтеграції, приведення митного законодавства України у відповідність з Митним кодексом Європейського Союзу та посилення співробітництва митних органів держав – членів ЄС та України у сфері протидії митному шахрайству. Питанням такої взаємодії присвячено положення ст. 567 МК України [69].

Загальні положення щодо підстав відповідальності державних службовців, у тому числі митних органів, закріплено в Законі № 889, зокрема за: а) «видання керівником та виконання державним службовцем явно злочинного наказу (розпорядження), доручення відповідні особи несуть відповідальність згідно із законом (ч. 9 ст. 9) [108]; б) неналежний рівень службової дисципліни, за незабезпечення якого керівник державної служби несе відповідальність (ч. 1 ст. 63) [108]; в) невжиття заходів щодо усунення конфлікту інтересів, повідомленого працівником, «керівник державної служби несе відповідальність, встановлену законом» (ч. 3 ст. 32) [108]; г) неповідомлення керівника про обставини конфлікту інтересів (ч. 4 ст. 32) [108]; д) «невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни» (ч. 1 ст. 64) [108], «вчинення дисциплінарного проступку» (ч. 3 ст. 63 та ін.) [108] та ін.

Спеціальні положення в МК України щодо відповідальності державних службовців (посадових осіб) митних органів закріплено в МК України, зокрема настає відповідальність за:

– «невнесення протягом встановленого строку до єдиного державного інформаційного вебпорталу "Єдине вікно для міжнародної торгівлі" інформації» у випадках, передбачених МК України (ч. 6 ст. 319 МК України) [69];

– порушення вимог щодо конфіденційності інформації, розголошення інформації, що стосується митної справи (ч. 1–3 ст. 11 МК України) [69];

– порушення порядку надання інформації (ч. 1 ст. 22 МК України) [69];

– прийняття рішень, дії або бездіяльність, якщо стосовно особи «такими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси, створено перешкоди для їх реалізації або на неї незаконно покладено будь-які обов'язки» (ст. 24) [69] та у випадках інших порушень, у тому числі Закону України «Про запобігання корупції», ПК України, Закону № 889;

– ненадання примірників результатів досліджень (аналізу, експертизи), проб і зразків товарів у встановлений термін (ч. 19 ст. 356 МК України) [69] та ін.

Отже, до складових елементів правового статусу державних службовців митних органів доцільно зарахувати: організаційну підпорядкованість (посада, спеціальне звання); публічний інтерес (захист митних інтересів та забезпечення митної безпеки України); принципи (загальні та спеціальні); правосуб'єктність; права, обов'язки та повноваження; гарантії діяльності (соціальні, правові, фізичного захисту); заборони (прямі та непрямі) та інші правові обмеження (загальні і спеціальні); засади відповідальності.

Система управління державною службою в митних органах включає дві складові – структуру суб'єктів, уповноважених у вказаній сфері, та взаємодію між ними. Система управління державною службою, відповідно до ст. 12 Закону № 889, включає такі рівні суб'єктів (складові):

1) Кабінет Міністрів України, який наділений повноваженнями, що окреслені в п. 6 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», зокрема «у сфері вдосконалення державного управління та державної служби» він: «здійснює заходи щодо кадрового забезпечення органів виконавчої влади; розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління»; «вживає в межах своїх повноважень заходів щодо заохочення та приймає відповідно до закону рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності» керівників ЦОВВ та їх заступників; «організовує проведення

єдиної державної політики у сфері державної служби [155]. Кабінетом Міністрів України реалізується установча функція через повноваження щодо:

– утворення: 1) Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику (ч. 3 ст. 570-2 МК України) [69]; 2) Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її складу (ч. 4 ст. 14 Закону № 889) [108];

– призначення керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику (ч. 1 ст. 570-2 МК України) [69];

– визначення представника та фахівця з питань управління персоналом до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби (п. 3 та 5 ч. 2 ст. 14 Закону № 889) [108].

Також Уряд, відповідно до ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», наділений правом визначати порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (за поданням прем'єр-міністра) та реалізує інші повноваження, зокрема пов'язані з регулюванням порядку призначення державних службовців, що закріплені в ч. 3 ст. 13, ч. 2 ст. 17, ч. 4 ст. 20, ч. 1 ст. 22, ч. 3 ст. 25, ч. 14 ст. 31-1 вказаного Закону [155]; пов'язані з проходженням служби, закріплені в Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 171 [146], Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [141]. Повноваження Уряду щодо правового регулювання відносин у сфері державної служби розглянуто в підрозділі 1.2 дисертаційної роботи;

2) ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, – Національне агентство України з питань державної служби, яке функціонує відповідно до Положення, що затверджене Постановою Уряду від 01 жовтня 2014 р. № 500, і «забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті)» [122]. НАДС,

зокрема, здійснює «забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах», зокрема і Держмитслужбі, і для цього реалізує завдання та повноваження, закріплені в п. 3 та 4 Положення. Між НАДС та Держмитслужбою укладено Меморандум про співробітництво [72]. НАДС взаємодіє з Держмитслужбою і при цьому накази НАДС, видані в межах повноважень, передбачених законом, є обов'язковими для неї (п. 9 Положення) [122];

3) Конкурсні комісії: Конкурсна комісія з проведення конкурсу на зайняття посади голови Держмитслужби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та конкурсна комісія Держмитслужби. Так, діяльність Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, яка проводить конкурс на посаду голови Держмитслужби, врегульовано ст. 570-2 МК України, а правовий статус Комісії з питань вищого корпусу державної служби окреслено в ст. 14-16 Закону № 889 [108]. Так, у ст. 14 закріплено, що вона є постійно діючим колегіальним органом, а також закріплено її склад та порядок формування і функціонування. Відповідно до ст. 15 Закону № 889, Комісія погоджує розроблені «ЦОВВ, що забезпечує функціонування та реалізує державну політику у сфері державної служби, типові вимоги до професійної компетентності держслужбовців, які займають посади в митних органах, прирівняні до категорії "А", проводить конкурс на зайняття таких посад та вносить суб'єкту призначення пропозиції щодо кандидатур на такі посади загальною кількістю не більше трьох осіб, а також здійснює дисциплінарні провадження щодо державних службовців митних органів, які займають посади державної служби, прирівняні до категорії "А"» [108]. Стаття 570-2 МК України містить спеціальні положення не лише щодо порядку призначення та звільнення керівника Держмитслужби, а й містить вимоги до формування та роботи конкурсної комісії та прийняття нею рішення. Так, згідно з ч. 2 ст. 570-2 МК України «організацію та проведення конкурсу на зайняття посади керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, здійснює конкурсна комісія відповідно до цього Кодексу» [69], до складу якої включають шість осіб, які визначає Кабінет Міністрів України. Також відповідно до ч. 1 ст. 22 Закону № 889 з

метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки державного службовця в митних органах, проводиться конкурс (окрім періоду воєнного стану), проведення якого здійснює конкурсна комісія (ч. 4 ст. 22 Закону № 889). Порядок проведення конкурсу, який, згідно з ч. 3 ст. 22 Закону № 889, визначає, зокрема, «склад, порядок формування та повноваження конкурсної комісії», затверджує Кабінет Міністрів України [108]. Наразі діє Порядок, затверджений Постановою Уряду від 25 березня 2016 р. № 246 [141]. У п. 15 Порядку закріплено, що «конкурсна комісія утворюється суб'єктом призначення у складі не менше п'яти осіб», до її складу «можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс» [141];

4) керівник ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику – міністр фінансів України, відповідно до ч. 7 ст. 570-1 МК України, має право ініціювати перед Урядом звільнення керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, «виключно з підстав неналежного виконання основних показників роботи у порядку, передбаченому Законом України «Про державну службу»« [69];

5) керівник державної служби в ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, – голова Держмитслужби. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про державну службу», повноваження керівника державної служби здійснюють в іншому ЦОВВ (бюро, службі, агентстві, інспекції) керівник відповідного органу, а отже, голова Держмитслужби, який виступає і «суб'єктом призначення», яким, згідно з п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону № 889, є «державний орган або посадова особа, яким відповідно до законодавства надано повноваження від імені держави призначати на відповідну посаду державної служби в державному органі та звільняти з такої посади» [108]. Зауважимо, що, згідно з ч. 8 ст. 570-1 МК України, «у разі звільнення керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, з посади або його відсутності повноваження керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, виконує його перший заступник, а в разі відсутності першого заступника – заступник, але не більше одного року» [69];

6) служба управління персоналом у митних органах, яка, відповідно до ст. 16 Закону № 889, прямо підпорядковуються керівнику державної служби – Голові

Державної митної служби України. Вона забезпечує здійснення Головою Держмитслужби своїх повноважень як керівником державної служби та відповідає за реалізацію державної політики з питань управління персоналом у відповідному митному органі, а також «добір персоналу, планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення, укладання та розривання контрактів про проходження державної служби, а також виконує інші функції, передбачені законодавством» [108]. Типове положення про службу управління персоналом, згідно з п. 4 ст. 18 Закону № 889, «затверджується ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби» [108]. На сьогодні воно затверджене Наказом НАДС від 03 березня 2016 р. № 47 [153]. У Держмитслужбі утворено Департамент управління та розвитку персоналу, що реалізує державну політику з питань управління персоналом у Державній митній службі України, до завдань і функцій якого належить: 1) «здійснення добору персоналу в апарат Держмитслужби та на керівні посади в територіальних органах Держмитслужби»; 2) «документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення»; 3) «здійснення контролю за додержанням законодавства про державну службу, про працю та станом управління персоналом у територіальних органах Держмитслужби»; 4) «організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у територіальних органах Держмитслужби»; 5) «організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб Держмитслужби та її територіальних органів»; 6) «організація проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців Держмитслужби»; 7) «участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються питань управління персоналом, трудових відносин та державної служби»; 8) «участь у заходах щодо забезпечення взаємодії з міжнародними організаціями з питань професійної підготовки посадових осіб апарату Держмитслужби та її територіальних органів» [196].

Висновки до розділу 1

1. Загальними цілями державної служби в митних органах є забезпечення єдності в структурі митних органів, ефективної їх діяльності із забезпечення митної безпеки України та здійснення митної справи, досягнення цілей митної політики. Цілі державної служби в митних органах як спеціального виду державної служби зумовлені повноваженнями, завданнями, функціями відповідних митних органів та їх специфікою. Державна служба в митних органах характеризується як: 1) форма публічної служби, а саме спеціальний вид державної служби; 2) форма реалізації громадянами рівного права доступу до державної служби, участі в управлінні державними справами шляхом здійснення прав, обов'язків і повноважень, зумовлених посадою державної служби в митних органах; 3) процес усвідомленої поведінки громадян, які перебувають на посадах державної служби в митних органах; 4) форма зовнішнього вираження діяльності митних органів, пов'язаної з реалізацією їх повноважень, завдань і функцій; 5) соціально-правова система, що має складну внутрішню організаційну структуру, ієрархію посад та інші системотвірні ознаки, сформована в системі митних органів, яка включає посадових осіб митних органів, їх ієрархічну організаційну структуру підпорядкування та систему управління державною службою в митних органах; 6) особлива група суспільних відносин у сфері державної служби посадових осіб митних органів – предмет адміністративно-правового регулювання.

Специфіка державної служби в митних органах зумовлена наявністю особливих адміністративних процедур (митних процедур), що включають сукупність митних формальностей, за допомогою яких здійснюється митна справа. Система правових норм, що регулюють відносини у сфері державної служби в митних органах, об'єднується в окремий складний адміністративно-правовий інститут у структурі особливої частини «Службового права» як підгалузі адміністративного права. Інститут державної служби в митних органах тісно взаємодіє з іншими підгалузями та інститутами адміністративного права: здійснення митної справи, запобігання корупції, дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців, адміністративно-деліктним правом та іншими.

Становлення інституту державної служби в митних органах України відбувалося протягом п’яти основних етапів: 1) червень 1991 р. – грудень 2003 р.; 2) січень 2004 р. – червень 2012 р.; 3) червень 2012 р. – грудень 2015 р.; 4) січень 2016 р. – жовтень 2024 р.; 5) листопад 2024 р. – наш час. Із прийняттям Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (четвертий етап) відбулось поширення на всіх державних службовців митних органів його дії в частині, що не суперечить спеціальним положенням Митного кодексу України. На п’ятому етапі, що лише розпочався, відбувається суттєве трансформування інституту державної служби в митних органах, зумовлене набуттям чинності Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів» від 17 вересня 2024 р. № 3977-IX.

2. Суспільні відносини, що виникають у сфері державної служби в митних органах, її проходження та припинення, базуються на положеннях Конституції України, визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених МК України. Правовий статус посадових осіб митних органів як контролюючих органів, які здійснюють адміністрування митних платежів, частково врегульовано ПК України. На державних службовців митних органів як публічних службовців поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», як встановлено в ч. 5 ст. 5 Закону № 889, а також Закону України «Про оплату праці» та КЗпПУ в частині, що не суперечить МК України та Закону України «Про державну службу» або не врегульована ними. При цьому положення МК України та ПК України не можуть суперечити принципам державної служби, які закріплені в ст. 4 Закону України «Про державну службу». На відносини державної служби в митних органах України поширюється дія не лише Закону України «Про запобігання корупції», а й інших законів та підзаконних нормативно-правових актів «антикорупційного» характеру. Розвиток інституту зумовлений упровадженням положень міжнародних договорів, зокрема ООН, Ради Європи та угод з ЄС, а також інших міжнародних стандартів антикорупційного характеру і стандартів Всесвітньої митної організації, що спрямовані на врегулювання питань митних процедур та служби в митних органах (Переглянутої Арушської декларації, Професійного стандарту 2019 (PICARD), Модельного кодексу етики і поведінки (Стандарт 10) та Прототипу ЄС з митної етики).

Державна служба в митних органах зумовлена їх особливим правовим становищем, яке об'єднує низку правових статусів, що реалізуються в окремих суспільних відносинах: митних органів; контролюючих органів; правоохоронних органів. Державна служба в митних органах є окремим спеціальним видом публічної (державної) служби, професійної, політично неупередженої діяльності із практичного виконання завдань і функцій держави з метою здійснення митної справи, що, згідно з ч. 1 ст. 543 МК України, покладено на відповідні митні органи і пов'язано з реалізацією призначення та завдань, окреслених у ст. 544 МК України.

До особливостей правового регулювання відносин державної служби в митних органах, передбачених МК України, належать питання: 1) проходження служби в митних органах, що є предметом регулювання Глави 79 МК України, зокрема прийняття на службу до митних органів (ст. 569–578); 2) правового захисту працівників митних органів, що врегульовані Главою 81 МК України (ст. 579–580); 3) застосування фізичної сили, спеціальних засобів і зброї посадовими особами митних органів, що є предметом регулювання Глави 82 МК України (ст. 581–584); 4) соціального захисту працівників митних органів (ст. 585–590); 5) відповідальності посадових осіб митних органів (ст. 30).

3. Особливою рисою державної служби в митних органах є присвоєння посадовим особам митних органів спеціальних звань, що впливає на можливість зайняття ними вищих посад, на виплату посадового окладу, а також на можливість одержання надбавок та інших виплат. До державних службовців митних органів, які перебувають на відповідних посадах державної служби, належать: 1) посадові особи митних органів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у ст. 544 Митного кодексу України, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів; 2) працівники спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів та з якими укладено контракт про проходження державної служби. Державні службовці митних органів мають адміністративно-правовий статус, до структури якого включено такі елементи, як: організаційна підпорядкованість (посада, спеціальне звання); публічний

інтерес (захист митних інтересів і митна безпека України); принципи державної служби (загальні, закріплені в ст. 4 Закону № 889, та спеціальні, закріплені в ст. 8 та інших МК України, Арушській декларації та Принципах (PICARD) ВМО, Прототипові ЄС з митної етики); правосуб'єктність; права (базові та професійні) й обов'язки (загальні і спеціальні, пов'язані зі сферою митної справи), повноваження, зумовлені посадою; гарантії діяльності державного службовця митних органів (соціальні, правові, фізичного захисту); заборони (прямі й непрямі) та інші обмеження (загальні та спеціальні, зумовлені посадою); засади відповідальності (загальні, спеціальні). Система управління державною службою в митних органах включає дві складові – структуру суб'єктів, уповноважених у зазначеній сфері, та взаємодію між ними. Зокрема, її елементами є: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Національне агентство України з питань державної служби; 3) конкурсні комісії: Конкурсна комісія з проведення конкурсу на зайняття посади голови Держмитслужби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та конкурсна комісія Держмитслужби; 4) Міністр фінансів України; 5) Голова Держмитслужби; 6) служба управління персоналом у митних органах.

РОЗДІЛ 2
ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ЇХ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

2.1. Проходження державної служби посадовими особами митних органів

2.1.1. Прийняття на державну службу до митних органів

Прийняття на державну службу до митних органів має матеріальний та процесуальний виміри.

Матеріальною складовою є правова вимога щодо відповідності особи, яка реалізує право на державну службу в митних органах вимогам, встановленим законом:

1) загальним вимогам, що закріплені в ст. 19 та 20 Закону № 889, а саме:

а) освітнім – наявність вищої освіти не нижче магістра для посад, що прирівняні до категорій державної служби «А» і «Б», та бакалавра чи молодшого бакалавра – для посад, що прирівняні до категорії «В»;

б) компетенційним, щодо: 1) стажу роботи на відповідних посадах державної служби, які окреслені в п. 1, 2 ч. 2 ст. 20 Закону № 889;

в) мовним: 1) вільно володіють державною мовою; 2) для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби, що прирівнюються до категорії «А» – володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи (п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону № 889);

г) щодо несумісності, які окреслені в ч. 2 ст. 19 Закону № 889: не визнана в установленому законом порядку недієздатною і її дієздатність не обмежена; не має судимості за вчинення умисного кримінального правопорушення, судимість погашена або знята в установленому законом порядку; не позбавлена відповідно до рішення суду права займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; не піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов’язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; не має громадянства іншої держави; пройшла спеціальну перевірку та

надала згоду на її проведення; не підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади» [108];

2) спеціальним вимогам. Зауважимо, що, відповідно до ч. 3 ст. 20 Закону № 889, «спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В”, визначаються суб’єктом призначення з урахуванням рекомендацій, затверджених ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби» [108].

Однак служба в митних органах є спеціальним видом державної служби, щодо якої особливі (спеціальні) вимоги встановлені на рівні спеціального закону.

Таким спеціальним законом є Митний кодекс України, в якому закріплені такі спеціальні вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в митних органах України, залежно від рівня посади:

– керівником може бути призначено особу, яка відповідає спеціальним вимогам, що закріплені в ч. 2 та ч. 3 ст. 570-1 МК України, а саме 1) згідно з ч. 2 ст. 570-1 МК України, має: а) вищу саме юридичну та/або економічну освіту за ступенем не нижче магістра; б) загальний стаж роботи не менше 10 років, досвід роботи на керівних посадах не менше п’яти років; в) вільно володіє державною мовою; г) є доброчесною; ґ) є компетентною; д) здатною за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров’я виконувати відповідні посадові обов’язки; 2) не визнана недієздатною або цивільна дієздатність такої особи не обмежена; 3) не має судимості за вчинення кримінального правопорушення, якщо така судимість погашена або знята у встановленому законом порядку; 4) не «притягалася на підставі обвинувального вироку суду, що набрав законної сили, до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного кримінального правопорушення або кримінального правопорушення, пов’язаного з корупцією» (п. 4 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 5) відповідно до обвинувального вироку суду, що набрав законної сили, не «позбавлена права займатися діяльністю, пов’язаною з виконанням функцій держави, або обіймати певні посади» (п. 5 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 6) протягом останнього року не «притягалася до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов’язаного з корупцією» (п. 6 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 7) протягом двох років до

подання заяви про участь у конкурсі на зайняття цієї посади, незалежно від тривалості, не «входила до складу керівних органів політичної партії або перебувала у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією» (п. 7 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 8) не «є членом політичної партії, організації, забороненої законом або судом» (п. 8 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 9) пройшла спеціальну перевірку і надала згоду на її проведення (п. 9 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 10) подала передбачену Законом України «Про запобігання корупції» декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік (п. 10 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 11) не має громадянство (підданство) іншої держави (п. 11 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 12) пройшла перевірку, передбачену Законом України «Про очищення влади», і не підпадає під заборону, встановлену зазначеним законом (п. 12 ч. 3 ст. 570-1 МК України); 13) подала заяву про відсутність заборгованості із сплати аліментів на утримання дитини, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання, і в неї не виявлено таку заборгованість (п. 13 ч. 3 ст. 570-1 МК України) [69].

Зауважимо, що в ст. 570-1 МК України повторюються вимоги п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону № 889, проте упущено таку вимогу, яка поширюється на осіб, які претендують на заняття посад категорії «А» та прирівняних до них посад, як «володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи», відповідно пропонуємо доповнити ч. 2 ст. 570-1 МК України, а саме після слів «вільно володіє державною мовою» додати «володіє іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи», а також з метою приведення у відповідність з ч. 4 ст. 19 Закону № 889 додати наприкінці абзацу слова «і якщо це особа чоловічої статі, не визнана за станом здоров'я непридатною до військової служби, яка вперше вступає на державну службу, пройшла базову загальновійськову підготовку або військову службу»;

– спеціальні вимоги до особи, яка приймається на службу до митних органів, закріплено в ч. 1 і 3 ст. 570 МК України, серед яких: 1) громадянство України; 2) досягнення 18-річного віку; 3) здатність за своїми діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я виконувати завдання, покладені на митні органи; 4) вимоги щодо несумісності, закріплені в ч. 3 ст. 570 МК України, більшість яких

повторюють вимоги ст. 19 Закону № 889, однак спеціальною є вимога, що особа не «була звільнена з митних органів у зв'язку з неподанням письмової заяви про надання згоди на проходження атестації, передбаченої Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів», у зв'язку з письмовою відмовою від проходження такої атестації або на підставі рішення атестаційної комісії про неуспішне проходження зазначеної атестації – протягом 10 років з дня звільнення» (п. 9 ч. 3 ст. 570 МК України) [69]. Зауважимо, що на службу до митних органів приймають як осіб, які призначаються на посади державної служби, так і осіб, які не перебувають на державній службі, а належать до додаткового та обслуговуючого персоналу. Відповідно до ч. 4 ст. 570 МК України, «особи, які претендують на зайняття посад державної служби в митних органах, повинні відповідати загальним та спеціальним вимогам до їхньої професійної компетентності», саме загальним вимогам до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби у митних органах, що визначаються законодавством про державну службу, зокрема ст. 19 Закону № 889, та спеціальним вимогам до «осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» у митних органах, визначаються з урахуванням митних компетенцій (абз. 3 ч. 3 ст. 570 МК України) [69]. Згідно з абз. 4 ч. 4 ст. 570 МК України, «перелік митних компетенцій та їх рівні для посад державної служби категорій "Б" і "В" у митних органах затверджується ЦОВВ, що реалізує державну митну політику» [69]. Поняття «митні компетенції» закріплене в абз. 5 ч. 4 ст. 570 МК України як «вимоги до професійної компетенції посадових осіб митних органів, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", що містять сукупність характеристик (знань, умінь, навичок, здібностей, мотивів, цінностей), які забезпечують виконання посадовими особами обов'язків на високому рівні для реалізації завдань, покладених на митні органи» [69].

Прийняття на державну службу до митних органів відбувається з урахуванням таких чинників, як: 1) рівень посади, яку займатиме претендент; 2) період виконання посадових обов'язків; 3) функції, які виконуватиме державний службовець.

Спеціальною вимогою для всіх кандидатів на зайняття посад державної служби в митних органах є проходження психофізіологічного опитування із застосуванням

поліграфа. Зауважимо, що вимога є загальною, винятки в законодавстві прямо не закріплені, зокрема і в ст. 570-2 МК України [69], яка регулює порядок призначення керівника Держмитслужби, а тому за таких умов вимога проходження психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа поширює свою дію на всіх кандидатів на зайняття посад державної служби без винятків, включаючи керівника та його заступників.

Правові вимоги щодо проходження процедури психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа закріплені в ч. 2-6 ст. 572-1 МК України, де встановлено, що «порядок його проведення та зберігання і використання результатів такого опитування визначається Кабінетом Міністрів України» [69]. На сьогодні вказаний порядок ще не затверджено, оскільки зміни до МК України, згідно з якими його доповнено ст. 572-1, вступили в дію лише з 31 жовтня 2024 р. [69]. Проте аналогічні Порядки щодо проведення психофізіологічного дослідження (опитування) із застосуванням поліграфа щодо кандидатів на посаду та діючих працівників БЕБ та ДБР на вимоги відповідних законів вже затверджені і є практика їх застосування [143].

Законом № 889 встановлено, що Кабінет Міністрів України щодо стадії вступу на державну службу наділений повноваженням визначати порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби (ч. 1 ст. 22); форму заяви про участь у конкурсі із зазначенням основних мотивів щодо зайняття посади державної служби, до якої додається резюме (п. 2 ч. 1 ст. 25); порядок оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби (п. 17-2 ч. 3 ст. 13); типові (включаючи спеціальні) вимоги для осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «А» (ч. 4 ст. 20) [108].

Проте, під час оголошення умов конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби в митних органах застосовується законодавство про державну службу, зокрема: Закон «Про державну службу», Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 171 [146],

Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [141].

Прийняття (призначення) на державну службу має такі особливості правового регулювання, що залежить від рівня посади державної служби в митних органах:

1) керівник Державної митної служби України, як керівник ЦОВВ, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, згідно з п. 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України, призначається Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України [50]. Однак, МК України доповнено, згідно із Законом України № 3977-IX від 17 вересня 2024 р. [103], ст. 570-2 МК України, в якій натомість закріплено, що «керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням керівника ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, за пропозицією комісії з проведення конкурсу» [69]. Таким чином, виникла колізія між положеннями ст. 116 Конституції України та ст. 570-2 МК України, яка потребує усунення, шляхом приведення положень МК України у відповідність до Основного закону. Загалом посада керівника Держмитслужби належить до категорії «А» (підкатегорія А2) – вищий корпус державної служби, згідно з п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону № 889, однак посадовим особам митних органів присвоюють спеціальні звання, оскільки служба в митних органах належить до числа спеціальних видів, а тому керівнику присвоюється спеціальне звання «Дійсний державний радник митної служби». Спеціальні вимоги до претендента на посаду керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує митну політику, окреслені в ст. 570-1 МК України, а в ч. 4 ст. 570-1 МК України встановлено, що керівник Держмитслужби «призначається на посаду строком на п'ять років. Одна і та сама особа не може обіймати цю посаду більше ніж два строки поспіль» [69]. Стаття 570-2 МК України закріплює порядок призначення та звільнення керівника Держмитслужби, який містить вимоги до формування та роботи конкурсної комісії та прийняття нею рішення [69].

Відповідно до ч. 2 ст. 23 Закону України «Про державну службу», рішення про оголошення конкурсу на зайняття посади державної служби категорії «А» приймає суб'єкт призначення [108]. Оскільки, відповідно до ст. 116 Конституції України [50] та

ст. 570-2 МК України [69], саме Кабінет Міністрів України уповноважений призначати Голову Держмитслужби, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про оголошення конкурсу на зайняття посади Голови Державної митної служби» від 30 червня 2021 р. № 699-р було затверджено чинні на сьогодні Умови проведення конкурсу на зайняття посади Голови Державної митної служби.

У ч. 14 ст. 570-2 МК України закріплено, що «рішення конкурсної комісії може бути оскаржено до суду лише кандидатом, якого не визначено переможцем конкурсу» і таке оскарження не зупиняє призначення переможця на посаду керівника Держмитслужби [69], яке має відбутися протягом 10 днів з дня внесення керівником Мінфіну подання на відкритому засіданні Уряду (ч. 13 ст. 570-2 МК України) [69];

2) заступники керівника Державної митної служби України (загалом така посада входить до категорії «А» (підкатегорії А2)) належать до вищого корпусу державної служби, згідно з п. 1 ч. 2 ст. 6 Закону № 889. У ч. 5 ст. 570-1 МК України закріплено, що перший заступник та заступники «призначаються на посади та звільняються з посад керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, без обов'язкового проведення конкурсного відбору строком на п'ять років» [69]. Отже, конкурс може не проводитися, незважаючи на те, що, відповідно до ч. 1 ст. 22 Закону № 889, за загальним правилом конкурс на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення, проводиться конкурсною комісією, відповідно до ст. 27 Закону № 889 – Комісією з питань вищого корпусу державної служби;

3) прийняття на службу осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» у митних органах, згідно з ч. 2 ст. 570 МК України, «здійснюється за результатами відкритого конкурсу, що проводиться відповідно до законодавства про державну службу, якщо інше не передбачено законом» [69], з урахуванням таких особливостей: а) директор департаменту Держмитслужби, директор спеціалізованого департаменту територіального органу Держмитслужби б) керівник митниці, його перший заступник та заступники згідно з ч. 3 ст. 546 МК України призначаються на посади та звільняються з посад керівником Держмитслужби, «відповідно до законодавства про державну службу без погодження з іншими органами державної влади чи органами місцевого самоврядування» [69]. Відповідне положення закріплене в ч. 6 ст. 21-1 Закону

України «Про центральні органи виконавчої влади», а саме: «призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників територіальних органів, а також самостійних структурних підрозділів апарату ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, … здійснюються без погодження з міністром, який спрямовує та координує діяльність зазначених ЦОВВ» [176]. Їх посада передбачає наявність спеціального звання Державний радник митної служби ІІІ рангу – Категорія Б (підкатегорія Б1). Зауважимо, що, згідно з ч. 5 ст. 546 МК України, до призначення на посаду керівника митниці керівник Держмитслужби інформує про відібрану на посаду кандидатуру міністра Мінфін, однак, результати співбесіди «не зупиняють призначення кандидата на посаду керівника митниці і не є підставою для його звільнення з посади» [69], що є певною гарантією незалежного виконання посадових обов'язків;

в) керівники митних постів, відповідно до ч. 5 ст. 546 МК України, призначаються на посади і звільняються з посад керівником Держмитслужби в порядку, визначеному законодавством [69], а саме законодавством про державну службу.

Призначення на посади державної служби державних службовців митниць (підпорядкованих митних постів) здійснює начальник митниці (якщо інше не передбачено законодавством про державну службу) на підставі делегованих повноважень відповідно до Положень, які затверджені наказом Державної митної служби України «Про затвердження положень про територіальні органи Держмитслужби» від 29 жовтня 2020 р. № 489. Можливість такого делегування передбачена в ч. 3 ст. 546 МК України, де зазначено, що «керівник ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, може делегувати керівнику митниці окремі повноваження, визначені цим Кодексом, законодавством про державну службу...» [69].

Щодо строку, на який призначається державний службовець на посаду, зауважимо таке. По-перше, згідно з п. 6 ч. 4 ст. 23 Закону № 889, в оголошенні про проведення конкурсу зазначається інформація «щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду». По-друге, строк може залежати від причин, що зумовили проведення конкурсу. Так, згідно з ч. 1 ст. 22 Закону № 889, конкурс проводиться: «1) на зайняття вакантної посади державної служби; 2) на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, за яким зберігається посада державної служби; 3) на посади

державної служби, що займають особи, припинення державної служби яких має відбуватися відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 83 цього Закону; 4) на посади державної служби категорії «А», що займають особи, у яких спливає строк призначення» [108]. У ч. 5 ст. 570 МК України передбачено, що в контракті вказується строк дії контракту й закріплено, що «контракт про проходження служби в митних органах укладається строком до трьох років» [69]. Це відповідає загальному правилу, а саме ч. 8 ст. 31-1 Закону № 889, де закріплено, що «контракт про проходження державної служби укладається на строк до трьох років» [108]. У МК України відсутні спеціальні положення щодо строку призначення. Однак, якщо конкурс проводився на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця, строк може бути значно меншим.

Прийняття на службу до митних органів на посади, які не є посадами державної служби, згідно з абз. 2 ч. 3 ст. 570 МК України, «здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про працю, з урахуванням особливостей, передбачених МК України» [69].

Щодо стадії призначення на службу державного службовця, згідно із Законом № 889, Уряд України уповноважений визначати: порядок укладення та розривання контрактів про проходження державної служби з особою, яка призначається на посаду державної служби (п. 41 ч. 2 ст. 17; ч. 5 ст. 20); типові контракти про проходження державної служби (ч. 14 ст. 31-1) [108].

У свою чергу, кадрова функція Уряду полягає в затвердженні, згідно з ч. 5 ст. 570 МК України, «типової форми та порядку укладення контракту про проходження служби в митних органах» [69]. На сьогодні такий спеціальний порядок не затверджений, натомість діє Порядок укладення контрактів про проходження державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 494 [149], затверджений згідно зі ст. 31-1 Закону № 889 Порядку [108]. Зауважимо, що, згідно з ч. 14 ст. 31-1 Закону № 889, типові контракти (форма контракту) затверджується Урядом «за поданням ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби» [108], однак, оскільки питання затвердження форми контракту є предметом регулювання МК України, вважаємо, що його проєкт має бути попередньо погоджений з Держмитслужбою, зважаючи на те, що в абз. 2 ч. 5 ст. 570 МК України

визначено перелік істотних умов контракту, які стосуються суто державної служби в митних органах і пов'язані з митними компетенціями, зокрема до істотних умов контракту належать: «1) місце роботи і посада в митному органі; 2) перелік спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в митних органах, за якою укладається контракт; 3) строк дії контракту; 4) права та обов'язки сторін; 5) завдання і ключові показники ефективності, строк (період) їх виконання; 6) порядок ротації, підстави, що надають право на відмову від ротації; 7) режим праці та відпочинку; 8) умови оплати праці; 9) відповідальність сторін та порядок вирішення спорів; 10) підстави зміни умов, припинення дії та розірвання контракту» [69]. Проте, як слушно зауважив В. Черкунов, існують ризики, пов'язані з терміном, на який укладається контракт, зокрема «існують суттєві ризики, пов'язані із терміновістю укладення контрактів і потенційними зловживаннями. Визначення лише максимального строку без встановлення мінімальної межі укладення контрактів призводить до можливості їх укладення на дуже короткі терміни, що може негативно вплинути на стабільність і ефективність роботи митників» [204, с. 139].

Також у ч. 5 ст. 570 МК України передбачено, що «сторони можуть визначити додаткові умови контракту про проходження служби в митних органах» [69]. Додамо, що, відповідно до ч. 5 ст. 20 Закону № 889, такі спеціальні вимоги можуть визначатися у контракті у порядку, передбаченому Урядом [108]. Контракт укладається в письмовій формі з додержанням положень ч. 6-11 Закону № 889 [108].

Контракт про проходження служби в митних органах, відповідно до ч. 5 ст. 570 МК України, «укладається строком до трьох років» [69]. Цей строк відповідає загальній вимозі щодо строку укладення контракту з державним службовцем, що закріплений у ч. 8 ст. 31-1 МК України [69].

Зауважимо, що відповідає загальним положенням ч. 13 ст. 31-1 Закону № 889 положення ч. 5 ст. 570 МК України, де закріплено, що «дія контракту про проходження служби в митних органах, за умови належного його виконання посадовою особою митного органу, може бути продовжена за угодою сторін на визначений ними строк, але не більше ніж на три роки, шляхом підписання сторонами відповідних змін до контракту» [69].

Законодавством України встановлені особливості призначення на державну службу, зокрема до митних органів, у період воєнного стану. Передусім зазначимо, що, згідно з ч. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби «без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад, а також за наявності у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік» [165]. Однак у п. 6^{-6} Розділу XXI МК України встановлено, що «тимчасово, на період дії воєнного стану в Україні, положення частин п'ятої та восьмої ст. 10 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" не застосовуються до проведення конкурсу, передбаченого цим Кодексом, та призначення на посаду керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику» [69].

За загальним правилом після укладення контракту, відповідно до ч. 2 ст. 569 МК України, «посадові особи, які вперше прийняті на службу до митних органів і раніше не перебували на державній службі, складають Присягу державного службовця відповідно до Закону України "Про державну службу"» [69].

Саме після призначення, згідно зі ст. 553 МК України, державним службовцям митних органів, як і іншим працівникам митних органів, видаються службові посвідчення [69].

Крім того, при прийнятті на роботу до Держмитслужби, митниць та територіальних органів Держмитслужби, відповідно до п. 1.3. Кодексу етичної поведінки працівників Державної митної служби України, що затверджений Наказом Державної митної служби від 02 вересня 2021 р. № 668, «кожен Працівник зобов'язаний ознайомитися зі змістом Кодексу та бути повідомленим про відповідальність за невиконання його вимог, встановлених норм і підписати відповідне повідомлення за формою, наведеною у додатку до цього Кодексу, яке долучається до особової справи відповідного Працівника» [120].

Форма Повідомлення, яким здійснюється підтвердження зобов'язання дотримання Кодексу, затверджена як Додаток до Кодексу етичної поведінки [120].

2.1.2. Перебування та просування на державній службі посадових осіб митних органів

Перебуваючи на державній службі, посадові особи митних органів наділені та реалізують права, передбачені ст. 7 Закону України «Про державну службу» № 889 [108], що пов'язані, зокрема, з належним забезпеченням умов служби та чітким визначенням посадових обов'язків, оплатою праці, професійним навчанням, просуванням по службі, отриманням відпустки, соціального та пенсійного забезпечення відповідно до закону, а також права, визначені в «положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах» (ч. 2 ст. 7 Закону № 889) [108].

У МК в ст. 490 України встановлено такий акт, як «посадова інструкція», якими посадові особи уповноважуються здійснювати «митний контроль, митне оформлення і пропуск товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України і які безпосередньо виявили порушення митних правил» [69]. Термін «посадова інструкція» згадується також у ч. 6 ст. 521, ч. 1 ст. 523 та інших МК України. Окрім цього, згідно зі ст. 490 МК України, посадові обов'язки можуть бути встановлені положеннями про митні органи, зокрема керівників, а також посадові особи можуть бути «уповноважені керівником ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, або керівником митниці» [69].

Перебування на посаді державної служби в митних органах формує стаж державної служби. Так, згідно з ч. 1 ст. 588 МК України, «період роботи (служби) зазначених осіб (у тому числі тих, яким присвоєні спеціальні звання) в митних органах зараховується до стажу державної служби та до стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, що дає право на призначення пенсії відповідно до Закону України "Про державну службу", незалежно від місця роботи на час досягнення віку, передбаченого зазначеним Законом» [69]. Такий стаж прямо впливає на оплату праці посадових осіб митних органів.

Згідно з ч. 1 ст. 574 МК України, «тривалість та режим роботи, час відпочинку посадових осіб митних органів встановлюються відповідно до законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених МК України» [69].

Таке положення дещо суперечить загальній засаді, що закріплена в ч. 3 ст. 569 МК України, згідно з якою «відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям на державну службу до митних органів, проходженням та припиненням державної служби в митних органах, визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених цим Кодексом» [69].

Питання тривалості та режиму роботи державних службовців є предметом регулювання на сьогодні не законодавства про працю, а Закону України «Про державну службу», в ст. 56 якого закріплено, що «тривалість робочого часу державного службовця становить 40 годин на тиждень. Для державних службовців установлюється п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями», а також закріплено підстави встановлення неповного робочого дня або неповного робочого тижня (ч. 3 ст. 56), підстави залучення до невідкладних, непередбачуваних завдань та надурочних робіт (ч. 4 ст. 56) та граничні межі тривалості роботи понад установлену тривалість робочого дня в розрахунку на рік (ч. 5 ст. 56) [108]. Відповідно, вважаємо, що ч. 1 ст. 574 МК України потрібно привести у відповідність до ст. 56 Закону № 889.

У ч. 2 ст. 574 МК України закріплено особливості залучення посадових осіб до надурочних робіт, зокрема встановлено, що «для виконання митних формальностей поза робочим часом, установленим для митних органів, а також для виконання невідкладних або непередбачуваних заходів з митного контролю, митного оформлення, боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил та інших службових завдань посадові особи митних органів на підставі наказу (розпорядження) керівника митного органу або іншої уповноваженої ним особи зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час», що «здійснюється з урахуванням обмежень, встановлених законодавством» [69], а саме ст. 56 Закону України «Про державну службу» [108]. Зокрема, згідно з ч. 5 ст. 56 Закону № 889, «тривалість роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час не повинна перевищувати для кожного

державного службовця чотирьох годин протягом двох днів підряд і 120 годин на рік» [108]. Відповідно до ч. 2 ст. 574 МК України, «за роботу в зазначені дні (час) посадовим особам митних органів надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку» [69].

Зауважимо, що робочий час встановлюється як для посадових осіб митних органів, так і для відповідних митних органів. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 247 МК України, «митне оформлення здійснюється в місцях розташування відповідних підрозділів митних органів протягом робочого часу, встановленого для цих органів», а у випадках, що визначаються Державною митною службою України, «митні формальності, які виконуються автоматизованою системою митного оформлення в автоматичному режимі, здійснюються цілодобово» [69].

Відповідно до Типових правил внутрішнього службового розпорядку, що затверджені наказом НАДС від 03 березня 2016 р. № 50 [153], «правила внутрішнього службового розпорядку в державному органі затверджуються загальними зборами (конференцією) службовців державного органу за поданням керівника державної служби в державному органі (далі – керівник державної служби) і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності)» [153]. Так, зокрема Правила внутрішнього службового розпорядку апарату Державної митної служби України затверджено конференцією державних службовців Державної митної служби України згідно з Протоколом № 1 від 12 липня 2023 р. [94].

Окремо зауважимо, що державні службовці згідно з таким принципом державної служби, як «професіоналізм», мають право на підвищення кваліфікації (не рідше одного разу на три роки (ч. 5 ст. 48 Закону № 889)) та підвищення професійної компетентності (шляхом професійного навчання (ч. 1 ст. 48 Закону № 889)) протягом проходження служби (ч. 5 ст. 48 Закону № 889) [108]).

Система професійної освіти у сфери митної справа є предметом регулювання ст. 575 МК України і включає в контексті підвищення професіоналізму державних службовців митних органів, зокрема: а) «підготовку фахівців з вищою освітою» (п. 1 ч. 1 ст. 575 МК України); б) «перепідготовку працівників митних органів» (п. 2 ч. 1 ст. 575 МК України), у тому числі посадових осіб митних органів; в) «підвищення кваліфікації

працівників митних органів» (п. 4 ч. 1 ст. 575 МК України); г) «організацію навчання працівників митних органів без відриву від роботи» (п. 5 ч. 1 ст. 575 МК України) [69]. Однак МК України не закріплює спеціальні положення щодо їх проведення.

Зауважимо, що за загальним правилом професійне навчання державних службовців проводиться «через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації», яке здійснюється «за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством» (ч. 2 ст. 48 Закону № 889) [108].

Однак Закон № 889 до форм «підвищення рівня професійної компетентності», яке проводиться постійно, а саме «протягом проходження служби» (ч. 5 ст. 48) [108], зараховує:

1) професійне навчання, яке проводиться постійно (ч. 1 ст. 48 Закону № 889), а саме «за рахунок коштів державного бюджету через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації» (ч. 2 ст. 48 Закону № 889) [108]. На разі діє Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 06 лютого 2019 р. № 106 [128], яке поширюється на посадових осіб митних органів. Зауважимо, що, згідно з ч. 3 ст. 48 Закону № 889, «науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Національна академія державного управління при Президентові України» [108], однак: 1) Кабінет Міністрів України Розпорядженням від 24 лютого 2021 р. № 147-р «Деякі питання реорганізації закладів освіти» [21] приєднав Національну академію державного управління при Президентові України до Київського національного університету імені Тараса Шевченка, тобто реорганізував її шляхом приєднання; 2) згідно з ст. 550 МК України, «з метою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з митної справи, а також проведення наукових досліджень у сфері забезпечення митних інтересів України в системі ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, можуть створюватися спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідна установа» [69]. А отже, ч. 3 ст. 48 Закону № 889 потребує внесення до неї змін, в зв’язку із чим пропонуємо її викласти в такій редакції: «Науково-

методичне забезпечення діяльності системи підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців здійснює Київський національний університет імені Тараса Шевченка – вищий навчальний заклад з особливими умовами навчання, які визначаються Кабінетом Міністрів України, інший спеціалізований навчальний заклад, функціонування якого врегульовано спеціальним законодавством у відповідній сфері». У ч. 2 ст. 575 МК України закріплено, що «перепідготовка» і «підвищення кваліфікації» працівників митних органів здійснюється у «спеціалізованому органі з питань спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ЦОВВ, що реалізує державну митну політику» [69].

Відповідно до Наказу Міністерства доходів і зборів України від 29 травня 2013 р. № 133, Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Міндоходів (тепер – Держмитслужби) визначено спеціалізованим митним органом з питань підвищення кваліфікації фахівців та кінологічного забезпечення [123].

Також, згідно зі ст. 550 МК України, «з метою підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців з митної справи» в системи ЦОВВ, що реалізує митну політику, «можуть створюватися спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідна установа» [69]. На сьогодні спеціалізованим державним вищим навчальним закладом є Університет митної справи та фінансів, утворений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 вересня 2013 р. № 788-р [23], однак він підпорядкований Міністерству освіти і науки України, а не Держмитслужбі;

2) стажування, зокрема, відповідно до ч. 8 ст. 48 Закону № 889, «з метою підвищення рівня професійної компетентності державного службовця може проводитися його стажування з відривом від служби строком від одного до шести місяців на іншій посаді державної служби в іншому державному органі або за кордоном відповідно до законодавства. На строк стажування за державним службовцем зберігаються його посада та заробітна плата» [108]. Порядок стажування державних службовців, що поширюється на посадових осіб митних органів, згідно з ч. 10 ст. 48 Закону № 889, затверджено Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 03 березня 2016 р. № 48 [146]. Зауважимо, що в Держмитслужбі не впроваджено порядок стажування державних службовців митних органів, а лише громадян з числа молоді [147]. Тобто в

ст. 575 МК України така форма підвищення рівня професійної компетентності, як стажування, відсутня, проте, відповідно до п. 2 Положення, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2022 р. № 1028 [125], «професійне навчання за рахунок міжнародної технічної допомоги або інших форм міжнародного співробітництва проводиться шляхом підготовки, підвищення кваліфікації, стажування, участі у заходах з обміну досвідом, а також за програмами професійного навчання партнерів з розвитку та/або суб'єктів надання освітніх послуг, запропонованими партнерами з розвитку, або відповідно до інших форм міжнародного співробітництва (далі – програма професійного навчання)» [125]. Тому вважаємо, що ст. 575 МК України має бути приведена у відповідність до положень Закону № 889 та доповнена такими формами підвищення рівня професійної компетентності, як стажування, участь у заходах з обміну досвідом.

Зауважимо, що в п. 8 ч. 2 ст. 46 Закону № 889 «час професійного навчання державного службовця з відривом від служби» зараховується до стажу державної служби, якщо «не пізніше 75 днів після його завершення така особа повернулася на державну службу» [108].

Згідно з ч. 4 ст. 48 Закону № 889, «керівник державної служби у межах витрат, передбачених на утримання відповідного державного органу» забезпечує проведення заходів професійного навчання на робочому місце або в інших установах (організаціях), а також має право відповідно до закону закуповувати послуги, пов'язані з проведенням професійного навчання [108]. Відповідно до ч. 2 ст. 575 МК України, «підготовка фахівців з вищою освітою для митних органів за окремими напрямами може здійснюватися також у вищих навчальних закладах іншого галузевого підпорядкування за державним замовленням» [69].

Підвищення кваліфікації, відповідно до ч. 4 ст. 48 Закону № 889, «не рідше одного разу на три роки» (ч. 5 ст. 48 Закону № 889) [108]. Забезпечення підвищення кваліфікації державних службовців митних органів, відповідно до п. 6 ч. 2 ст. 17 Закону № 889, покладено на керівника державної служби – голову Держмитслужби, а служба управління персоналом забезпечує здійснення ним своїх повноважень і відповідає за планування та організацію заходів з питань підвищення рівня професійної компетентності державних службовців митних органів [108].

Питання підвищення кваліфікації державних службовців митних органів є предметом аналізу О. Черкунова, який цілком слушно зауважує, що воно зумовлене потребою в їх «адаптації до постійних змін в законодавстві та технологічному середовищі», однак пропонує «скасування формального навчання без відриву від роботи та впровадження єдиного стандарту професійної підготовки» [205]. На нашу думку, упровадження нових форм підвищення рівня професійної компетентності та підвищення кваліфікації не повинно бути революційним, а еволюційним, і враховувати як випробувані, так і нові форми.

Таким чином, державні службовці митних органів мають право:

1) на підвищення рівня професійної компетенції, що здійснюється шляхом професійного навчання, протягом проходження служби з відривом від служби у формах: а) підготовки (підготовки фахівців з вищої освітою та перепідготовки; б) стажування; в) участі в заходах з обміну досвідом;

2) на підвищення кваліфікації (протягом проходження служби не рідше одного разу на три роки підвищення кваліфікації);

3) на навчання працівників митних органів без відриву від роботи.

Перебуваючи на посаді, державні службовці митних органів мають та реалізують право на належну оплату праці, закріплене в ст. 43 Конституції України, згідно з якою «кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом» [50]. У ст. 7 Закону України «Про державну службу» це право деталізовано й закріплено, що державний службовець має право на «оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення)» [108].

У ст. 8 Закону України «Про оплату праці» закріплено, що «умови розміру оплати праці працівників установ та організацій, що фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України, крім випадків, передбачених ч. 3 і 5 цієї статті та ч. 1 ст. 10 цього Закону» [162], окрім того, згідно зі ст. 13 вказаного Закону, «оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі актів Кабінету Міністрів України в межах бюджетних асигнувань. Обсяги витрат на оплату праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету,

затверджуються одночасно з бюджетом» [162]. Повноваження Уряду включають можливість встановлювати додаткові коригуючі коефіцієнти оплати праці для різних державних органів з урахуванням соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на територію яких поширюється юрисдикція таких органів (ч. 4 ст. 51 Закону «Про КМУ») [155].

Згідно з ч. 2 ст. 585 МК України, заробітна плата посадової особи та працівника митних органів складається з: 1) посадового окладу; 2) надбавки за вислугу років; 3) надбавки за спеціальне звання посадових осіб митних органів; 4) виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутньої посадової особи або працівника у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутньої посадової особи або працівника; 5) надбавки за виконання особливо важливої роботи; 6) надбавки за персональну кваліфікацію; 7) надбавки за виконання особистих ключових показників ефективності; 8) командної премії; 9) премії за значні особисті досягнення [69]. Зазначимо основні правові вимоги щодо їх виплати:

1. Відповідно до ч. 3 ст. 585 МК України, «схеми посадових окладів посадових осіб митних органів визначаються Кабінетом Міністрів України та не включаються до загальної схеми посадових окладів державних службовців» [69]. Так, на сьогодні Схеми посадових окладів посадових осіб митних органів затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1103 (далі – Постанова Уряду № 1103) [22].

2. Надбавка за вислугу років, відповідно до п. 4 Порядку встановлення, призупинення, зменшення чи скасування надбавок та встановлення премій посадовим особам митних органів, посадовим особам та працівникам спеціалізованого підрозділу апарату Державної митної служби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів, затвердженого Постановою Уряду № 1103 (далі – Порядок Постанови Уряду № 1103), «для посадових осіб митних органів, а також працівників спеціалізованого ІТ-підрозділу, які займають посади державної служби категорій "Б" та "В", встановлюється на рівні 3 відсотків посадового окладу за кожний календарний рік стажу, але не більше 50 відсотків посадового окладу» [22].

3. Згідно з ч. 2 ст. 573 МК України, «положення про спеціальні звання посадових осіб митних органів, порядок присвоєння цих звань та їх співвідношення з рангами державних службовців, а також розміри надбавок до посадового окладу за спеціальні звання затверджуються Кабінетом Міністрів України», на сьогодні розміри надбавок до посадових окладів за спеціальне звання посадових осіб митних органів затверджені Постановою Уряду № 1103, які застосовуються для посадових осіб Держмитслужби та її територіальних органів, а також, згідно із п. 5 Порядку Постанови Уряду № 1103, до працівників спеціалізованого ІТ-підрозділу, які займають посади державної служби категорій «Б» та «В» [22].

Незважаючи на те, що в ч. 2 ст. 585 МК України не названо таку надбавку, як «надбавка за ранг державного службовця», відповідно до п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 501, окремим «посадовим особам митних органів до присвоєння спеціальних звань виплачується надбавка до посадового окладу за ранг державного службовця» [172]. Вона їм заміщує таку надбавку, як «надбавка за спеціальне звання».

Отже, згідно з п. 2 Постанови Уряду № 306, посадовим особам митних органів, яким ще не присвоєне спеціальне звання, виплачується надбавка, з урахуванням, зокрема, такого: 1) надбавка за ранг (спеціальне звання) встановлюється з дня його присвоєння; 2) державному службовцю, який працює неповний робочий день (тиждень), надбавка за ранг (спеціальне звання) виплачується пропорційно відпрацьованому часу; 3) особі, яка призначена на посаду державної служби з випробуванням і має ранг (спеціальне звання), присвоєний за попереднім місцем роботи, надбавка за ранг у період випробування виплачується відповідно до такого рангу; 4) особі, яка призначена на посаду державної служби з випробуванням і якій був присвоєний ранг відповідно до Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII, «надбавка за ранг у період випробування виплачується відповідно до найнижчого рангу у межах категорії посад, до якої належить посада державної служби. У разі належності посади до категорії посад, в межах якої передбачено присвоєння рангу нижчого, ніж присвоєний державному службовцю згідно із зазначеним Законом, надбавка за ранг виплачується відповідно до раніше присвоєного рангу» [80].

4. Виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутньої посадової особи або працівника, згідно з ч. 2 ст. 585 МК України, виплачуються у розмірі 50 відсотків посадового окладу тимчасово відсутньої посадової особи або працівника. Однак в абз. 2 п. 2 Постанови Уряду № 1103 передбачено, що інші виплати, передбачені Законом України «Про державну службу», серед яких названо «виплату за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця; виплату за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби…», здійснюються відповідно до таких актів [22]. Зауважимо, що в ч. 3 ст. 25 Закону № 889 закріплено аналогічний розмір виплати за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця.

5. Надбавки за виконання особливо важливої роботи, згідно з п. 6 Порядку Постанови Уряду № 1103, а саме за персональну кваліфікацію та за виконання особистих ключових показників ефективності, встановлюються посадовим особам митних органів та працівникам спеціалізованого ІТ-підрозділу у відсотках до посадового окладу. Згідно з п. 7 Порядку Постанови Уряду № 1103, їх встановлюють «на квартал у розмірі до 200 відсотків з урахуванням завантаженості, складності та систематичності виконання відповідної роботи та виплачується щомісяця» [22], а також закріплено критерії, які враховуються при встановленні таких надбавок.

6. Надбавки за персональну кваліфікацію, згідно з п. 6 Порядку Постанови Уряду № 1103, встановлюються у відсотках до посадового окладу і згідно з п. 8 вказаного Порядку «встановлюється на відповідний рік у розмірі до 50 відсотків з урахуванням якості, складності, обсягу та важливості виконуваних обов'язків за посадою та/або набрання не менше ніж одного кредиту Європейської кредитної трансферно-накопичувальної системи протягом календарного року або року, що йому передує, і виплачується щомісяця» [21].

7. Надбавки за виконання особистих ключових показників ефективності, які також, згідно з п. 6 Порядку Постанови Уряду № 1103, встановлюються у відсотках до посадового окладу, а саме: згідно з п. 9 вказаного Порядку, «на квартал у розмірі до 100 відсотків – для посадових осіб митних органів та у розмірі до 10 відсотків – для

працівників спеціалізованого ІТ-підрозділу та виплачується щомісяця на підставі моніторингу виконання ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності посадової особи митного органу або працівника спеціалізованого ІТ-підрозділу» [21]. Така премія не нараховується за періоди відпусток (п. 14 Порядку) [22].

8. Командна премія – яка встановлюється у розмірі, що визначається у відсотках до посадового окладу посадових осіб митних органів, що залежить від їх особистого внеску в загальний результат роботи з урахуванням ряду критеріїв, що окреслені в п. 16 Порядку Постанови Уряду № 1103, при цьому «загальний розмір командної премії, яку може отримати одна посадова особа митного органу за рік, не може перевищувати 30 відсотків її посадового окладу за рік» [21].

9. Премія за значні особисті досягнення – може бути встановлена, згідно з п. 13 Порядку Постанови Уряду № 1103, «посадовій особі митних органів або працівнику спеціалізованого ІТ-підрозділу в розмірі, що не перевищує 50 розмірів прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня відповідного календарного року» і в разі встановлення такої премії кільком особам в одному і тому ж місяці «фонд преміювання за значні особисті досягнення розподіляється між такими особами» (п. 13) [21]. Вона може бути призначена наказом керівника Держмитслужби «у виняткових випадках за значні результати у виконанні посадових обов'язків, які обґрунтовуються значимістю та/або наслідками досягнутого кінцевого результату» (п. 14) [21].

Зауважимо, що встановлення премій та надбавок керівнику Держмитслужби і його заступникам здійснюється керівником Держмитслужби згідно з п. 22 Порядку Постанови Уряду № 1103 після погодження з Міністром фінансів пропозицій, які подають до 15 числа місяця, з якого або в якому пропонується встановити премію або надбавку [21].

Законодавством закріплено граничні обсяги загальної суми надбавок. Так, у п. 7 Порядку Постанови Уряду № 1103 закріплено, що «граничний розмір надбавок за виконання особливо важливої роботи, за персональну кваліфікацію, за виконання особистих ключових показників ефективності для однієї посадової особи митних органів не повинен перевищувати 200 відсотків посадового окладу на місяць» [21]. Якщо ж

ідеться про працівника спеціалізованого ІТ-підрозділу, то, відповідно до п. 18 Порядку Постанови Уряду № 1103, «загальний розмір надбавок за виконання особливо важливої роботи, за персональну кваліфікацію, за виконання особистих ключових показників ефективності та командної премії, які може отримати такий працівник за рік, не може перевищувати 30 відсотків фонду його посадового окладу за рік з урахуванням фактично відпрацьованого часу» [21].

Окрім того, окремі обмеження стосуються фонду преміювання. Так, згідно з Порядком Постанови № 1103, «загальний фонд преміювання відповідного органу встановлюється у розмірі 20 відсотків загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці» [21].

Інші виплати, відповідно до п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1103, які передбачені Законом України «Про державну службу», Законом України «Про державну таємницю» та Кодексом законів про працю України, вказані нижче, «а також виплати, передбачені іншими нормативно-правовими актами, здійснюються відповідно до таких актів» [21]. Так, у п. 2 Постанови Уряду № 1103 названі такі виплати:

1) виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків тимчасово відсутнього державного службовця, закріплена в Законі України «Про державну службу», однак, вказана виплата закріплена в ч. 2 ст. 585 МК України [69], що містить спеціальні положення, а тому ст. 52 Закону України «Про державну службу» не може бути застосована. Таку колізію доцільно вирішити шляхом вилучення з переліку інших виплат вказівки про належність надання посадовим особами такої виплати;

2) виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби – передбачена в ч. 4 ст. 25 Закону № 889, де встановлено, що «виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державним службовцям, між якими здійснено розподіл обов'язків за вакантною посадою, пропорційно додатковому навантаженню за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою» [108];

3) матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань – передбачена ч. 2 ст. 54 Закону України «Про державну службу» та врегульована Постановою Кабінету Міністрів України від 08 серпня 2016 р. № 500 як така, що може надаватися один раз на рік у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати, на підставі особистої заяви у порядку, затвердженому керівником державної служби (п. 2 Порядку), «на підставі рішення, яке приймається керівником державної служби у державному органі в межах затвердженого фонду оплати праці» (п. 3 Порядку) [134];

4) грошова допомога при наданні щорічної основної оплачуваної відпустки – передбачена ст. 57 Закону України «Про державну службу», де закріплено, що «державним службовцям надається щорічна основна оплачувана відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законом не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою грошової допомоги у розмірі середньомісячної заробітної плати» [108];

5) відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням з відпустки – врегульоване ст. 60 Закону України «Про державну службу» та Порядком відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 231 [132], в якому закріплено перелік непередбачуваних витрат, які підлягають відшкодуванню, підстави та порядок такого відшкодування;

6) оплата часу відсторонення від виконання посадових обов'язків у разі закриття дисциплінарного провадження без притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності – здійснюється в разі прийняття рішення про його відсторонення на підставах та в порядку, що врегульовані ст. 72 Закону № 889, в ч. 4 якої передбачено, що така оплата здійснюється «в розмірі середньої заробітної плати час відсторонення від виконання посадових обов'язків в установленому порядку» [108];

7) відшкодування витрат та надання інших компенсацій у зв'язку з направленням у відрядження – передбачена ст. 42 Закону № 889, яка присвячена питанням службового відрядження, в ч. 4 якої закріплено, що «державному службовцю відшкодовуються витрати та надаються інші компенсації у зв'язку з направленням у відрядження в порядку і розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України» [108];

8) вихідна допомога у разі звільнення з державної служби на підставі п. 6 та 7 ч. 1 ст. 83 Закону № 889, де закріплено, що у разі звільнення з державної служби на підставі п. 6 («у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов») і 7 («у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом») «державному службовцю виплачується вихідна допомога у розмірі середньої місячної заробітної плати», й уточнюється, що «вихідна допомога державному службовцю, який звільняється на підставі п. 7 ч. 1 ст. 83, «виплачується одноразово за його бажанням у разі виходу на пенсію або досягнення 65-річного віку» [108];

9) вихідна допомога у разі звільнення з державної служби – виплачується «у разі звільнення з державної служби на підставі п. 1 т 1-1 ч. 1 ст. 87 Закону № 889 державному службовцю «у розмірі двох середньомісячних заробітних плат» [108];

10) компенсація за роботу, що передбачає доступ до державної таємниці, яка, згідно з ч. 5 ст. 52 Закону № 889, виплачується «в розмірі та порядку, визначених Кабінетом Міністрів України» [108]. Питання компенсації громадянам у зв'язку з виконанням робіт, які передбачають доступ до державної таємниці, є предметом регулювання ст. 30 Закону України «Про державну таємницю», де закріплено, що вона виплачується у разі, «коли за умовами своєї професійної діяльності громадянин постійно працює з відомостями, що становлять державну таємницю, йому повинна надаватися відповідна компенсація за роботу в умовах режимних обмежень» [109], а також встановлено, що види, розміри та порядок її надання встановлюються Урядом. Відповідно, вони врегульовані Постановою Кабінету Міністрів України від 15 червня 1994 р. № 414, зокрема в п. 2 закріплено, що «особам, які працюють в умовах режимних обмежень, крім працівників режимно-секретних органів, установлюється надбавка до посадових окладів (тарифних ставок), заробітної плати (у разі визначення законом її розміру) залежно від ступеня секретності інформації: 1) відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «особливої важливості», – 20 відсотків; 2) відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «цілком таємно», – 15 відсотків; 3) відомості та їх носії, що мають ступінь секретності «таємно», – 10 відсотків» [100]. У п. 4-1 вказаного Положення окремо встановлено розмір надбавок працівникам режимно-секретних органів в державних органах, зокрема митних органах.

Однак зауважимо на невідповідності: якщо в Законі України «Про державну службу» та в Законі України «Про державну таємницю» закріплено таку виплату, як компенсація, в Постанові Уряду № 414 йдеться про надбавки до посадових окладів працівників, які мають доступ до державної таємниці, яка «виплачується лише за наявності дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, наданого відповідно до законодавства про державну таємницю» [100]. Така колізія має бути усунена шляхом приведення Постанови Кабінету Міністрів України у відповідність до вказаних законів;

11) компенсації за роботу у понад установлену тривалість робочого дня, у вихідні, святкові, неробочі дні та за роботу у нічний час – виплачується згідно з ч. 4 ст. 56 Закону України «Про державну службу», де закріплено, що «за роботу в зазначені дні (час) державним службовцям надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством про працю, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку за заявами державних службовців» [108]. Зауважимо, що ст. 56 Закону № 889 також містить обмеження щодо залучення державних службовців до роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. У ст. 49-6 Кодексу законів про працю передбачено, що «трудовий договір за домовленістю між працівником та роботодавцем може передбачати підстави і порядок залучення працівника до роботи у надурочний і нічний час, у святкові, неробочі і вихідні дні із зазначенням розміру оплати за таку роботу. При цьому розмір такої оплати не може бути меншим від розміру, визначеного ст. 72, 106, 107, 108 цього Кодексу» [46]. Відповідно, контракти, що укладаються з посадовими особами митних органів, мають містити відповідні положення. При цьому в КЗпПУ закріплено: а) компенсацію за роботу у вихідний день – за згодою сторін у формі «іншого дня відпочинку або у грошовій формі у подвійному розмірі» (ст. 72 КЗпПУ) [46]; б) оплату роботи в надурочний час – «виплачується доплата у розмірі 100 відсотків тарифної ставки працівника відповідної кваліфікації, оплата праці якого здійснюється за погодинною системою, – за всі відпрацьовані надурочні години» (ст. 106 КЗпПУ) [46]; в) оплату за роботу у святковий і неробочий день – «оплачується у подвійному розмірі» з особливостями, що передбачена в ст. 107 КЗпПУ; г) оплату за роботу в нічний час – яка, згідно зі ст. 108 КЗпПУ, «оплачується у підвищеному розмірі, встановлюваному генеральною, галузевою (регіональною) угодами та колективним

договором, але не нижче 20 відсотків тарифної ставки (окладу) за кожну годину роботи у нічний час» [46].

За загальним правилом елементом проходження державної служби є *оцінювання результатів службової діяльності відповідного державного службовця*, що здійснюється відповідно до ст. 44 Закону № 889: 1) щороку; 2) безпосереднім керівником та керівником самостійного структурного підрозділу; 3) на підставі показників результативності, ефективності та якості, що визначені з урахуванням посадових обов'язків державного службовця та дотримання ним встановлених правил (етичної поведінки, запобігання корупції, виконання «індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті» (ч. 2 ст. 44 Закону № 889) [108]; 4) для визначення якості виконання поставлених завдань; 5) з метою прийняття рішення щодо преміювання та планування кар'єри відповідних державних службовців; 6) на підставі висновку щодо результатів оцінювання (йому може бути виставлено негативну, позитивну або відмінну оцінку з її обґрунтуванням), з якими ознайомлюється відповідний державний службовець «протягом трьох календарних днів після проведення оцінювання» (ч. 4 ст. 44 Закону № 889) [108].

Однак, згідно з ч. 7 ст. 570 МК України, «на керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його першого заступника та заступників, а також на інших посадових осіб митних органів не поширюється дія законодавства про державну службу в частині процедури щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців». Зауважимо, що йдеться про посадових осіб митних органів, і ці положення не поширюються на інших державних службовців митних органів. Отже, оцінювання результатів службової діяльності може здійснюватися лише щодо тих державних службовців, які не належать до числа посадових осіб митних органів, а саме щодо працівників «спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів», з якими укладено контракт про проходження державної служби. На сьогодні діє Порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640 (в редакції від 10 липня 2019 р.

№ 591) [142]. Відповідно до п. 1.7 Кодексу етичної поведінки працівників Державної митної служби України, «дотримання Працівниками вимог Кодексу враховується під час проведення щорічного оцінювання їх показників результативності, ефективності та якості, визначених із урахуванням посадових обов'язків, а також дотримання ними вимог законодавства у сфері запобігання корупції відповідно до ст. 44 Закону України "Про державну службу"» [120]. У зв'язку з оцінюванням у державного службовця митних органів, що належить до числа працівників спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, з якими укладено контракт державної служби, є ряд прав: 1) право оскарження висновку, що містить негативну оцінку (ч. 7 ст. 44 Закону № 889); 2) право висловити зауваження, які долучаються до його особової справи (ч. 8 ст. 44 Закону № 889) [108].

Оцінювання посадових осіб митних органів відбувається згідно зі спеціальною процедурою оцінювання рівня професійної компетентності, що проводиться у формі перевірки рівня митних компетенцій посадових осіб митних органів один раз на рік, яка запроваджена в ч. 1 ст. 570-1 МК України, де, зокрема, закріплено, що «порядок проведення перевірки рівня митних компетенцій, форма та порядок складання індивідуальної програми професійного розвитку посадових осіб митних органів затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику» [69]. Поняття «митні компетенції» закріплене в ч. 4 ст. 570 МК України й «означає вимоги до професійної компетентності посадових осіб митних органів, які займають посади державної служби категорій "Б" і "В", що містять сукупність характеристик (знань, умінь, навичок, здібностей, мотивів, цінностей), які забезпечують виконання посадовими особами обов'язків на високому рівні для реалізації завдань, покладених на митні органи» [69].

Оцінювання рівня професійної компетентності та планування професійного розвитку посадова особа митного органу «зобов'язана пройти протягом 20 робочих днів з дня укладення контракту» (ч. 3 ст. 570-3 МК України) [69]. За результатами такої перевірки для кожної посадової особи митного органу «формується індивідуальна програма професійного розвитку» (абз. 2 ч. 1 ст. 50-3 МК України), а в разі встановлення за результатами такої перевірки у посадової особи «недостатнього

рівня відповідної митної компетенції для займаної посади» вона зобов'язана «пройти підвищення кваліфікації відповідно до законодавства» (ч. 1 ст. 570-3 МК України) [69].

На нашу думку, п. 1.7 Кодексу етичної поведінки працівників Державної митної служби України варто доповнити, щоб поширити вимогу щодо врахування під час здійснення процедури оцінювання рівня професійної компетентності додержання посадовою особою принципу доброчесності.

Також, на нашу думку, варто розмежовувати процедури оцінювання результатів службової діяльності (пост-контроль) та оцінювання рівня професійної компетентності (поточний контроль якості), а також за колом осіб, щодо яких вони проводяться.

Зауважимо, що оцінювання діяльності керівника (голови) Держмитслужби здійснюється в межах окремої процедури. Так, відповідно до ч. 9 ст. 570-1 МК України, «через один рік та через три роки з дня призначення керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, проводиться зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику» [69], а також закріплено основні вимоги щодо проведення такої перевірки.

Також окремим видом оцінювання є «одноразова атестація», запроваджена п. 3 Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів» [103], де закріплено, що «з метою підтвердження належного рівня доброчесності та професійної компетентності посадові особи митних органів, крім керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та його першого заступника і заступників, призначених відповідно до ст. 570-1 МК України, підлягають одноразовій атестації відповідно до цього Закону» [103].

Встановлено ряд вимог щодо проведення атестації: 1) вона «розпочинається за рішенням керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, яке у день його прийняття оприлюднюється на офіційному веб-сайті такого ЦОВВ»; 2) «протягом 14 календарних днів з дня прийняття такого рішення посадові особи митних органів, які підлягають атестації, подають письмову заяву про надання згоди на проходження

атестації або про відмову від проходження атестації»; 3) неподання посадовою особою митних органів, яка підлягає атестації, є «підставою для припинення державної служби такої особи»; 4) «строк проведення атестації не може перевищувати 18 місяців – для першої черги та 36 місяців – для другої черги з дня призначення на посаду керівника ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, в порядку, визначеному ст. 570-2 МК України, крім випадків, передбачених абз. 4, в яких атестація може бути проведена поза межами зазначеного строку» [69]; 5) «порядок організації та проведення атестації, критерії і методика оцінювання доброчесності та професійної компетентності посадових осіб під час проведення атестації, не врегульовані цим Законом, визначаються Кабінетом Міністрів України» [69]; 6) атестація має відбуватися в дві черги: перша черга одноразової атестації – для заступників керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, керівників підрозділів центрального апарату центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та їх заступників, керівників митних органів та їх заступників; друга черга одноразової атестації – для інших посадових осіб митних органів.

Окремо в п. 3 зазначеного Закону закріплено порядок формування Атестаційної комісії, черги та процес проведення атестації, прийняття рішень за результатами, їх доведення до посадових осіб митного органу, а також заборона повторного проходження атестації. Зокрема, закріплено, що «рішення про звільнення посадової особи митного органу з підстави неуспішного проходження атестації може бути оскаржено до суду лише особою, стосовно якої воно прийнято, виключно з питань додержання процедури прийняття рішення про звільнення, а також порядку організації та проведення атестації, неуспішне проходження якої стало підставою для звільнення» [103].

2.1.3. Правові засади переведення по службі посадових осіб митних органів

Відповідно до п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання оплати праці посадових осіб та працівників митних органів» від 20 жовтня 2021 р. № 1103, «переведення посадових осіб митних органів, які працюють на умовах контракту про проходження державної служби, укладеного відповідно до ст. 570 МК України, на

рівнозначні або нижчі посади здійснюється згідно із ст. 41 Закону України "Про державну службу"» [22].

Переведення здійснюється згідно з ч. 2 ст. 41 Закону № 889 лише за згодою державного службовця або за його ініціативою [108].

Переведення може відбуватися:

І. На загальних засадах:

1) у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу і в такому разі воно, згідно з ч. 5 ст. 22 Закону № 889, здійснюється «на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, за рішенням суб'єкта призначення може здійснюватися без обов'язкового проведення конкурсу» [108];

2) у разі ризику виникнення конфлікту інтересів – так, відповідно до ч. 2 ст. 32 Закону № 889, в разі виникнення ризику призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи, «відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк» [108]. Якщо ситуація не усунена, «керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу», що відбувається без обов'язкового проведення конкурсу» [108];

3) в порядку просування по службі за результатами проведення конкурсу. Згідно з ч. 1 ст. 40 Закону № 889, «просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до цього Закону» [108]. Однак, просування у формі переведення на вишу посаду не здійснюється у таких випадках: 1) протягом строку застосування до державного службовця митного органу дисциплінарного стягнення (ч. 2 ст. 40 Закону № 889); 2) якщо він був призначений без проведення конкурсу (п. 2 ч. 1 ст. 41 Закону № 889) [108]. Зауважимо, що в судовій практиці неодноразово розглядалися спори щодо непереведення на вищу посаду державної служби посадових осіб без проведення конкурсу особливо в період воєнного стану і суддями вироблено правову позицію,

висловлену в постанові Другого апеляційного адміністративного суду у справі № 440/12540/23 від 10 червня 2024 р., згідно з якою «якщо переведення обмежене дією режиму воєнного стану, вивчення переважних прав нівелюється прямою забороною вказаного вище закону про неможливість переведення», і тому «в період дії воєнного стану обмежується право щодо можливості переведення державних службовців на інші посади державної служби, якщо такі службовці були призначені без конкурсного відбору в період дії воєнного стану» [89]. Зауважимо, що ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, згідно з п. 12 ч. 3 ст. 13 Закону № 889, «вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій “Б” і “В”» [108], у свою чергу, голова Держмитслужби як керівник державної служби «забезпечує планування службової кар’єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі» (п. 2 ч. 2 ст. 17 Закону № 889) [108];

4) без проведення конкурсу: а) на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби або суб’єкта призначення (п. 1 ч. 1 ст. 41 Закону № 889) [108]; б) на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням суб’єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та суб’єкта призначення або керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець (п. 2 ч. 1 ст. 41 Закон № 889) [108].

ІІ. На підставі спеціальних положень митного законодавства:

1) переведення може здійснюватися на нижчу посаду, згідно з ст. 570-3 МК України, «у разі встановлення за результатами перевірки недостатнього рівня відповідної митної компетенції для займаної посади», такій особі пропонується переведення на нижчу посаду [69].

Законодавець закріпив правові гарантії державних службовців від неправомірного переведення, зокрема переведення: 1) не повинно бути прихованим покаранням (ч. 6

ст. 41 Закону № 889); 2) не допускається, якщо воно здійснюється у іншу місцевість щодо державного службовця – «вагітної жінки або особи, яка є єдиним опікуном дитини віком до 14 років, а також державного службовця, який у встановленому законодавством порядку визнаний особою з інвалідністю» (ч. 3 ст. 41 Закону № 889), навіть у разі виникнення «особливо важливих особистих або сімейних обставин [108].

Однак, державний службовець митного органу не захищений у разі його відмови від переведення на запропоновану рівнозначну або нижчу вакантну посаду, оскільки, згідно з ч. 3 ст. 87 Закону № 889, він може бути звільнений, зокрема у випадку незгоди державного службовця митних органів із запропонованою посадою, що відбувається шляхом розірвання контракту про проходження служби в митних органах (ст. 570 МК України) [108].

Окрім переведення може відбуватися тимчасове переміщення – ротація, що врегульовано ч. 2 ст. 570-3 МК України, як «тимчасове, строком не більше ніж на три місяці, переміщення посадової особи митного органу на іншу посаду державної служби (у межах однієї категорії посад державної служби) шляхом оформлення рішення про направлення з метою вирівнювання навантаження, вирішення тимчасових завдань, пов’язаних із забезпеченням діяльності митного органу, у межах зони діяльності однієї митниці або до зони діяльності іншої митниці» [69]. Відмінними рисами ротації є те, що: 1) проводиться у межах зони діяльності однієї митниці або до зони діяльності іншої митниці за рішенням керівника Державної митної служби України (ЦОВВ, що реалізує державну митну політику), який може делегувати право на прийняття рішення щодо ротації в межах зони діяльності однієї митниці керівнику митниці (абз. 3 ч. 2 ст. 570-3 МК України) [69]; 2) застосовується до посадової особи митного органу з урахуванням положень контракту щодо надання згоди на ротацію (абз. 1 ч. 2 ст. 570-3 МК України); 3) періодичність проведення ротації визначається порядком проведення ротації посадових осіб митних органів, який затверджується Мінфіном (абз. 1 ч. 2 ст. 570-3 МК України) [69]. На сьогодні такий порядок відсутній. Зауважимо, що на необхідності врегулювання порядку ротації посадових осіб митних органів було наголошено в Національній стратегії доходів до 2030 р. [173], що й спонукало внесення до МК України змін і закріплення ст. 570-3 та інших.

2.1.4. Припинення державної служби посадовими особами митних органів

Припинення державної служби посадовими особами митних органів є останньою стадією циклу реалізації їх права як громадянин на державну службу, яке є предметом регулювання МК України і законодавства про державну службу. Загальними є положення ст. 83 Закону України «Про державну службу», в якій встановлено перелік підстав припинення державної служби, які уточнені в МК України, до яких зараховано такі, які ми розглянемо детальніше:

1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження, підстави яких закріплені в ст. 84 Закону № 889 [108];

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби, відповідно до ст. 85 Закону № 889, державний службовець «звільняється з посади: а) в останній день строку призначення; б) в останній день строку дії контракту; в) в останній робочий день перед днем виходу на службу тимчасово відсутнього державного службовця, якщо державний службовець був призначений на посаду на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця» [108];

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін, порядок якого врегульований ст. 86 Закону № 889, де передбачено, що попередження державним службовцем має бути здійснене «у письмовій формі не пізніш як за 14 календарних днів до дня звільнення», проте за взаємною домовленістю із суб'єктом призначення звільнення можу відбутися до закінчення двотижневого строку (ч. 2 ст. 86 Закону № 889) [108];

4) за ініціативою суб'єкта призначення, підстави якого закріплені в ч. 1 ст. 87 Закону № 889, серед яких: «1) скорочення чисельності або штату державних службовців, скорочення посади державної служби внаслідок зміни структури або штатного розпису державного органу без скорочення чисельності або штату державних службовців, реорганізація державного органу; 1^{-1}) ліквідація державного органу; 2) встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування; 3) отримання державним службовцем негативної оцінки за результатами оцінювання службової діяльності; 4) вчинення державним службовцем дисциплінарного проступку, який передбачає звільнення» [108], а також підстава, зазначена в ч. 2 ст. 87 Закону № 889, – «нез'явлення державного службовця на службу протягом більш як 120 календарних днів

підряд або більш як 150 календарних днів протягом року внаслідок тимчасової непрацездатності (без урахування часу відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами), якщо законом не встановлено більш тривалий строк збереження місця роботи (посади) у разі певного захворювання» [108]. Зауважимо, що Верховним Судом вироблено правову позицію, викладену у постанові від 12 січня 2021 р. у справі №753/9240/18, згідно з якою «при виникненні спору між працівником і роботодавцем суд не вирішує питання про доцільність скорочення чисельності або штату працівників, а перевіряє наявність підстав для звільнення (чи відбувалося скорочення штату або чисельності працівників) та дотримання відповідної процедури» [88]. Зауважимо, що з огляду на те, що до державних службовців митних органів, згідно з ч. 7 ст. 570 МК України, не застосовується щорічне оцінювання службової діяльності, підстава звільнення, передбачена п. 3 ч. 1 ст. 87 Закону № 889, не поширюється на них. Натомість спеціальною підставою, яка заміняє її, доповнює зазначені вище, є «встановлення недостатнього рівня відповідної митної компетенції для займаної посади» за результатами оцінювання рівня професійної компетентності, згідно з ч. 3 ст. 570-3 МК України, в разі, якщо відповідний державний службовець митного органу відмовився від переведення її на нижчу посаду [69]. При цьому суб'єкт призначення або керівник державної служби (голова Держмитслужби), відповідно до ч. 3 ст. 87 Закону № 889: 1) «попереджає державного службовця про наступне звільнення на підставі п. 1 та 1-1 частини першої цієї статті у письмовій формі не пізніше ніж за 30 календарних днів» [108]; 2) одночасно «пропонує державному службовцю іншу рівнозначну посаду державної служби або, як виняток, нижчу посаду державної служби відповідно до професійної підготовки та професійних компетентностей» [108]; 3) за відсутності можливості запропонувати відповідні посади, а також у разі відмови державного службовця від переведення на запропоновану посаду він звільняється згідно з наказом (розпорядженням) про звільнення, що видається згідно з ч. 5 ст. 87 Закону № 889; 4) йому виплачується, згідно з ч. 4 ст. 87 Закону № 889, «вихідна допомога у розмірі двох середньомісячних заробітних плат» [108];

5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін, що окреслені в ст. 88 Закону № 889, до яких належать такі юридичні події: «1) поновлення на посаді державної служби особи, яка раніше її займала; 2) неможливість виконання державним

службовцем службових обов'язків за станом здоров'я <…>; 3) набрання законної сили рішенням суду про визнання особи недієздатною або про обмеження дієздатності особи; 4) визнання державного службовця безвісно відсутнім чи оголошення його померлим; 5) обрання на виборну посаду до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з дня набуття повноважень; 6) смерть державного службовця» [108]. В разі настання неможливості виконання державним службовцем посадової особи митного органу посадових обов'язків за станом здоров'я, цей факт має бути засвідчений медичним висновком, наданим у порядку, що затверджений спільним наказом Нацагентства з питань державної служби та Міністерства охорони здоров'я України від 13 квітня 2016 р. № 80/352 [164];

6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов, яка може мати місце у випадках, що передбачені ст. 43 Закону № 889, в ч. 3 якої закріплено, що «зміною істотних умов державної служби вважається зміна: 1) належності посади державної служби до певної категорії посад; 2) основних посадових обов'язків; 3) умов (системи та розмірів) оплати праці або соціально-побутового забезпечення; 4) режиму служби, встановлення або скасування неповного робочого часу; 5) місця розташування державного органу (в разі його переміщення до іншого населеного пункту)» [108]. Зауважимо, що, відповідно до ч. 5 ст. 570 МК України, зміна умов контракту належить до його істотних умов [69], тому випадки їх зміни мають бути предметом контракту, що укладається з державним службовцем митного органу. При цьому, згідно з ч. 4 ст. 43 Закону № 889, звільнення відбувається за такою процедурою: а) «про зміну істотних умов служби керівник державної служби письмово повідомляє державного службовця не пізніш як за 30 календарних днів до зміни істотних умов державної служби, крім випадків підвищення заробітної плати»; б) у разі незгоди державного службовця «він подає керівнику державної служби заяву про звільнення на підставі п. 6 ч. 1 ст. 83 цього Закону або заяву про переведення на іншу запропоновану йому посаду не пізніш як за 30 календарних днів з дня ознайомлення з повідомленням про зміну істотних умов державної служби»; в) «якщо протягом 30 календарних днів з дня ознайомлення державного службовця з повідомленням про зміну істотних умов служби від нього не надійшли заяви», зазначені

в абз. 2 ч. 4 ст. 43 Закону № 889, «державний службовець вважається таким, що погодився на продовження проходження державної служби» [108];

7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом. Зауважимо, що, згідно з ч. 1 ст. 589 МК України, «посадовим особам митних органів у період роботи в таких органах пенсії, призначені відповідно до законодавства, не виплачуються» [69], а також закріплено, що «період служби посадових осіб митних органів в митних органах зараховується до стажу державної служби та до стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, що дає право на призначення пенсії відповідно до Закону України "Про державну службу", незалежно від місця роботи на час досягнення віку, передбаченого зазначеним Законом» [69];

8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» (п. 8 ч. 1 ст. 84 Закону № 889) [108];

9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби (у разі укладення), і в ст. 88-1 Закону № 889 закріплено, що контрактом про проходження державної служби можуть бути встановлені додаткові, крім передбачених цим Законом, підстави припинення державної служби [108]. Зазначимо, що ч. 5 ст. 31-1 Закону № 889 та в п. 10 ч. 5 ст. 570 МК України закріплено, що підстави розірвання контракту належать до істотних умов контракту. У свою чергу, єдина умова розірвання контракту прямо передбачена в ч. 2 ст. 570-3 МК України – це незгода державного службовця із запропонованою в результаті перевірки та з'ясування недостатнього рівня його відповідної митної компетенції для займаної посади. Інші підстави можуть бути передбачені в типовій Формі контракту, що затверджується Урядом, однак закріплення в контракті підстав, що мають індивідуальний характер, на нашу думку, є формою реалізації дискреційних повноважень і, оскільки можуть призвести до порушення принципу рівності в реалізації права на державну службу в митних органах, є недопустимим.

Суб'єктом прийняття рішення про звільнення є суб'єкт призначення відповідного державного службовця митних органів, зокрема, згідно зі спеціальними положеннями МК України, саме керівник ЦОВВ, що реалізує державну митну політику – Держмитслужби,

звільняє своїх першого та інших заступників (ч. 5 ст. 570-1 МК України), керівників митниць (ч. 4 ст. 546 МК України), митних постів (ч. 5 ст. 547 МК України) [69].

2.2. Правові засади забезпечення додержання принципу доброчесності та правових заборон і обмежень державними службовцями митних органів

Умови, у яких відбувається служба посадових осіб митних органів, станом на сьогодні є складними. У подібній ситуації актуалізується роль правової культури представників влади, до яких належить і корпус посадових осіб митних органів. Повсякденна, практична осмислена діяльність митників щодня ставить їх перед необхідністю оцінювання явищ і подій з погляду корисного та шкідливого. А оскільки найважливіші для суспільства системотвірні норми й моделі поведінки резюмує в собі право, то правові цінності стають ядром ціннісно-нормативних орієнтацій суспільної свідомості та головним фактором, що визначає готовність посадових осіб сприйняти трансформацію суспільного життя.

Правова культура посадових осіб митних органів – це, насамперед, професійна культура кожної посадової особи цієї системи, яка включає у свій зміст рівень професіоналізму службової діяльності, що відображає ступінь оволодіння правом і духовний елемент – культуру мислення та психіки; культуру спілкування з людьми – своїми колегами, законослухняними громадянами та порушниками митного законодавства. Правова культура – це складне, багатоаспектне явище, для якого характерні правовий розвиток суб’єкта, глибина освоєння ним правових цінностей, яке засноване на певному рівні правосвідомості і є результатом професійної діяльності зі створення та втілення в життя правових цінностей.

Механізм правової культури посадових осіб митних органів дуже складний, і формується він у різних сферах правової діяльності. Відмінність правової культури посадових осіб митних органів від правової культури інших соціально-професійних груп пов’язана, головним чином, зі специфікою відображення юридичного буття та соціальною роллю, яку виконує державна митна служба України в системі забезпечення

економічної безпеки держави. У цьому можна назвати характерні особливості правової культури посадових осіб митних органів:

– більшість посадових осіб вимоги, цілі та цінності закону сприймають як авторитетні. Водночас можуть в окремих випадках вибирати лінію поведінки, порівнюючи її з конкретними життєвими ситуаціями, зважуючи та оцінюючи переваги дотримання закону;

– перешкоди для забезпечення належного виконання чинного законодавства в митних органах посадові особи вбачають насамперед у недосконалості чинного законодавства. Ця позиція цілком кореспондує з уявленням про стан сучасного митного законодавства представників бізнес-спільноти, контролюючих органів;

– несвоєчасне надходження правової інформації, що робить її неактуальною й призводить до того, що посадові особи у своїй практичній діяльності керуються не стільки чинним законодавством, скільки вказівками свого керівництва та інтересами митної безпеки.

Висока правова культура передбачає певну систему знань, що охоплює оволодіння принципами права, наявність знань Конституції України, прав, свобод і обов'язків людини та громадянина, що реалізуються у відносинах у митній сфері.

Рівень правової культури посадових осіб митних органів багато в чому зумовлений станом професійної освіти, насамперед рівнем правових знань та ціннісних орієнтацій, які є мотивувальною основою правової поведінки посадової особи. У системі службової підготовки посадових осіб митних органів повинні бути присутні елементи юридичної підготовки та правового виховання, незалежно від базової освіти тієї чи іншої посадової особи.

Організація службової діяльності в митних органах передбачає, зокрема, правове виховання, що є складовою ідеологічної функції будь-якої держави.

Вирішальна роль у виховній роботі в митних органах мала бути відведена правовому вихованню посадових осіб, формуванню переконаності в справедливості права та звички дотримуватися прав і законних інтересів учасників ЗЕД та осіб, які перетинають митний кордон нашої держави.

Основою розвитку правової культури посадових осіб митних органів має стати підвищення загальної моральності, популяризація правових знань, боротьба з будь-якими проявами беззаконня та свавілля, підвищення рівня професіоналізму.

Забезпечення професійної, ефективної та доброчесної державної служби є необхідною умовою усунення більшості причин, що зумовлюють корупцію, а дотримання стандартів доброчесності є чинником обмеження зростання рівня корупції в Україні в цілому. У Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 рр., яка затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21 липня 2021 р. № 831-р, передбачено, що однією з її цілей є «продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби» [190].

Доброчесність є критично важливим аспектом діяльності митних адміністрацій усіх держав світу, оскільки наявність корупції обмежує можливості митниці ефективно виконувати свої повноваження.

На міжнародному рівні розроблено ряд документів, які закріплюють стандарти та напрями протидії корупції, серед яких Конвенція ООН проти корупції [49], у Преамбулі якої (у перекладі українською мовою) закріплено засаду забезпечення «добропорядності і забезпечення культури неприйнятності корупції», необхідність затвердження Кодексів поведінки державних посадових осіб, які мають закріплювати «стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій», обов’язок держав розробляти й здійснювати або проводити ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка має відображати принципи «чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності». Упровадження в праві України засади доброчесності також здійснюється з урахуванням Рекомендації ОЕСР щодо заходів щодо забезпечення етичної поведінки державних службовців у країнах – членах ОЕСР [221]. Окремі аспекти змісту доброчесності та етичного поводження посадових осіб митних органів є предметом врегулювання Арушської декларації Ради митного співробітництва щодо належного врядування та доброчесності в митницях [230], а Комітетом міністрів Ради Європи розроблено Рекомендацію щодо модельного кодексу поведінки державних службовців R(200)10 від 11 травня 2000 р. [218].

Особливо чутливим суспільство є до фактів корупції, що виявляються в діяльності митних органів. У контексті Євроінтеграції на Україну покладено ряд завдань з удосконалення діяльності митних органів, приведення митного законодавства у відповідність до права ЄС та діяльності митних органів України у відповідність до європейських стандартів, включаючи у сфері протидії корупції.

Європейська комісія у Висновку щодо заявок на членство в Європейському Союзі, що подані Україною, Грузією та Республікою Молдова, від 17 червня 2022 р. відзначає значний прогрес України на шляху до верховенства права [114, с. 6], однак зауважує, що подальша боротьба з корупцією залишається для України однією з основних вимог майбутнього членства в ЄС, і посилення протидії корупції в митній сфері визначено одним із пріоритетів [114, с. 7].

Як наголошує М. Ю. Бездольний, складність, багатозначність та системність явищ корупції вимагають від держави відповідного механізму протидії, який пропонує назвати «державно-правовим» і визначає як «сукупність взаємопов'язаних елементів, які утворюють його структуру та спрямовані на досягнення основної мети його функціонування – уповільнення темпів зростання корупції, зменшення її обсягів, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь» [5, с. 43].

Водночас М. Мельник визначає основні напрями протидії корупції, а саме: 1) запобігання корупції; 2) виявлення, розслідування, розгляд фактів корупційних діянь, забезпечення передбаченої законом відповідальності за корупційні правопорушення в усіх випадках їх вчинення; 3) удосконалення антикорупційного законодавства; 4) поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь [64, с. 236–237].

В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. особливу увагу зосереджено на таких аспектах протидії корупції, як формування негативного ставлення до корупції, врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень і заборон, правил етичної поведінки, здійснення заходів фінансового контролю, і серед пріоритетних сфер запобігання корупції визначено сферу здійснення митної справи та оподаткування [114].

Відповідно, частиною державно-правового механізму протидії корупції є правовий механізм протидії корупції в митних органах, що, на нашу думку, включає: 1) утвердження правової культури та доброчесності діяльності митників; 2) забезпечення дотримання ними правових антикорупційних обмежень та гарантій їх додержання, що поширюються на державних службовців та інших працівників митних органів.

Незважаючи на те, що країни ЄС дуже різні, спільність митного права ЄС, політики протидії корупції в інституціях та органах ЄС, а також у митних органах держав – членів ЄС дає можливість ураховувати також їх досвід у ході формування та реалізації антикорупційної державної політики у сфері діяльності митних органів України.

У Національній стратегії доходів до 2030 р. передбачено реформування Державної митної служби [173], у межах якого передбачено реалізацію Антикорупційної програми Державної митної служби [115], спрямованої на утвердження засади доброчесності в діяльності митних органів, що має відбуватися з урахуванням результатів системного аналізу правового змісту поняття «доброчесність», що проводять науковці, й особливостей правового регулювання державної служби в митних органах.

Проведений аналіз публікацій із проблематики дає підстави зазначити, що питання професійної етики й доброчесності державного службовця, формування кодексів поведінки службовців, упровадження етичних стандартів у системі державної служби, створення системи доброчесної державної служби з урахуванням етичних вимірів соціальних перетворень перебувають у фокусі уваги вчених. Проблематика правового змісту поняття «доброчесність» у контексті державної служби, упровадження кодексів поведінки службовців та етичних стандартів у системі державної служби виступала предметом дослідження таких учених, як Т. Аболіна, Ю. Битяк, В. Бігун, А. Бобровник, Т. Василевська, Н. Васиньова, І. Іонова, І. Карабаза, Т. Кожухова, Н. Корчак, Г. Марушевський, В. Олуйко, С. Павелків, Т. Панфілова, О. Пархоменко-Куцевіл, Л. Прудиус, М. Рогожа, М. Рудакевич, В. Саламатова, О. Сердюк, Н. Сорокіна, О. Харабара, Є. Хриков, І. Хрос, К. Чеченко та ін.

У наукових дослідженнях висвітлено питання про доброчесність як принцип належного урядування та правосуддя [8], як відображення морально-етичної складової діяльності публічного службовця [188, с. 39–40], як етичний критерій, якому має

відповідати державний службовець [54], наявний науковий дискурс щодо правового змісту юридичної категорії «доброчесність» та узагальнення вживання такого терміна в законодавстві України [9], щодо онтології та особливостей сучасного розуміння доброчесності як правової категорії [30], етимології та ґенези правових норм, що закріплюють принцип доброчесності. Зокрема, Т. Семків досліджував імплементацію інституту перевірки доброчесності в українське законодавство [228].

Доброчесність висвітлено як принцип публічної владної діяльності; як критерій належного урядування й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, створених ними організацій; як принцип державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; як стандарт етичної поведінки виконання службових повноважень і критерій доступу до публічної служби тощо. Також дослідники відзначають тенденції до правового закріплення доброчесності як етичної категорії, як позитивного юридичного обов'язку й те, що відсутність єдиного підходу до правового закріплення терміна залишає певну неоднозначність щодо його місця в системі інших принципів державної служби, обсягу його правового змісту [9]; розглядають доброчесність як складову діяльності публічних посадових осіб [199]. Утвердження доброчесності в ході протидії корупції в митних органах держав світу було предметом дослідження І. Хорс як експерта ОЕСР [219]. У контексті вказаного виникає потреба дослідження правового змісту та наповнення поняття «доброчесність» у контексті принципу державної служби в митних органах України як держави – кандидата на вступ до ЄС. Аналіз галузевих особливостей закріплення складових правового феномену доброчесності були предметом аналізу ряду дослідників, зокрема стосовно посадових осіб правоохоронних органів [223], суддів [14; 59], працівників митних органів [189]. Так, І. Співак зауважує, що існують два змістовно взємопроникні терміни – «доброчесність» та «митна етика»; що митна етика включає в себе «професійну доброчесність митників», яка передбачає «належне виконання покладених на них посадових обов'язків, дотримання норм чинного законодавства та стандартів професійної етики в процесі застосування своєї посади, службового становища для отримання неправомірної вигоди як для себе, так і на користь інших осіб» [189 с. 269]. Отже, дослідження та висвітлення різних характерних рис правового феномену «доброчесності» дає можливість розкрити та зафіксувати її

правовий зміст та елементи в кодексах етики державних службовців, включаючи посадових осіб митних органів, а також становить базис для формування правової культури митників, культури доброчесності та нульової толерантності до корупції, що є важливими чинниками мінімізації проявів корупції.

Основним документом, що закріплює правові орієнтири для митників, є Переглянута Арушська декларація Всесвітньої митної організації щодо належного врядування та доброчесності в митницях, в якій особлива увага зосереджена на принципі доброчесності [230]. Держави – учасниці Арушської декларації закликали митні адміністрації всіх держав упроваджувати комплексні та стійкі плани дій щодо доброчесності, засновані на ключових принципах, викладених у ній, а також уряди, бізнес-сектор і членів міжнародного співтовариства – підтримувати митні органи в їх боротьбі проти корупції. У Всесвітній митній організації було підтримано проєкт, що був реалізований університетською спільнотою, з розроблення Професійних стандартів PICARD [222].

Варто наголосити також, що в Раді Європи було розроблено Рекомендацію R(200)10 Комітету міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р., додатком до якої є відповідний Модельний кодекс, в ст. 9 якого закріплено, що державний службовець зобов’язаний завжди поводитись таким чином, щоб була забезпечена віра громадськості у доброчесність, безсторонність та ефективність публічної влади [178]. Держави – члени ЄС розглядають Модельний кодекс поведінки державних службовців як стандарт, запроваджуючи його положення в національному законодавстві.

Україна з підписанням Угоди про асоціацію взяла на себе зобов’язання щодо приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів та стандартів ЄС, зокрема і в частині протидії корупції, а також встановлення правового механізму протидії шахрайству, недопущенню конфліктів інтересів та інших порушень, які впливають на фінансові інтереси ЄС. Процес наближення вітчизняного законодавства до права та стандартів ЄС розпочався ще раніше з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. № 1365 [21].

Щодо термінології етичних засад діяльності посадових осіб митних органів у науці застосовують терміни «митна етика» та «етика митника» як тотожні, які почали утверджуватися з прийняттям Арушської декларації [230], водночас «етику державного службовця» визначають «як моральні й правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця та до державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів» [28, с. 217].

Проблеми впровадження стандартів етики в діяльність посадових осіб митних органів досліджували Л. Дорофеєва [27], яка висвітлила питання митної етики в контексті євроінтеграції, О. Герчаківська, яка зауважила, що Стандарт 10 Всесвітньої митної організації «Морально-етичні якості персоналу» визнав Арушську декларацію «джерелом формування антикорупційних систем митних органів» [12], І. Співак, який відзначав нагальну потребу «в реалізації ефективної антикорупційної політики в митній сфері шляхом реформування управління митними органами, розроблення чітких стандартів митної етики та доброчесності, а також прийняття відповідного Кодексу» [189]. Вважається, що закріплення в законодавстві основних вимог до поведінки службовців є обов'язковою умовою формування корпоративних традиції, престижу та іміджу служби [71, с. 14]. Так, Л. Давиденко зауважує, що етика митної служби є складовою загальної професійної культури [18], а Л. Дорофеєва наголошує, що в основі етики посадових осіб митних органів (митної етики) є «уявлення про чесність і непідкупність службовців, їх вірність державі і закону, вступ на посаду передбачає гідну поведінку, розвинене почуття чесноті й обов'язку» [28, с. 218].

Обов'язок державних службовців митних органів із дотримання етичної поведінки закріплений у ст. 37–44 Закону України «Про запобігання корупції» [112], а також у п. 3.8 Кодексу етичної поведінки працівників Державної митної служби України: «неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути взірцем добропорядності, вихованості і культури, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищення інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог», не допускати, «у тому числі у позаробочий час, дій і вчинків,

які можуть зашкодити інтересам Держмитслужби чи негативно вплинути на репутацію Працівника або Держмитслужби» (п. 4.3 Кодексу), «дбати про авторитет державної служби, а також про позитивну репутацію Держмитслужби» (п. 3.12 Кодексу) [120].

Під час прийняття рішень у ситуаціях, які потенційно можуть призвести до скоєння корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, посадові особи митних органів зобов'язані «покладатися виключно на офіційні роз'яснення з питань застосування положень відповідних нормативно-правових актів» (абз. 2 п. 3.1 Кодексу) [120].

Етичні засади державної служби в митних органах в Україні деталізовано на рівні Кодексу етичної поведінки працівників Державної митної служби України та Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби України, що затверджені Наказом Державної митної служби України від 02 вересня 2021 р. № 668 [120], серед них:

1) пріоритет інтересів держави в діяльності працівників митних органів (п. 1 Правил) [120];

2) політична нейтральність (неупередженість). Засаду політичної нейтральності закріплено в п. 2 Правил етичної поведінки, де встановлено, що працівники мають «уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків» [120]. Обов'язок дотримуватися принципу політичної неупередженості закріплений у п. 3.10 Кодексу етичної поведінки, а також передбачено заборону «у будь-який спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення інших Працівників та осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями» (п. 5.2 Кодексу) [120];

3) неупередженість – відповідно до п. 3 Правил етичної поведінки, «працівники діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання» [120], також, згідно з п. 3.7 Кодексу етичної поведінки, працівники зобов'язані «не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, релігійних та політичних організацій» [120];

4) утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (п. 4 Правил) [120];

5) доброчесності – дотримання вимог законодавства, які передбачають недопущення випадків недоброчесності, проявів корупції та шахрайства, які деталізовані в п. 5 Правил [120] та п. 1.1, 14 Кодексу етичної поведінки [120];

6) ділової етики – працівники зобов'язані у своїй поведінці не допускати: «1) використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації; 2) принизливих коментарів щодо зовнішнього вигляду, одягу, віку, статі, сімейного стану або віросповідання особи; 3) поширення чуток, обговорення особистого або сімейного життя колег, членів їх сімей та інших близьких осіб; 4) прояву будь-якої форми дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками; 5) дій сексуального характеру, виражених словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування; 6) запобігати виникненню конфліктів з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими» (п. 6 Правил етичної поведінки) [120];

7) репрезентативності – працівники відповідно «зобов'язані неухильно додержуватися встановлених правил носіння форменого одягу» (п. 7 Правил етичної поведінки), «з повагою ставитися до державних символів», «використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків», «не допускати дискримінації державної мови» (п. 11 Правил) [120], «дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку» (п. 3.12 Кодексу) [120];

8) компетенційності – працівники мають, згідно з п. 8 Правил, «постійно підвищувати свій культурний рівень, рівень свого професійного розвитку, поліпшувати свої уміння, знання і навички», в тому числі «цифрової грамотності, вдосконалювати організацію службової діяльності» [120], а також, відповідно до п. 3.11 Кодексу етичної поведінки, удосконалення умінь, знань і навичок здійснюється «відповідно до функцій та завдань займаної посади» [120];

9) компетентності – працівники під час виконання посадових обов'язків повинні використовувати та надавати інформацію в межах повноважень та відповідно до законодавства (п. 9 Правил) [120];

10) процедурності – посадові особи митних органів зобов'язані дотримуватися встановлених процедур здійснення митних формальностей, зокрема, передбачених ст. 319 МК України, а також працівники мають «дотримуватися встановленого протоколу у відносинах з представниками органів державної влади іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних установ» (п. 10 Правил) [120].

Щодо правового закріплення в Україні принципу доброчесності державної служби в митних органах зауважимо таке.

У законодавстві України вживається термін доброчесність як вимога до системи державного врядування, самостійний принцип і стандарт поведінки, критерій відповідності особи-кандидата на зайняття посади державної служби тощо.

Так, уперше в національному законодавстві принцип доброчесності було закріплено в Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р., що викликало ряд наукових досліджень його правової сутності, у результаті чого доброчесність характеризували як «нормативно закріплену вимогу щодо спрямованості дій державного службовця виключно на захист публічного інтересу та відмову його від приватних інтересів під час здійснення наданих йому повноважень, чесність державного службовця, його здатність нести як моральну, так і юридичну відповідальність за свої дії чи бездіяльність» [12].

На сьогодні загальні засади поведінки посадових осіб митних органів як державних службовців закріплені передусім у Законах України «Про державну службу України», «Про запобігання корупції», Митному кодексі України, Податковому кодексі України та міжнародних договорах.

Так, поняття «доброчесність» визначено в п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» як «спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень» [108]. Закон України «Про запобігання корупції»

закріплює засаду (критерій) доброчесності (ч. 2, п. 7 ч. 6 ст. 5, ч. 1, 3 ст. 17-1) [112] та, хоч і не містить визначення його правової дефініції, закріплює окремі його складові.

Серед принципів здійснення митної справи, що закріплені в ст. 7 МК України, – «заохочення доброчесності», «законності та презумпції невинуватості», «гласності та прозорості», «відповідальності всіх учасників відносин, що регулюються цим Кодексом» та інші [69], а окремі його положення також дають можливість окреслити окремі спеціальні нюанси правового змісту окремих складових елементів принципу доброчесності як засади етичної поведінки державних службовців митних органів. Зокрема, на заохочення доброчесності спрямовано Положення щодо впровадження в Держмитслужбі та її територіальних органах механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про важливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції», затверджене Наказом Державної митної служби України від 07 квітня 2021 р. № 243 [129].

На підзаконному рівні деталізація положень законодавства в частині регламентації окремих складових елементів принципу доброчесності має місце в актах загального характеру, а саме Наказі Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05 серпня 2016 р. № 158 [117] (далі – Загальні правила етичної поведінки державних службовців), та спеціальних документах – Кодексі етичної поведінки працівників Державної митної служби України та Правилах етичної поведінки працівників Державної митної служби України, що затверджені Наказом Державної митної служби України від 02 вересня 2021 р. № 668 [120].

Правова засада «доброчесність» щодо державного службовця набула розвитку в Загальних правилах етичної поведінки як така, що включає:

1) обов'язок «виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення»

(п. 1 розділу ІІІ Загальних правил). Це відповідає принципу «професіоналізму», що закріплений у ст. 4 Закону України «Про державну службу» як такий, що включає «компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків» [108];

2) обов'язок «спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності» (пп. 1 п. 2 Розділу ІІІ Загальних правил). Обов'язок запобігання виникненню конфлікту інтересів, як реального, так і потенційного, також закріплено в п. 10 ч. 1 ст. 8 Закону «України «Про державну службу» [108], а поняття «реальний конфлікт інтересів» та «потенційний конфлікт інтересів» закріплено в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», в якому питанням запобігання та врегулювання конфлікту інтересів присвячено Розділ V [112];

3) обов'язок «не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб» (пп. 2 п. 2 Розділу ІІІ Загальних правил) [117];

4) не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», крім випадків, установлених законом (пп. 3 п. 2 Розділу ІІІ Загальних правил) [117];

5) обов'язок негайно повідомляти безпосереднього керівника, керівника вищого рівня (у разі необхідності) про загрозу чи факти недоброчесності (так само як і про прояв будь-якої форми дискримінації, насильства за ознакою статі, сексуального домагання, мобінгу (цькування), неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом іншим державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування» (п. 8 розділу ІІ Загальних правил) [117].

У період дії Дисциплінарного статуту митної служби України, що був затверджений Законом України від 06 вересня 2005 р. № 2805-IV [111], Наказом Державної митної служби України від 16 листопада 2009 р. № 1097 було затверджено

Правила етики поведінки посадових осіб митної служби України (далі – Правила етики) [150]. Оскільки Закон, яким був затверджений Дисциплінарний статут України, втратив чинність відповідно до Закону України від 04 липня 2013 р. № 406-VII [101] у зв'язку з проведенням адміністративної реформи, а також враховуючи те, що втратив чинність Наказ Головного управління державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 23 жовтня 2000 р. № 58 [118], належало провести аналіз відповідності чинних Правил етики на відповідність чинному законодавству. У зв'язку із цим було затверджено Наказ Державної митної служби України «Про затвердження Правил поведінки в Державній митній службі України» від 15 грудня 2020 р. № 577 [152], який невдовзі було визнано таким, що втратив чинність, Наказом Державної митної служби України від 02 вересня 2021 р. № 668, яким затверджено Кодекс етичної поведінки працівників Державної митної служби України та Правила етичної поведінки працівників Державної митної служби України [120].

Зауважимо, що в Правилах етичної поведінки працівників Державної митної служби України закріплено таку засаду, як «доброчесність» (абз. 2 п. 14) [120], відповідно до якої працівники Державної митної служби України зобов'язані діяти доброчесно, а саме: 1) «спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності; 2) не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; 3) не розголошувати інформацію, що стала відома Працівнику у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, крім випадків, установлених законом» [120]. Основною метою Кодексу етичної поведінки працівників Державної митної служби України є «визначення доброчесності як основного принципу та стандарту поведінки працівників» (п. 1.1 Кодексу) [120].

У науці точаться дискусії як щодо обсягу правового змісту, так і етимологічного походження терміна «доброчесність», що призвело до виведення його параметрів. До

таких, на думку Л. Курочки, належать «чесність, прозорість, підзвітність, відданість справі тощо» [60, с. 70].

Як зазначив В. С. Жуков, «можливість отримувати достовірну інформацію щодо доброчесності представників публічної влади залежить від створення обґрунтованої системи критеріїв доброчесності, які можуть виступати індикаторами стану корупції» [30]. Відповідно, термін «стан доброчесності» став предметом дослідження міжнародної антикорупційної організації Transparency International, яка національну систему доброчесності визначає як таку, що «включає не лише різноманітні державні органи (парламент, уряд, публічний сектор, органи судової влади тощо), але й політичні партії, громадянське суспільство, ЗМІ та бізнес, які оцінюються у системному зв'язку із соціальними, економічними, політичними та культурними основами системи доброчесності» [76]. Вважається, що «недостатній рівень доброчесності в межах однієї інституції може породжувати серйозні проблеми у функціонуванні всієї системи доброчесності загалом» [76].

Відповідно, проведення аналізу дотримання принципу доброчесності Держмитслужби загалом та посадовими особами митних органів зокрема можливо, базуючись на розумінні основних складових (чітких критеріїв) доброчесності, що окреслені передусім у законодавстві.

Загальним правилом є дотримання державними службовцям законодавства, яке деталізоване в Кодексі етичної поведінки працівників Державної митної служби України, відповідно до якого працівники під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані: 1) «неухильно додержуватися вимог Конституції України, Митного кодексу України, законів України "Про державну службу", "Про запобігання корупції", нормативно-правових актів Міністерства фінансів України, розпорядчих документів Держмитслужби, положень про структурні підрозділи та посадових інструкцій Працівників» (п. 3.1.1); 2) «своєчасно і точно виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та у межах повноважень, передбачених Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами» (п. 3.1.2); 3) «неухильно виконувати правила етичної поведінки Держмитслужби» (п. 3.1.3) [120].

Аналіз спеціальних правових джерел, присвячених питанням доброчесності державних службовців митних органів, що базуються на міжнародних договорах України, а саме положень законодавства про державну службу, антикорупційного, митного законодавства; урахування підходів до елементів доброчесності, що закріплені в Загальних правилах етичної поведінки державного службовця, а також Кодексі та Правилах етичної поведінки працівників Державної митної служби України (далі – Кодекс та Правила), дає можливість виділити такі основні складові принципу доброчесності державної служби в митних органах:

1) обов'язок «сумлінно, компетентно, результативно та відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення» (п. 3.6 Кодексу), не допускати «порушення правил внутрішнього службового розпорядку» (п. 5 Правил), «виконувати свої посадові (службові) обов'язки неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні, політичні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, релігійних та політичних організацій» (п. 3.7 Кодексу), «утримуватись від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону», при цьому «правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде заподіяна у разі виконання таких рішень чи доручень, Працівники оцінюють самостійно» (п. 3.1 Кодексу) та не допускати «перевищення службових повноважень», «проявів корупції та шахрайства» (п. 5 Правил) [120]. Однак, у п. 3.1 Кодексу етичної поведінки закріплено правило, згідно з яким працівник у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен: 1) вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення (крім явно злочинного наказу (розпорядження), доручення» (п. 3.2 Кодексу) [120], однак, якщо письмове підтвердження не отримане у одноденний строк, наказ (розпорядження), доручення вважається скасованим (абз. 2 п. 3.3 Кодексу) [120]; 2) «одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення Працівник зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня та відповідний уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та

виявлення корупції» [120]; 3) «у разі отримання для виконання наказу (розпорядження), доручення, які Працівник вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, він зобов'язаний негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, в якому він працює, та уповноважений підрозділ (особу) з питань запобігання та виявлення корупції» (п. 3.4) [120]. Так, відповідно до ст. 60 Конституції України, «ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази» [50]. У ст. 44 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено обов'язок «утриматися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону» (ч. 1 ст. 44) [112], самостійно оцінювати «правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень» (ч. 2 ст. 44) [112], у разі отримання для виконання рішень чи доручень, які «вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює» (ч. 3 ст. 44) [112]. Тобто на рівні законів не закріплено обов'язок виконання рішень чи доручень, які працівник вважає «неявно», але незаконними. Таким чином, положення п. 3.2 Правил етичної поведінки працівника Державної митної служби України, яке закріплює обов'язок виконання «неявно» «незаконного» («злочинного») наказу чи розпорядження є таким, що суперечить Конституції України та антикорупційному законодавству й потребує коригування шляхом закріплення в Кодексі етичної поведінки права на «самовідвід» від виконання таких наказів (розпоряджень), доручень, також у разі ризику настання конфлікту інтересів;

2) обов'язок державних службовців митних органів «запобігати та врегульовувати конфлікт інтересів» (п. 3.5 Кодексу), а також під час виконання функцій держави «діяти виключно в державних інтересах» (п. 6.4 Кодексу) [120], а також «запобігати виникненню конфліктів у стосунках з окремими фізичними чи юридичними особами, громадськими, релігійними та політичними організаціями, керівниками, колегами та підлеглими» (п. 3.9 Кодексу) [120]. Обов'язок запобігання виникненню конфлікту інтересів, як реального, так

і потенційного, також закріплено в п. 10 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» [107], а поняття «реальний конфлікт інтересів» та «потенційний конфлікт інтересів» закріплено в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», в якому питанням запобігання та врегулювання конфлікту інтересів присвячено Розділ V [112]. Обов'язок випливає з обмежень щодо спільної роботи близьких осіб, які закріплені в ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», та обов'язку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що закріплений у ст. 28–36 вказаного Закону [112]. Зважаючи на те, що запобігати слід не лише «конфліктам», а й конфліктам інтересів, одночасно «поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина», як закріплено в ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» [108], п. 3.9 Кодексу етичної поведінки в Державній митній службі України потребує внесення відповідних змін;

3) обов'язок недопущення «політики обмежень» (стримування) (англ. policy strait-jacket – PSJ), закріплений у п. 5 Правил етичної поведінки [120] без деталізації, при тому, що йдеться про недопущення політики обмеження зовнішньоекономічних операцій для недержавних суб'єктів господарювання [51, с. 418] та недопущення нерівного ставлення до суб'єктів господарювання, необґрунтованих обмежень і примусів до декларантів та інших приватних суб'єктів митних відносин, напруження в суспільстві, зумовленого «політикою обмежень». На нашу думку, вказаний принцип потребує деталізації в Кодексі та Правилах етичної поведінки;

4) обов'язок запобігати і не допускати одержання неправомірної вигоди або подарунків, який закріплено в ст. 22–24 Закону України «Про запобігання корупції» [112], а також у ч. 2 ст. 28 вказаного Закону, є заборона «прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб» [112]. У п. 5 Правил етичної поведінки зазначено, що допускається отримання подарунків лише в випадках, визначених законодавством (як винагорода чи заохочення держслужбовця керівництвом). Відповідно, у Кодексі етичної поведінки працівників Державної митної служби України закріплено заборону «використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих

інтересах інших осіб, у тому числі використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб» (п. 5.3 Кодексу), «не допускати зловживань та використання державного майна або коштів у приватних інтересах» (п. 6.2 Кодексу) [120]. Крім того, у Загальних правилах закріплено обов'язок «не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб» (пп. 2 п. 2 Розділу III Загальних правил) [117]. Таке діяння, як «використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб», також віднесено до числа дисциплінарних проступків (п. 9 ч. 2 ст. 65 Закону № 889) [108];

5) заборона розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом (далі – ІзОД), закріплена в п. 7.1 Кодексу етичної поведінки працівників Державної митної служби України [120]. У Загальних правилах уточнено, що йдеться про інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», крім випадків, установлених законом (пп. 3 п. 2 Розділу III Загальних правил) [117]. Проте в п. 12 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» закріплено загальний обов'язок не розголошувати не лише зазначену інформацію, а й «іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню» [108], а в ст. 11 Митного кодексу України уточнено, що «інформація, що стосується митної справи, отримана митними органами, може розголошуватися ними виключно для митних цілей і не може розголошуватися без дозволу суб'єкта, осіб чи органу, що надає таку інформацію, зокрема передаватися третім особам, у тому числі іншим органам державної влади, крім випадків, визначених цим Кодексом та законами України» [69], аналогічне положення закріплене в ч. 2 ст. 33-1 МК України, де вказано, що інформація, що надається декларантами і їх представниками, «не може розголошуватися без дозволу особи, якою надано таку інформацію, зокрема, передаватися третім особам, у тому числі іншим державним органам, установам та організаціям, крім випадків, визначених цим Кодексом» [69]. Однак, у ч. 1 ст. 56 МК

України передбачено, що інформація, що стосується митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, не може розголошуватися без спеціального дозволу, проте закріплено, що «не вважається розголошенням інформації з обмеженим доступом, конфіденційної інформації та комерційної таємниці та не потребує спеціального дозволу особи чи органу, які подають таку інформацію, оприлюднення митним органом знеособленої інформації щодо конкретних експортно-імпортних операцій, внесених декларантами до митної декларації», відповідно до ч. 8 ст. 257 МК України [69], за окремими винятками, що окреслені в ній [69]. Відповідно, обов'язок негайно повідомляти безпосереднього керівника про загрозу чи факти неправомірного поширення ІзОД закріплений у п. 7.2 Правил етичної поведінки в Державній митній службі України [120]. Зауважимо, що вказаний критерій доброчесності функціонування митних органів та їх посадових осіб є предметом уваги Національної стратегії доходів до 2030 р., в якій зазначено, що «політика повинна бути спрямована на забезпечення дотримання контролюючими органами принципу доброчесності, посилення антикорупційних заходів та підвищення довіри до податкових та митних органів з боку суспільства», при цьому «безумовним пріоритетом є забезпечення конфіденційності та захисту даних в системах контролюючих органів» [173, с. 16];

6) обов'язок «використовувати робочий час виключно для виконання завдань і функцій, передбачених їхніми посадовими обов'язками» (п. 4.1 Кодексу), «використовувати своє службове становище виключно для виконання своїх посадових (службових) обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законодавчими та нормативно-правовими актами» (п. 5.1 Кодексу) [120];

7) обов'язок недопущення «прийняття працівником необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконного їх використання або іншого заподіяння шкоди державному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення» (п. 5 Правил етичної поведінки) [120];

8) обов'язок дотримуватися обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, що закріплений у ст. 25 Закону № 1700 [113];

9) обов'язок негайно повідомляти безпосереднього керівника, керівника вищого рівня (у разі необхідності) про загрозу чи факти недоброчесності (так само як і про прояв будь-якої форми дискримінації, насильства за ознакою статі, сексуального домагання, мобінгу (цькування), неправомірного поширення інформації з обмеженим доступом іншим державним службовцем чи посадовою особою місцевого самоврядування» (п. 8 розділу II Загальних правил) [117]. У Кодексі етичної поведінки уточнено лише окремі аспекти, зокрема працівник митного органу «у разі якщо йому стало відомо про загрозу чи факти неправомірного поширення інформацію з обмеженим доступом (ІзОД), повинен негайно повідомити про це безпосереднього керівника» (п. 7.2 Кодексу) [120];

10) обов'язок дотримуватися обмежень після припинення діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави (ст. 26 Закону № 1700) [112].

Досить влучно поняття «доброчесність державного службовця» охарактеризували Н. Корчак та О. Пархоменко-Куцевіл, які визначають його як «морально-етичну складову діяльності державного службовця, яка визначає "червоні" кордони його поведінки. Доброчесність у поведінці державного службовця передбачає не тільки відповідальне ставлення до виконання службових чи представницьких повноважень, але і здатність на основі аналізу та самокритичного оцінювання своєї діяльності (беручи до уваги і моральну свідомість) відповідати за її результат, бути відповідальним і обов'язковим у загальножиттєвих і ділових стосунках» [54, с. 81].

Також погоджуємося з позицією О. Харабари, який зауважує, що «етика та доброчесність державних службовців є не лише вимогою закону, але й важливою умовою для розвитку демократичного суспільства та побудови правової держави» [198].

Додамо, що етична та професійна доброчесність є лише одним з критеріїв, правових вимог, засад, яких у своїй діяльності має дотримуватись державний службовець митних органів, оскільки в цьому ряду й вимоги щодо політичної нейтральності та професійності.

Так, А. Письменна зазначає, що «доброчесність може застосовуватись як стосовно окремої особи, так і у питанні ефективності усієї адміністративно-правової діяльності» [223, с. 125], зауважимо, що передусім це стосується органу державної влади, якому належить забезпечувати утвердження доброчесності, зокрема митних органів.

Атмосфера дотримання етичної та професійної доброчесності державними службовцями митних органів потребує двосторонніх зусиль для її формування: з однієї сторони, самими працівниками, а з іншої – митними органами, які володіють інструментарієм реалізації державної антикорупційної політики та Антикорупційної програми Держмитслужби на 2023–2025 рр., забезпечуючи функціонування підрозділів внутрішнього контролю, уповноваженого підрозділу (особи) митного органу з питань запобігання та виявлення корупції, процедур запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, неупереджене реагування на факти виявлених порушень антикорупційного законодавства.

У Національній стратегії доходів до 2030 р. серед шляхів формування ефективної та доброчесної митниці виокремлено: 1) необхідність відновлення інституту атестації для посилення та підтримання на належному рівні кваліфікації і доброчесності посадових осіб митних органів, посилення кадрового потенціалу Держмитслужби; 2) перевірку посадових осіб митних органів на доброчесність шляхом застосування поліграфу (п. 5.2.4); 3) запровадження експерименту із використанням натільних відеокамер при виконанні митних формальностей (пп. 4 п. 5.2.1); 4) упровадження системи мотивації та реагування на рішення та дії митних органів, які визнано неефективними, необґрунтованими та якими завдано шкоди суб'єкту ЗЕД; 5) прийняття Дисциплінарного статуту в митних органах, порядку ротації посадових осіб митних органів та формування кадрового резерву, запровадження особливих умов проходження державної служби в митних органах та зміцнення доброчесності (пп. 3 п. 5.2.1); 6) забезпечення реалізації Стратегії управління персоналом Держмитслужби з метою посилення та підтримання на належному рівні кваліфікації та доброчесності посадових осіб митних органів, посилення кадрового потенціалу Держмитслужби; 7) виконання Антикорупційної програми Держмитслужби (пп. 1 п. 5.2.1); 8) надання повноважень на проведення ОРД підрозділами внутрішньої безпеки Держмитслужби (пп. 2 п. 5.2.1) [173].

Окремим завданням у Національній стратегії доходів до 2030 р. визначено «Посилення антикорупційних заходів та підвищення довіри до митних органів» (п. 5.2.1) [173], яке передбачає проведення протягом 2024–2027 рр.: 1) «удосконалення

системи запобігання і протидії корупції у Держмитслужбі, впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків у діяльності митних органів шляхом виконання Антикорупційної програми Держмитслужби» [173]; 2) реформування підрозділів внутрішньої безпеки, надання їм повноважень на проведення ОРД, підвищення ефективності викриття випадків залучення посадових осіб Держмитслужби до протиправної діяльності та сприяння порушенням митного законодавства; 3) запровадження особливих умов проходження державної служби в митних органах (атестація посадових осіб, систематична перевірка на доброчесність особового складу, у тому числі на поліграфі, ротація, формування кадрового резерву, система мотивації та соціальних гарантій тощо); 4) «проведення пілотного проекту із використання натільних відеокамер при виконанні митних формальностей», запровадження «фіксації робочого процесу посадових осіб митних органів за допомогою натільних відеокамер для зниження корупційних ризиків, а також з метою захисту честі і гідності посадових осіб митних органів» [173].

Спеціальним антикорупційним інструментарієм інституалізації стандартів доброчесності є: 1) погодження антикорупційних програм (ст. 19 Закону № 1700); 2) облік та оприлюднення декларацій через Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 47 Закону); 3) заборони на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст. 54 Закону); 4) антикорупційна експертиза (ст. 55 Закону); 5) спеціальна перевірка (ст. 56-58 Закону); 6) Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення (ст. 59 Закону); 7) вимоги щодо прозорості та доступу до інформації (ст. 60 Закону) [112].

Не менш важливим аспектом дотримання посадовими особами митних органів доброчесності та антикорупційних правових обмежень є: 1) дієвість правових гарантій дотримання антикорупційних обмежень, захисту посадових осіб митних органів, які заявляють про конфлікт інтересів та повідомляють виявлені ризики чи можливі факти корупції; 2) дієвість інституту правової відповідальності за вчинення корупційних діянь, допущення ситуації реалізації посадових обов’язків в умовах конфлікту інтересів.

Здійснення контролю за дотриманням Кодексу етичної поведінки працівника Державної митної служби України покладено, згідно з п. 2.1 Кодексу, на уповноважену особу з питань етичної поведінки – «спеціально уповноважену особу з числа працівників підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції Держмитслужби та її територіальних органів, до функціональних обов'язків якої належить здійснення контролю за дотриманням Кодексу» [120]. Саме за пропозицією уповноваженої особи з питань етичної поведінки з метою встановлення обставин і причин допущення Працівником порушень Кодексу, відповідно до п. 2.2: 1) «керівники структурних підрозділів Держмитслужби та її територіальних органів зобов'язані надавати пропозиції Голові Державної митної служби України або особі, яка виконує його обов'язки, для ініціювання дисциплінарного провадження або проведення службового розслідування (перевірки) відповідно до вимог законодавства та розпорядчих документів Держмитслужби у разі виявлення порушення вимог Кодексу державними службовцями, посади яких належать до номенклатури Голови Державної митної служби України» (п. 2.2.1) [120]; 2) «керівники територіальних органів Держмитслужби зобов'язані ініціювати дисциплінарне провадження або проведення службового розслідування (перевірки) відповідно до вимог законодавства та розпорядчих документів Держмитслужби з урахуванням номенклатури посад Працівників» (п. 2.2.2) [120].

2.3. Правове регулювання системи заходів протидії корупційним правопорушенням щодо посадових осіб митних органів

Важливе місце в правовому механізмі протидії корупції в митних органах посідають організаційно-правові засади механізму протидії корупції в митних органах, що має як внутрішній, так і зовнішній прояв, включає в себе правові засади розподілу обов'язків, формування внутрішньої мережі протидії корупції в митних органах України, здійснення антикорупційних заходів, зовнішню взаємодію з уповноваженими органами України, ЄС та міжнародних організацій, аналіз причин та умов корупції тощо.

Організаційне забезпечення протидії корупції як окремий напрям її протидії М. Бездольний запропонував розглядати окремим елементом державно-правового механізму протидії корупції, що включає заходи управлінського, кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та науково-методичного характеру [5, с. 42]. В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. особлива увага зосереджена на окремих аспектах організаційного характеру протидії корупції в митних органах, серед яких: недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, недосконала процедура адміністративного оскарження дій посадових осіб митних органів [114], що також дає можливість під новим ракурсом розглянути питання сучасних завдань організації протидії корупції в митних органах та механізмів, що забезпечують.

1. Механізм мінімізації впливу суб'єктивних факторів під час здійснення митних процедур (включаючи внутрішній контроль). В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. до основних її принципів зараховано: 1) цифрову трансформацію реалізації повноважень органами державної влади, забезпечення прозорості діяльності та відкриття даних як основу для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності; 2) створення на противагу наявним корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб [114], а як результативні показники проведених заходів із мінімізації корупції в митній сфері вказано мінімізацію «необґрунтованих впливів суб'єктивних чинників під час митного оформлення завдяки автоматизації та цифровізації» (пп. 4 п. 3.3.1) [114]. У пп. 2 п. 2.1.5 Стратегії закріплено, що одним із завдань України і відповідно органів держави є впровадження «електронних сервісів, підвищення прозорості та підзвітності процесів, які стосуються взаємодії держави з населенням і бізнесом» [114].

2. Функціонування уповноважених підрозділів (посадових осіб) та інших внутрішніх складових організаційного механізму з протидії корупції в митних органах України як окремі елементи протидії корупції в Україні. У Законі України «Про запобігання корупції» закріплено правові засади функціонування в органах державної влади інституту уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції [112]. Відповідно до п. 1.2 Порядку № 412, до уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання корупції в митних органах належать: «Відділ

з питань запобігання та виявлення корупції Держмитслужби, підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції територіальних органів Держмитслужби» [138]. В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. в п. 2.1.4 зазначено, що «інститут уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання корупції не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності», а тому передбачається, що після завершення реалізації Стратегії інститут уповноважених з питань запобігання корупції функціонуватиме «як доброчесна, незалежна, лідерська мережа з урахуванням кращих світових і національних практик та отримує комплексну координаційну підтримку з боку Національного агентства», уповноважені поділятимуть і впроваджуватимуть «зрозумілі та ефективні стандарти діяльності, які розроблені Національним агентством спільно з іншими заінтересованими сторонами та базуються на обґрунтованих кваліфікаційних вимогах, якісному доборі на ці посади, ресурсній достатності та захищеності від втручання», а пріоритетом у їх діяльності визначено «запобігання поширенню корупційних практик» [114].

До спеціально уповноважених у межах митних органів суб'єктів із протидії корупції належать: 1) керівник Держмитслужби та керівники територіальних органів Держмитслужби, які організовують та контролюють роботу із запобігання корупції в митних органах; 2) робоча група з оцінювання корупційних ризиків у діяльності Держмитслужби (далі – Робоча група), утворена відповідно до Наказу Державної митної служби України від 15 жовтня 2022 р. № 449 [86], яким деталізовано систему правил самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів; 3) уповноважені підрозділи (уповноважені особи), які утворені та діють передусім відповідно до ст. 13-1 Закону України «Про запобігання корупції» [112]; 4) працівники служби діловодства, які під час реєстрації вхідних документів та їх попереднього розгляду обов'язково звертають увагу на те, що інформація, викладена у повідомленні про корупцію, має містити фактичні дані, що підтверджують можливе вчинення працівником (працівниками) митних органів, іншими суб'єктами (особами), на яких поширюється дія вимог Закону України «Про запобігання корупції», корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень вимог цього Закону, які можуть бути перевірені (п. 1.5 Порядку № 412) [137].

Уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції в митних органах, згідно з ч. 6 ст. 13-1 Закону № 1700, виконують такі завдання: «1) розроблення, організація та контроль за проведенням заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією; 2) організація роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності відповідного органу, підготовки заходів щодо їх усунення, внесення керівнику такого органу відповідних пропозицій; 3) надання методичної та консультаційної допомоги з питань додержання законодавства щодо запобігання корупції; 4) здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного органу та НАЗК про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання; 5) перевірка факту подання суб'єктами декларування декларацій та повідомлення НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному відповідно до цього Закону порядку; 6) здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства, у тому числі розгляд повідомлень про порушення вимог цього Закону, у тому числі на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях; 7) забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог цього Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів; 8) інформування керівника відповідного органу, Національного агентства або інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції про факти порушення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції» [112]. Також, відповідно до Наказу Держмитслужби № 243, Відділ з питань запобігання та протидії корупції має забезпечувати «надання необхідної методичної та практичної допомоги працівникам апарату Держмитслужби з питань, що стосуються повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень» (п. 3.1), «співпрацю з викривачами, здійснення заходів стосовно дотримання їхніх прав та гарантій захисту, передбачених законом» (п. 3.2, 3.3), «визначати окремих осіб Відділу з питань запобігання та протидії корупції, відповідальних за реалізацію повноважень із захисту викривачів» (п. 3.4) та «координацію роботи з надання уповноваженими підрозділами (уповноваженими особами) з питань запобігання та виявлення корупції територіальних органів Держмитслужби» (п. 3.3) [129].

Керівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа) Держмитслужби – Відділу з питань запобігання та протидії корупції має діяти незалежно, а тому він має певні правові гарантії: 1) підзвітний і підконтрольний керівнику Держмитслужби (ч. 3 ст. 13-1 Закону № 1700); 2) може бути звільнений за ініціативою керівника, за умови надання згоди Національним агентством (ч. 3 ст. 13-1 Закону № 1700). Керівник Держмитслужби має забезпечувати «гарантії незалежності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) від впливу чи втручання у його роботу» (ч. 3 ст. 13-1 Закону № 1700) [112].

3. Механізм заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупції. Згідно з ч. 4 ст. 53-1 Закону України «Про запобігання корупції», Державна митна служба зобов'язана забезпечити «викривачам умови для здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону шляхом, зокрема: 1) впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону; 2) надання працівникам та особам, які проходять у них службу або навчання чи виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону» [112].

4. Механізм регулювання (самоврегулювання) конфлікту інтересів, внутрішнього контролю за дотриманням загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки, внутрішньої мережі протидії корупції. Антикорупційне законодавство України закріплює можливість «самостійного врегулювання конфлікту інтересів» – самостійне вжиття заходів щодо його врегулювання «шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади» (ч. 2 ст. 29 Закону № 1700) [112]. В іншому разі може відбуватися зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів одним із способів, що зазначені в ч. 1 ст. 29 Закону № 1700 [112]. У п. 7 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» закріплено, що «наявність у державного службовця реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має

постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб» є підставою «для припинення державної служби у зв'язку із втратою права на державну службу або його обмеженням» [108].

Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», включає в себе: 1) «вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів»; 2) повідомляти безпосереднього керівника «не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів»; 3) «не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів»; 4) «вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів» [112]. «Неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення» в п. 11 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» віднесено до числа дисциплінарних проступків [108]. Згідно з ст. 35-1 Закону України «Про запобігання корупції», «у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави» вона «не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом» (Закон № 1700) [112]. Зауважимо, що в ч. 2 ст. 60 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено, що не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про конфлікт інтересів за заходи щодо його врегулювання [112].

У ст. 35-1 Закону України «Про запобігання корупції» закріплена заборона «у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів» «брати участь у прийнятті рішення» органом, посадовою особою якого є відповідний державний службовець, однак недоліком вважається те, що чітко на рівні закону не вказано алгоритм дій такої особи, у разі виявлення нею ризику настання конфлікту інтересів [112]. У ч. 2 ст. 9 Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплено, що «посадова особа адміністративного органу повинна вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності та діяльності інших посадових осіб, пов'язаній з розглядом та вирішенням справи, відповідно до порядку, визначеного Законом України "Про запобігання корупції"» [112].

Відповідно в п. 2 ч. 1 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено обов'язок повідомити про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника «не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів» [112]. У ст. 29 вказаного Закону закріплено способи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів [112]. Так, повідомлення належить до способів самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Посадова особа митного органу має право: 1) самостійно вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів «шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади» (ч. 2 ст. 29 Закону № 1700) [112]; 2) «у разі існування в особи сумнівів щодо наявності у неї конфлікту інтересів вона має право звернутися за роз'ясненням» до Національного агентства із запобігання корупції (ч. 5 ст. 28 Закону № 1700) [112]; 3) у разі якщо не отримано від НАЗК підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, діяти «відповідно до вимог, передбачених у цьому розділі Закону» (ч. 5 ст. 28 Закону № 1700) [112]; 4) у разі отримання від НАЗК «підтвердження про відсутність конфлікту інтересів» – на звільнення від відповідальності, «якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше, було виявлено конфлікт інтересів» (ч. 6 ст. 28 Закону № 1700) [112]. Зауважимо, що в Законі України «Про запобігання корупції» не закріплене право самовідводу в разі, якщо в рамках своєї професійної діяльності посадова особа митних органів опиняється в ситуації, коли серед суб'єктів, щодо яких провадиться митна процедура, є пов'язані особи, або є певні приватні інтереси щодо майна, яке є об'єктом такої процедури тощо. У ряді законів таке право закріплене, зокрема, у ч. 2 ст. 60 Закону України «Про Конституційний Суд України» встановлено, що «у разі наявності у судді Конституційного Суду реального чи потенційного конфлікту інтересів він повинен протягом одного робочого дня письмово проінформувати про це Суд та заявити самовідвід» [157], у п. 7 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено, що «конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом» [173]. Вирішення конфлікту інтересів суддею шляхом самовідводу у процесуальний спосіб визначається Цивільним процесуальним

кодексом України [202], Кодексом адміністративного судочинства України [45], Господарським процесуальним кодексом України [15], Кримінальним процесуальним кодексом України [57].

Самовідвід (відвід) не може бути здійснений посадовою особою самостійно, оскільки передбачає необхідність прийняття рішення щодо його прийняття та усунення особи від участі в певній діяльності, що характеризується наявністю потенційного чи реального конфлікту інтересів. Так, у ч. 1 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено способи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, а саме: «1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи» [112]. Зазначимо, що способи не розмежовано за критерієм наявності чи відсутності повідомлення особи, її бажання взяти відвід (самовідвід), характеру конфлікту інтересів (постійного чи тимчасового, що зумовлений окремим завданням, провадженням, адміністративною процедурою тощо).

Відповідно, процедура повідомлення про «конфлікт інтересів» розглядається як така, що може спричинити застосування до відповідної посадової особи ряду негативних наслідків, тоді як суспільство зацікавлене в тому, щоб у випадках наявності ризику виникнення конфлікту інтересів, виникнення потенційного конфлікту інтересів зацікавлені посадові особи не приймали певних рішень і не діяли від імені відповідних органів, зокрема митних органів.

У ході виконання своїх посадових обов’язків, реалізації певної митної процедури в державних службовців митних органів виникає обов’язок «звіряти» своє правове становище щодо підвладних суб’єктів, підконтрольних об’єктів і засвідчувати відсутність у них зазначених ризиків або повідомляти про ризик виникнення конфлікту інтересів як підставу для самовідводу від участі у відповідній адміністративній (митній) процедурі. Закріплення права самовідводу сформує додаткову правову гарантію, по-перше, недопущення ситуації реального конфлікту інтересів; по-друге, правового захисту

сумлінних доброчесних посадових осіб митних органів від надмірного застосування до них правових заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів.

У країнах Європи сформовано ставлення до інформування про відсутність (наявність) конфлікту інтересів на етапі підготовки до відповідної адміністративної процедури, виконання поставленого завдання тощо шляхом подання заяви (декларування) як до належного елементу процедури адміністрування, доброчесного виконання професійних обов'язків з метою самостійного визначення «прийнятності» для кожного державного службовця його участі в певному провадженні, зокрема для державного службовця митних органів – у процедурах митного контролю, митного оформлення тощо. Отже, цей момент також мав би набути належного закріплення в Правилах етичної поведінки в Державній митній службі України. Зауважимо, що, відповідно до Антикорупційної стратегії, має бути в законодавстві більш чітко «встановлено перелік заборон на прийняття рішень, вчинення дій чи укладення угод як спосіб запобігання конфлікту інтересів» (пп. 4 п. 2.3.1 Антикорупційної стратегії) та «удосконалено механізми запобігання конфлікту інтересів» (пп. 5 п. 2.3.1 Антикорупційної стратегії) [115]. Відзначимо, що в Наказі Держмитслужби № 243, який спрямований на заохочення викривачів та впровадження культури повідомлення бажано було б закріпити заходи заохочення й щодо повідомлення про ризик настання конфлікту інтересів.

5. Механізм «ротації державних службовців митних органів» врегульований ч. 2 ст. 570-3 МК України як «тимчасове, строком не більше ніж на три місяці, переміщення посадової особи митного органу на іншу посаду державної служби» [69] і запроваджений для запобігання корупційним проявам, зменшення ризику настання конфлікту інтересів, недопущення виникнення сталих зв'язків із суб'єктами господарювання, встановлення сталих корупційних зв'язків або схем митного шахрайства, особистих стосунків з місцевими мешканцями, які можуть впливати на судження про доброчесність таких посадових осіб.

6. Система внутрішньоорганізаційних методів і заходів протидії корупційним правопорушенням. Методи та заходи протидії корупції є ефективними, якщо вони зумовлені аналізом об'єктивних і суб'єктивних причин корупції, а тому потребують

постійного перегляду та оновлення. Дослідниками вироблено ряд підходів до визначення заходів і методів корупції. Так, С. Лазаренко та К. Бабенко до них таких зараховують: 1) попередження корупційних проявів, – застосування профілактичних заходів, характер яких «зумовлюється глибиною з'ясування соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь. Одне із основних завдань, які постають у цьому зв'язку, – зробити корупцію справою ризикованою й невигідною» [62]; 2) забезпечення реальної відкритості влади, висвітлення «темних» кутів, за умов дотримання принципів: відвертості перед суспільством при виробленні і ухваленні управлінських рішень, рівності – забезпечення рівного права на інформацію для всіх медіа; соціальної орієнтації, законності, системності у стосунках з усіма медіа. Однак, за такого підходу недостатньо уваги приділяється реагуванню на ризики та факти корупційних дій, а тому до окремих заходів зараховуємо «усунення корупції та ініціювання притягнення до відповідальності». Розкриємо окремі прояви таких заходів.

Так, відповідно до пп. 6 п. 2.3.1 Антикорупційної стратегії в Україні, належить забезпечити «ефективний, повний, об'єктивний та неупереджений ризик-орієнтований моніторинг та контроль за дотриманням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень, визначених розділами 4–5 Закону, зокрема з використанням ІТ-інструментів, за результатами яких ефективно виявляються рішення та правочини, ухвалені в умовах конфлікту інтересів, забезпечується належне реагування на виявлені порушення, а також на рішення, прийняті з порушенням вимог Закону удосконалено механізми запобігання конфлікту інтересів» [115].

Попередження та виявлення ризиків та фактів корупції в митних органах включає:

I. Ризик-орієнтовані механізми, зокрема:

1. Механізм управління корупційними ризиками. Зауважимо, що методологія управління корупційними ризиками затверджена наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 28 грудня 2021 р. № 830/21 [99]. Антикорупційні програми повинні передбачати оцінку корупційних ризиків у діяльності відповідного органу. У митних органах для цього запроваджено Антикорупційну програму Держмитслужби на 2013–2025 рр. [115], в якій визначено заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків та осіб, відповідальних за їх виконання, строки та

необхідні ресурси. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 11 Закону № 1700, Держмитслужба здійснює «координацію та надання методичної допомоги щодо виявлення корупційних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм», а організацій роботи з оцінки корупційних ризиків у діяльності митних органів, «підготовки заходів щодо їх усунення, внесення керівнику такого органу відповідних пропозицій» (п. 2 ч. 6 ст. 13-1 Закону № 1700) [112]. При цьому до повноважень НАЗК (п. 11 ч. 1 ст. 12) належить затвердження «методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності» Держмитслужби.

2. Механізм «моніторингу способу життя суб'єктів декларування», запроваджений у ст. 51-4 Закону України «Про запобігання корупції» № 1700, в якій закріплено повноваження НАЗК щодо здійснення вибіркового моніторингу способу життя суб'єктів декларування «з метою встановлення відповідності їх рівня життя наявним у них та членів їх сім'ї майну і одержаним ними доходам згідно з декларацією особи, уповноваженої на виконання функцій держав або місцевого самоврядування» [112]. Порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування, відповідно до ч. 3 ст. 51-4 Закону № 1700, визначається НАЗК [112]. Уповноважений підрозділ (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції, який утворюється в апараті Держмитслужбі як ЦОВВ, відповідно до ч. 1 та 6 ст. 13-1 Закону № 1700 [112], здійснює ряд завдань, серед яких таке як «моніторинг способу життя» не назване.

Відповідно до Закону № 3977-IX від 17 вересня 2024 р., яким доповнено МК України, ст. 572-2 впроваджується окремий механізм «моніторингу способу життя посадових осіб митних органів» з метою «забезпечення доброчесності посадових осіб митних органів та дотримання вимог, встановлених законами України» № 889 та № 1700, запобігання порушення посадовими особами митних органів «правил етичної поведінки, запобігання конфлікту інтересів, скоєнню вчинків, які можуть негативно вплинути на репутацію посадової особи та авторитет митних органів» [69].

3. Механізм перевірки інформації, поданої посадовими особами митних органів у формі «декларації доброчесності», що відбувається під час проходження ними служби. Форма «декларації доброчесності» та порядок її подання належить, згідно з абз 2 ч. 1 ст. 272-2 МК України, визначити Кабінету Міністрів України [69].

Перевірці на доброчесність та моніторингу способу життя підлягають усі посадові особи митних органів (ч. 1 ст. 572-2 МК України). А тому, згідно з абз. 1 ч. 1 ст. 572-2 МК України, періодичність та порядок їх проведення також мають бути визначені Урядом [69].

Функції «перевірки посадових осіб митних органів на доброчесність та моніторингу способу життя» покладаються, відповідно до ч. 1 ст. 572-3, на Дисциплінарний комітет, який ще належить утворити. У зв'язку з вимогою ст. 572-3 МК України щодо утворення Дисциплінарного комітету виникає проблема дублювання його повноважень та уповноваженого підрозділу (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції, зважаючи на те, що функціонування такого підрозділу є вимогою Закону № 1700 та через нього відбувається взаємодія з НАЗК. На нашу думку, пріоритетний варіант вирішення проблеми дублювання повноважень – закріпити за новоутворюваним Дисциплінарним комітетом функції уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції, в розумінні Закону № 1700. На це вказує також положення ч. 1 ст. 572-3 МК України, де зазначено: «Дисциплінарний комітет утворюється з метою *сприяння митним органам* в організації проведення перевірки посадових осіб митних органів на доброчесність та моніторингу способу життя». Вимоги щодо складу Дисциплінарного комітету та вимоги до осіб, які до нього входять, закріплені в ч. 2 ст. 572-3 МК України, де встановлено, що до нього входять: 1) три посадові особи митних органів; 2) три особи, визначені міжнародними та іноземними організаціями; 3) одна особа, визначена Радою бізнес-омбудсмена. Положення про Дисциплінарний комітет та його персональний склад, згідно з абз. 2 ч. 2 ст. 572-3 МК України, «затверджується ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику» – Мінфіном [69].

Згідно з ч. 3 ст. 572-2 МК України, «у разі виявлення під час перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя ознак недоброчесної поведінки, у тому числі невідповідності рівня життя посадової особи митного органу задекларованому нею майну і доходам, наявності конфлікту інтересів, незаконного збагачення чи необґрунтованих активів відповідна інформація є підставою для звернення митного органу до відповідного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції для вжиття ним необхідних

заходів у межах компетенції та є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження стосовно такого працівника» [69].

4. Також, згідно із Законом № 3977-IX від 17.09.2024, МК України доповнено ст. 572-2, якою впроваджується механізм (процедура) психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа, метою якого є отримання уточнюючої інформації для з'ясування ступеня її повноти та достовірності, а також отримання додаткових відомостей, які можуть стосуватися або використовуватися в службовій діяльності посадової особи митних органів. Правові вимоги щодо проходження посадовими особами митних органів процедури психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа закріплені в ч. 2-6 ст. 572-1 МК України, де встановлено, що «порядок його проведення та зберігання і використання результатів такого опитування визначається Кабінетом Міністрів України» [69], який на сьогодні не затверджено [143].

II. Забезпечення реальної відкритості, що включає аналіз інформації про можливі факти корупції та реагування на неї, усунення корупції та притягнення до відповідальності, яке здійснюється шляхом оприлюднення інформації про функціонування Держмитслужби та інших митних органів, функціонування внутрішніх каналів повідомлень, міжвідомчої взаємодії та зворотного зв'язку з викривачами, суспільством.

Розкриємо стадії процесу аналізу інформації про можливі факти корупції, що одержується через канали повідомлень у митних органах, та реагування на неї.

1. Отримання інформації через канали повідомлень. Повідомлення про корупцію може бути як письмовим, так і усним, подане як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне), як анонімним, так і поданим визначеним викривачем. У Законі України «Про запобігання корупції» в ч. 1 ст. 1 закріплене поняття «викривач», під яким розуміється «фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності,

проходження служби чи навчання» [112]. Таким чином, викривачами можуть виступати як працівники митних органів, так і інші особи. При цьому повідомлення набувають правового режиму «способів захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем», якщо вони надходять *до керівника або уповноважених підрозділів (осіб) митних органів,* «у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу, а так само до органу вищого рівня, уповноважена особа якого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях» (ч. 1 ст. 1 Закону) [112].

З метою врегулювання здійснення «в митних органах внутрішніх процедур і механізмів прийняття та розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних за корупцією правопорушень, інших порушень Закону, перевірки та належного реагування на такі повідомлення було затверджено Наказом митної служби України від 28 вересня 2020 р. № 412 «Порядок організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами, в митних органах» (далі – Порядок № 412) [138]. Він спрямований на встановлення «єдиного порядку документування такої діяльності в Держмитслужбі та її територіальних органах» [138].

Загалом канали повідомлень, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», розмежовуються на: зовнішні, регулярні і внутрішні. У Держмитслужбі та її територіальних підрозділах функціонують різні типи внутрішніх каналів, загальними для яких є вимоги щодо: 1) реєстрування повідомлень про корупцію службою діловодства за окремим видом документа – «Повідомлення про корупцію» («ППК»); 2) облік повідомлень про корупцію незалежно від способів надходження (подання) в Журналі обліку повідомлень про корупцію, внесених викривачами (додаток 3 до Порядку № 312) (п. 4.1 Порядку № 412) [138]; 3) організація роботи з повідомленнями про корупцію базується на принципах: доброчесності, захисту прав викривачів; конфіденційності, зворотного зв'язку, неупередженості, об'єктивності та рівності (п. 2.2 Порядку № 412) [138].

Внутрішні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції»

як правове поняття в ч. 1 ст. 1 цього Закону визначено як «способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, юридичної особи, *у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу*, а так само до органу вищого рівня, уповноважена особа якого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях» [112].

Усі органи державної влади зобов'язані «забезпечити функціонування внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону» (ч. 1 ст. 53-1 Закону № 1700) [112], «організації та забезпечення розгляду повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону» (п. 3 ч. 4 ст. 53-1 Закону) [112]. Зважаючи на те, що викривачами виступають особи, не лише ті, які перебувають у трудових, професійних відносинах чи проходять у них державну службу чи навчання, а й особи, яким інформація про можливі факти корупційних діянь стала відома у зв'язку з їх господарською, громадською, науковою діяльністю або її участю у передбачених законодавством процедурах, таке «вузьке» визначення в Законі поняття «внутрішні канали повідомлення» формально обмежує права викривачів, оскільки залишає можливість звернення лише до регулярних та зовнішніх каналів повідомлення про корупцію, при тому, що в дійсності через внутрішні канали відбувається одержання інформації від «зовнішніх» фізичних та юридичних осіб також, про що свідчить, зокрема положення п. 3.5 Порядку № 412 [138].

До внутрішніх каналів повідомлення про можливі факти корупції в митній сфері варто зарахувати повідомлення спеціально уповноважених представників у сфері протидії корупції шляхом:

а) використання електронного застосунку за посиланням https://customs.gov.ua/anketa-zapobigannia-proiavam-koruptsiyi [4], за допомогою спеціального поля в розділі «Запобігання проявам корупції» на офіційному вебсайті Держмитслужби (п. 1.3.8 Порядку № 412) [138];

б) використання «гарячої лінії», що функціонує за спеціальним номером телефону +380 44 247 28 44 [84], а також іншими засобами телефонного зв'язку через визначених

працівників Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Держмитслужби (п. 1.3.7 Порядку № 412) [138] – може використовуватись опитувальний лист за примірною формою, наведеною у додатку 2 до Порядку № 412 (п. 3.7) [138];

в) використання електронних скриньок:

– за електронною поштою anticorruption@customs.gov.ua Відділу з питань запобігання та виявлення корупції, як вказано на офіційному вебсайті Держмитслужби [84], – приймаються і ідентифікуються відповідальним працівником цього структурного підрозділу, роздруковуються в день їх надходження або наступного робочого дня, якщо вони надійшли в неробочий час, у вихідні чи святкові дні, та передаються до служби діловодства Держмитслужби для опрацювання і реєстрації (п. 3.8 Порядку № 412) [138];

– на електронні адреси post@customs.gov.ua, zvernennya@customs.gov.ua та publishinfo@customs.gov.ua, як зазначено в Порядку № 412 [138].

Попередній розгляд та ідентифікація повідомлень про корупцію, які надійшли на електронні адреси, визначені у Держмитслужбі для подання запитів на отримання публічної інформації та звернень громадян в електронному вигляді, здійснюється працівниками уповноваженого підрозділу (уповноваженою особою) та підрозділом, до функціональних обов'язків якого належить реєстрація звернень громадян та запитів на отримання публічної інформації (п. 3.10 Порядку) [138]. У разі встановлення відповідності викладеної інформації ознакам корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону України «Про запобігання корупції», такі повідомлення передаються підрозділом, до функціональних обов'язків якого належить реєстрація звернень громадян та запитів на отримання публічної інформації, у день їх надходження або на наступний день, якщо вони надійшли в неробочий час, у вихідні чи святкові дні, до служби діловодства для реєстрації, відповідно до п. 3.3 Порядку № 412 [138];

г) через поштову скриньку, розміщену в холі адміністративної будівлі Державної митної служби України, за адресою: вул. Дегтярівська 11г, м. Київ, 04119 (п. 1.3.1 Порядку № 412) [138];

д) у письмовому вигляді через працівників Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Держмитслужби (п. 1.3.6. Порядку № 412) [138] – приймаються та

проходять первинне опрацювання (попередній розгляд і ідентифікацію), реєстрацію службою діловодства спільно з працівниками уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) в день їх надходження або не пізніше наступного робочого дня (п. 3.2 Порядку № 412) [138];

е) під час особистого прийому керівництвом та посадовими особами Держмитслужби (інформація про порядок запису на прийом та графік особистого прийому розміщується на офіційному веб-сайті Держмитслужби) (п. 1.3.4. Порядку № 412) [138] – повідомлення проходять первинне опрацювання та реєстрацію шляхом передачі заповнення форми повідомлення про корупцію, отриманого працівником уповноваженого підрозділу (уповноваженою особою) засобами телефонного зв'язку (додаток 1 до Порядку № 412), до служби діловодства Держмитслужби або її територіального органу (п. 3.6 Порядку № 412) [138].

Повідомлення може бути надіслано без зазначення авторства (анонімно) та вказування іншої інформації, яка ідентифікує викривача, саме повідомлення розглядається у тому випадку, коли наведена у ньому інформація стосується конкретної особи та містить фактичні дані, які можуть бути перевірені [84]. Порядок № 412 визначає послідовність дій працівників апарату Держмитслужби, митниць Держмитслужби, Спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень Держмитслужби, Департаменту спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби під час отримання, реєстрації, обліку та розгляду повідомлень про корупцію, внесених викривачами. У п. 3.9 зазначеного Порядку № 412 закріплено, що якщо повідомлення про корупцію не відповідає вимогам Закону України «Про запобігання корупції», але порушені питання належать до компетенції Держмитслужби, воно передається до служби діловодства Держмитслужби для опрацювання і реєстрації у встановленому порядку [138].

Згідно з ч. 4 ст. 53-1 Закону України «Про запобігання корупції», Державна митна служба зобов'язана забезпечити «викривачам умови для здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень», зокрема «функціонування у випадках, передбачених цим Законом, внутрішніх та регулярних каналів для повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією

правопорушень, інших порушень цього Закону» [112]. Відповідно до п. 3.1 Порядку № 412, «повідомлення про корупцію приймаються та проходять первинне опрацювання відповідно до вимог Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну та Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55» [138].

Попередній розгляд та ідентифікація повідомлень про корупцію «здійснюються службою діловодства спільно з працівниками уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) в день їх надходження або не пізніше наступного робочого дня, на предмет встановлення наявності фактичних даних, що підтверджують можливе вчинення працівником митних органів Держмитслужби, іншими суб'єктами (особами), на яких поширюється дія вимог Закону України «Про запобігання корупції», корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень вимог цього Закону, які можуть бути перевірені, та належності до компетенції і повноважень уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) (п. 3.2 Порядку № 412) [138].

Окремим предметом уваги та повідомлення через внутрішні канали Державної митної служби України є те, що в повідомленні про можливий факт корупції може міститися інформація про корупційне діяння, що впливає на фінансові інтереси ЄС та України. Відповідно до Угоди про асоціацію України, Україні як державі-кандидату у члени ЄС належить забезпечити створення передусім в державних органах, діяльність яких пов'язана з використанням коштів ЄС, або з акумулюванням коштів до бюджету ЄС (що відбуватиметься з набуттям Україною членства), каналів та процедур для повідомлення інформації про корупцію, шахрайство, конфлікт інтересів та інші порушення, які впливають на фінансові інтереси ЄС та України – так зване «митне шахрайство» («custom fraud»), та для реагування на них, мінімальні вимоги до яких окреслені в Директиві (ЄС) 2019/1937 [216], а також доступ осіб, які здійснюють такі повідомлення, до заходів із підтримки, що визначені в цій Директиві, а також в Директиві (ЄС) 2016/1919 [25] і Директиві 2008/52/ЄС Європейського Парламенту і Ради [23].

У ч. 2 ст. 8 Рамкової угоди до Інструменту Ukraine Facility закріплено, що «з метою ефективного запобігання та виявлення порушень, шахрайства, корупції та іншої незаконної діяльності, що впливає на фінансові інтереси Союзу, включно з конфліктами інтересів», Служба координації боротьби із шахрайством, що має бути утворена в Україні, «повинна підготувати та затвердити методологію щодо того, як підозрювані випадки будуть розглядатися всередині» в межах України [рамкова угода]. Зауважимо, що викривачами, правові засади захисту яких встановлені Директивою (ЄС) 2019/1937, визначено працівників організації, в межах якої вони повідомляють про факти корупції, та пов'язані з ними особи [26]. Відповідно, під час формування культури протидії корупції особлива увага має бути зосереджена на належності надання повідомлень про корупцію працівниками митних органів, якщо про такі факти стане відомо. Складовим елементом такої культури має бути запровадження декларації про відсутність/наявність конфлікту інтересів до моменту початку проведення відповідних митних процедур, а також захист як самого викривача, так і тієї інформації, що повідомляється.

Зауважимо, що в пп. 3 ст. 2.6.2 Антикорупційної стратегії України на 2021–2025 рр. передбачена необхідність «створення належних внутрішніх каналів для повідомлень про корупцію, які містять в собі інформацію, що віднесена до державної таємниці, таємниці слідства, а також службової інформації, яка була зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни» [114].

Регулярні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень – це способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем органам прокуратури, Національній поліції, Національному антикорупційному бюро України, Державному бюро розслідувань, Національному агентству з питань запобігання корупції. Більшість з них визначено спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції [77], а саме в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», – це органи прокуратури, Національна поліція України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції [112]. Однак до регулярних каналів віднесено також способи повідомлення Державного бюро розслідувань, проте до їх числа не віднесено канали повідомлення Бюро економічної безпеки України, що, на нашу думку, потрібно

виправити шляхом доповнення відповідного абзацу ч. 1 ст. 1 вказаного Закону [112]. Особливо зважаючи на те, що в ч. 1 ст. 53-1 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено, що Державне бюро розслідувань так само, як і органи прокуратури, Національна поліція, НАБУ та НАЗК, «зобов'язані забезпечити функціонування внутрішніх і регулярних каналів повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону» [112]. Повідомлена через вказані регулярні канали інформація вноситься вказаними уповноваженими органами держави як авторизованими користувачами до Єдиного порталу повідомлень викривачів шляхом заповнення форми/обрання полів (п. 4 Глави IV Порядку ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів) [131]. Правовий режим Єдиного порталу повідомлень викривачів як інформаційно-телекомунікаційної системи встановлено ст. 53-1 Закону № 1700 [112]. Отримана інформація про можливі факти корупційних діянь підлягає перевірці, що в разі її підтвердження має наслідком притягнення винних посадових осіб митних органів до відповідного виду юридичної відповідальності.

Зовнішні канали повідомлення. У ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» зовнішні канали повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону визначено як «шляхи повідомлення інформації викривачем через фізичних чи юридичних осіб, у тому числі через медіа, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо» [112], обґрунтовані підстави використання яких для повідомлення інформації з обмеженим доступом (крім інформації, яка містить державну таємницю) перелічені в ч. 4 ст. 53-2 вказаного Закону [112]. Згідно з ч. 2 ст. 53-1 вказаного Закону, «при використанні особою зовнішніх каналів здійснення повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону внесення інформації до Єдиного порталу повідомлень викривачів здійснюється не пізніше наступного робочого дня з моменту її виявлення уповноваженою особою суб'єкта, до повноважень якого належить здійснення розгляду чи розслідування фактів, викладених у повідомленні» [112].

Одним із важливих внутрішніх каналів інформації про порушення, які вчиняють посадові особи митних органів, є скарги. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про звернення громадян», дія цього Закону не поширюється на порядок розгляду заяв і скарг громадян, встановлений, зокрема Законом України «Про запобігання корупції» [155], і нічого не сказано про те, що саме має відбуватися, якщо вирішення питань, порушених у скарзі, належить до предмета регулювання Закону України «Про запобігання корупції». Відсутні в Законі України «Про запобігання корупції» й положення щодо порядку реагування на інформацію про діяння, що містять ознаки корупції (допущення конфлікту інтересів, шахрайства тощо), яка міститься в скаргах (заявах, клопотаннях), які подані в порядку адміністративного оскарження: 1) рішень, дій або бездіяльності митних органів, що врегульований главою 4 МК України [69]; 2) оскарження рішень митних органів як контролюючих органів, які здійснюють адміністрування митних платежів, яке здійснюється з додержанням вимог положень ст. 56 ПК України [85], розгляд яких здійснюється відповідно до ст. 19-1, 20, 55, 56, 78, 86 та інших ПК України [85].

Однак варто назвати як позитив те, що в п. 3.10 Порядку № 412 закріплено механізм ідентифікації повідомлень про корупцію, які надійшли на електронні адреси, визначені у Держмитслужбі для подання запитів на отримання публічної інформації та звернень громадян в електронному вигляді [138]. Така ідентифікація «здійснюється працівниками уповноваженого підрозділу (уповноваженою особою) та підрозділом, до функціональних обов'язків якого належить реєстрація звернень громадян та запитів на отримання публічної інформації» [138]. Таким чином, якщо в зверненні громадян (юридичних осіб) міститься інформація про ймовірне корупційне діяння, його належить реєструвати як повідомлення про корупцію.

Одним із завдань в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. визначено запровадження ефективного і прозорого механізму розгляду скарг на дії посадових осіб митних органів, а також моніторинг результатів їх розгляду (п. 3.3.3) [115]. Відповідно вважаємо, що ст. 12 Закону України «Про звернення громадян» доцільно доповнити третім абзацом: «Якщо вирішення питань, порушених у заявах (клопотаннях) і скаргах громадян, належить до предмета регулювання Закону України "Про запобігання корупції", вони розглядаються в порядку, встановленому зазначеним Законом України».

2. Попередній розгляд (попередня перевірка) повідомлень про корупцію. Відповідно до ч. 3 ст. 53-2 Закону України «Про запобігання корупції», «попередній розгляд повідомлення здійснюється уповноваженою особою у строк не більше десяти робочих днів з дня внесення цієї інформації до Єдиного порталу повідомлень викривачів» [112].

Повідомлення про корупцію, яке не є анонімним, підлягає попередній перевірці у строк «не більше 10 робочих днів» (п. 5.4 Порядку № 412) [138], натомість анонімне повідомлення про корупцію підлягає перевірці у строк не більше 15 днів від дня його отримання (п. 5.1 Порядку № 412) [138], але, за неможливості розгляду в цей строк, термін його розгляду може бути продовжений керівником митного органу або його заступником [138]. Зазначена відмінність у строках розгляду повідомлень не є обґрунтованою, зважаючи на те, що Закон однозначно встановив строк попереднього розгляду в десять днів. Також зауважимо, що в Порядку № 412 вживаються два терміни, які окреслюють процедуру визначення прийнятності поданого повідомлення про корупцію, – «попередній розгляд» та «попередня перевірка» [138]. Попередній розгляд здійснюється «на предмет встановлення наявності фактичних даних, що підтверджують можливе вчинення працівником митних органів Держмитслужби, іншими суб'єктами (особами), на яких поширюється дія вимог Закону України "Про запобігання корупції", корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень вимог цього Закону, які можуть бути перевірені, та належності до компетенції і повноважень уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи)» (п. 3.2, 1.5 Порядку 412) [138].

Попередній перевірці підлягають подані викривачами (тобто не анонімно) повідомлення, а щодо анонімних повідомлень зазначено, що вони підлягають «перевірці», однак відмінність між цими процедурами в Порядку № 412 не вказана. Загальні засади проведення перевірок за повідомленнями викривачів закріплені в ст. 53-2 Закону України «Про запобігання корупції» [112], в ч. 2 якої закріплено, що «повідомлення підлягає розгляду, якщо наведена у ньому інформація містить фактичні дані, що вказують на можливе вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень цього Закону, які можуть бути перевірені» [112]. При цьому поняття «попередня перевірка» визначене як «перевірка фактичних даних, викладених у

повідомленні про корупцію, яка проводиться у спосіб та у строки, визначені частиною третьою статті 53^2 Закону України «Про запобігання корупції» [112].

Зауважимо, що, згідно із Законом № 1700, «у разі якщо наведена у повідомленні інформація стосується керівника органу або юридичної особи, до якого (якої) воно надійшло, таке повідомлення у триденний строк надсилається суб'єкту, уповноваженому здійснювати розгляд чи розслідування фактів, викладених у повідомленні, про що інформується особа, яка здійснила повідомлення» (ч. 3 ст. 53-2) [112]. За результатами її проведення у разі підтвердження фактів, викладених у повідомленні про корупцію, «працівником уповноваженого підрозділу, відповідальним за її проведення (головним виконавцем з його розгляду), на ім'я керівника уповноваженого підрозділу подається доповідна записка, в якій викладається суть вжитих заходів з перевірки викладеної інформації, їх результати та пропонується одне з таких рішень: 1) щодо необхідності призначення (ініціювання) проведення: а) внутрішньої перевірки або б) проведення службового розслідування (п. 5.5.1 Порядку № 412); 2) передачу у разі встановлення ознак кримінального правопорушення повідомлення про корупцію та матеріалів попередньої перевірки в порядку, передбаченому КПК України, до органу досудового розслідування (або до інших органів, уповноважених реагувати на виявлені правопорушення) (п. 5.5.2) [138]. Недоліком вважаємо те, що в п. 5.5 Порядку № 412 прямо не сказано про необхідність ініціювання притягнення адміністративної відповідальності в разі, якщо підтверджені в повідомленні факти свідчать про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, а також про те, що має бути ініційовано вжиття заходів щодо припинення виявленого порушення.

Натомість, у ч. 3 ст. 53-2 Закону України «Про запобігання корупції» чітко закріплено, що «у разі якщо в ході проведення попереднього розгляду виявляються ознаки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, матеріали передаються відповідному спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції або Державному бюро розслідувань» [112], тобто передача відбувається до відповідного уповноваженого органу держави як для проведення кримінального, так і адміністративного розслідування. У разі ж не підтвердження фактів, викладених у

повідомленні про корупцію пропонується керівнику прийняти рішення про закриття провадження попередньої перевірки (п. 5.5.3) [138].

Щодо анонімних повідомлень вживається термін «перевірка» (п. 5.1 Порядку № 412) і зазначається, що «у разі підтвердження інформації керівник митного органу (особа, яка виконує його обов'язки) вживає заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції або правоохоронні органи відповідно до їх компетенції» (п. 5.3 Порядку № 412) [138].

Отже, між вказаними процедурами «попередньої перевірки» та «перевірки» є відмінності в частині: 1) ініціювання притягнення до адміністративної відповідальності; 2) ініціювання службового розслідування; 3) ініціювання проведення внутрішньої перевірки. Така відмінність не є обґрунтованою, а тому ці процедури слід уніфікувати.

3. Перевірка фактів. У Законі України «Про запобігання корупції» вживаються терміни:

а) «внутрішні розслідування» (п. 14 ч. 1 ст. 63 Закону № 1700), порядок проведення яких є предметом врегулювання Антикорупційних програм юридичних осіб, які зазначені в ч. 2 ст. 62 Закону № 1700 [112];

б) «внутрішні перевірки» (ч. 3 ст. 53-2 Закону № 1700) у контексті проведення дисциплінарного провадження за повідомленням про корупцію. Паралельно вживається термін «попередній розгляд», зокрема в ч. 3 ст. 53-2 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено: «У разі якщо за результатами попереднього розгляду повідомлення викладена у ньому інформація підтверджується, винні особи притягуються до дисциплінарної відповідальності уповноваженим на це суб'єктом відповідного органу або юридичної особи» [112]. Також зазначено, що «дисциплінарне провадження за повідомленням проводиться у строк не більше 30 днів з дня завершення попереднього розгляду. Якщо в зазначений строк перевірити повідомлену інформацію неможливо, строк дисциплінарного провадження може бути продовжено до 45 днів. Повторне продовження строку внутрішньої перевірки не допускається» (ч. 3 ст. 53-2 Закону

№ 1700) [112]. Згідно з п. 4 ч. 2 ст. 53-9 Закону № 1700, уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції мають право «вносити подання керівнику відповідного органу чи юридичної особи про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності за порушення цього Закону» [112];

в) «службове розслідування» – в контексті процедури «з виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією діяння, що проводиться за рішенням керівника органу, де працює особа», яка вчинила таке правопорушення (ч. 3 ст. 65-1 Закону № 1700) [112]; НАЗК має право «ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких правопорушень» (п. 11-1 ч. 1 ст. 12 Закону) [112], шляхом внесення припису (ч. 6 ст. 12 Закону № 1700) [112];

г) «розслідування та/або перевірка фактів» – в контексті аналізу інформації, наведеної в повідомленні про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень з використанням зовнішніх каналів (ч. 2 ст. 53-1, ч. 1 ст. 53-6 Закону № 1700) [112].

Проведення внутрішньої перевірки за повідомленням про корупцію у разі підтвердження викладених фактів здійснюється на підставі рішення керівника митного органу (особи, яка виконує його обов'язки), оформленого у вигляді доручення до доповідної записки керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) (п. 5.8 Порядку № 412) [138].

У дорученні до доповідної записки про проведення внутрішньої перевірки за повідомленням про корупцію залежно від обсягу інформації (викладених фактів), яка підлягає перевірці, визначаються терміни перевірки, посади, власні імена та прізвища посадових (службових) осіб – керівника та його заступника (за необхідності), відповідального за її проведення, та членів робочої групи, уповноважених проводити перевірку, за необхідності права, обов'язки та відповідальність учасників перевірки.

Керівник робочої групи з проведення внутрішньої перевірки за повідомленням про корупцію розподіляє між членами робочої групи конкретні завдання відповідно до їх

компетенції та функціональних обов'язків, забезпечує проведення перевірки та контролює хід виконання завдань, має право надавати членам робочої групи додаткові завдання та доручення (п. 5.9 Порядку № 412) [138].

Результати службової перевірки за повідомленням про корупцію оформлюються Актом про результати внутрішньої перевірки за повідомленням про корупцію, який повинен містити інформацію про підстави її початку, інформацію (факти), які перевірялись, встановлені факти чи події, зокрема ті, що призвели до порушення вимог нормативно-правових актів чи розпорядчих документів Держмитслужби, із зазначенням конкретних положень нормативно-правових актів, розпорядчих документів Держмитслужби, які порушено, «причини та умови, що призвели до цих порушень або сприяли їм, наслідки таких порушень, можлива заподіяна шкода та нанесені збитки внаслідок таких порушень, інші відомості, які мають значення для розгляду повідомлення про корупцію» (п. 5.10 Порядку № 412) [138].

У разі незначного обсягу інформації, що перевірялась та/або була встановлена під час внутрішньої перевірки за повідомленням про корупцію, що не потребує узагальнення в акті перевірки, результати такої перевірки можуть бути викладені у доповідній записці про результати розгляду повідомлення про корупцію на ім'я керівника митного органу, який прийняв рішення про проведення перевірки.

4. Реагування на корупційне порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності. За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», як визначено в ч. 1 ст. 65-1 цього Закону, «притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку» [112]. До числа таких осіб належать і керівник Державної митної служби України (пп. «а» п. 1 ч. 1 ст. 3), державні службовці митних органів (пп. «в» п. 1 ч. 1 ст. 3), посадові та службові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (пп. «е» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700) [112].

Також зауважимо, що, відповідно до ч. 2. ст. 65-1 Закону № 1700, «особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді

позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку» [112].

Важливим напрямом удосконалення механізму реагування на факти корупційних діянь є виконання завдання, що закріплене в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр., – із забезпечення функціонування ефективного і прозорого механізму притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників митних органів (включаючи звільнення з посади) (п. 3.3.3) [114].

5. Повідомлення викривача про результати попередньої перевірки. Відповідно до ч. 3 ст. 53-2 Закону України «Про запобігання корупції», «особі, яка здійснила повідомлення, надається детальна інформація про результати попереднього розгляду, а також дисциплінарного провадження (якщо воно проводилося) у триденний строк з дня завершення відповідного розгляду чи провадження». Це ж стосується попередньої перевірки (п. 5.7 Порядку № 412) [138]. Така інформація надається викривачу у вигляді листа-відповіді (документа, адресованого фізичній особі) за підписом керівника уповноваженого підрозділу або особи, яка виконує його обов'язки (п. 5.7. Порядок № 412) [138].

6. Гарантії додержання прав особи, щодо якої повідомлено про можливий факт корупції. Невід'ємною характерною рисою правової держави є право особи на захист та презумпція невинуватості. Згідно зі ст. 62 Конституції України, «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину» [50]. Зауважимо, що в Законі України «Про запобігання корупції» такі гарантії відсутні. Проте в ст. 235 КЗпПУ закріплено, що «у разі звільнення без законної підстави або незаконного переведення на іншу роботу, у тому числі у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою, працівник повинен бути поновлений на попередній роботі органом, який розглядає трудовий спір» [46].

7. Захист викривачів корупції. Під захист підпадають як самі викривачі, так і близькі особи, в розумінні ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» [112]. Права та гарантії захисту викривача закріплені в ст. 53-3 та інших Закону України «Про запобігання корупції» [112], у ст. 2-1, 32, 235 та інших КЗпПУ [46].

Поняття «захист прав викривачів», визначене в п. 2 Порядку № 412 як «розуміння та усвідомлення працівниками митних органів, які мають доступ до повідомлень про корупцію та іншої інформації, яка пов'язана з такими повідомленнями, ризиків для викривачів та їхніх близьких осіб, пов'язаних з поданням повідомлень про корупцію, встановленням фактів порушення вимог Закону України "Про запобігання корупції"» (п. 2.2.2 Порядку № 412) [138]. Таке визначення поняття «захисту» концентрує увагу лише на психологічних процесах, що відбуваються у працівників митних органів, які уповноважені працювати з інформацією, що міститься в повідомленнях про корупцію, проте не передбачає певних активних дії з власне «захисту» викривачів. Також у наведеному визначенні відсутня вказівка на необхідність забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність, складові якого визначені в ст. 53-5 Закону України «Про запобігання корупції» [112].

Положення Закону України «Про запобігання корупції» щодо захисту «викривачів» (whistleblowers) базуються на ст. 33 Конвенції ООН проти корупції, відповідно до якої «кожна держава-учасниця розглядає можливість включення до своєї внутрішньої правової системи належних заходів для забезпечення захисту будь-яких осіб, які добросовісно і на обґрунтованих підставах повідомляють компетентним органам про будь-які факти, пов'язані зі злочинами, передбаченими цією Конвенцією, від будь-якого несправедливого поводження» [49]. Аналогічне положення закріплене у ст. 9 Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією [200].

До основних правових джерел, що містять правові засади забезпечення безпеки викривачів корупції, належать Конституція України, Закони України «Про запобігання корупції» (Закон № 1700), «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [112], «Про оперативно-розшукову діяльність» [161] КК України [56], КПК України [57] та інші закони.

Згідно із ст. 2 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», право на забезпечення безпеки, «за наявності відповідних підстав мають, зокрема викривач та особа, яка заявила до правоохоронного органу про кримінальне правопорушення або в іншій формі брала участь чи сприяла виявленню, попередженню, припиненню або розкриттю кримінальних правопорушень, члени їх сімей [112]. У КПК України також закріплено правовий статус викривача із широким колом процесуальних прав (п. 16-2 ч. 1 ст. 2, п. 25 ч. 1 ст. 3 та ч. 3 с. 60, ч. 6 ст. 130-1 КПК України) [57] та правом на захист. Захист викривачів покладено передусім на НАЗК (п. 13, 15 ст. 11 Закону № 1700 [113]) та на уповноважені підрозділи (уповноважені особи) (п. 7 ч. 6 ст. 12 Закону № 1700) [113], яким належить здійснювати «забезпечення захисту працівників, які повідомили про порушення вимог цього Закону, від застосування негативних заходів впливу з боку керівника або роботодавця відповідно до законодавства щодо захисту викривачів» [113]. Але їм гарантується державний захист, забезпечення якого покладене передусім на НАЗК, яке здійснює, відповідно до ч. 3 ст. 53 Закону України «Про запобігання корупції», в межах, визначених цим Законом [113], повноваження з: 1) звернення до суду з позовом (заявою) про захист прав і свобод викривачів, участі в судовому розгляді таких справ; 2) представництва інтересів викривача у суді; 3) вступу у справи, провадження в яких відкрито за позовами (заявами) викривачів; 4) ініціювання перегляду судових рішень та інші. Окремим елементом інституту «захисту викривача» є «захист трудових прав викривача», що є предметом регулювання ст. 53-4 Закону № 1700, в ч. 4 якої закріплено, що «викривачу, його близьким особам, права яких порушені всупереч положенням частин першої – третьої цієї статті, гарантується поновлення їх порушених прав» [113]. Так, ст. 235 КзпПУ передбачає: «У разі наявності підстав для поновлення на роботі працівника, який був звільнений у зв’язку із здійсненим ним або його близькою особою повідомленням про можливі факти корупційних або пов’язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України “Про запобігання корупції” іншою особою, та за його відмови від такого поновлення орган, який розглядає трудовий спір, приймає рішення про виплату йому грошової компенсації у розмірі шестимісячного середнього заробітку, а у випадку неможливості поновлення – у розмірі дворічного середнього заробітку» [46]. Зауважимо,

що, незважаючи на підстави поновлення, згідно з ч. 3 ст. 570-3 МК України, «у разі поновлення на посаді за рішенням суду особи, яка станом на дату поновлення більше одного року не проходила перевірку рівня митних компетенцій, така особа поновлюється на відповідній посаді шляхом укладення контракту про проходження служби в митних органах строком до трьох місяців».

Також, відповідно до ч. 7 ст. 53 Закону № 1700, на НАЗК покладено здійснення функції «моніторингу виконання закону у сфері захисту викривачів та проведення щорічного аналізу та перегляду державної політики у цій сфері [113], з цією метою НАЗК має право: 1) надавати уповноваженим підрозділам (уповноваженим органам), зокрема і Державної митної служби, рекомендаційні роз'яснення, методичну та консультаційну допомогу з питань застосування актів законодавства з питань захисту викривачів (п. 15 ст. 11 Закону) [113]; 2) здійснювати перевірку «дотримання законодавства з питань захисту викривачів, внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями» (п. 13 ст. 11 Закону) [113]; 3) проводити перевірки захисту викривачів» (п. 5-2 ч. 5 ст. 12) [113]; 4) отримувати «письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення вимог цього Закону щодо захисту викривачів» (п. 5-5 ч. 5 ст. 12); 5) у випадках виявлення порушення «вносити приписи щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності», зокрема щодо захисту викривачів (п. 5-5 ч. 5 ст. 12, ч. 6 ст. 12 Закону № 1700) [113].

Оскільки Україна, відповідно до Угоди про асоціацію, взяла зобов'язання щодо імплементації Директиви (ЄС) 2017/1371 [26] та наближення національного законодавства до положень Директиви (ЄС) 2019/1937 [216], захист має бути надано також будь-якій особі, що повідомляє Єврокомісію, OLAF або ЕРРО, а на національному рівні – Держмитслужбу, НАЗК, БЕБ, НАБУ, ДБР про митне шахрайство, корупцію в митних органах чи конфлікт інтересів.

8. Механізм громадського контролю. Одним із завдань в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. визначено мінімізацію «корупційних ризиків внаслідок створення органу громадського контролю за поточною діяльністю митних органів, який матиме повноваження, визначені законом» (пп. 3 п. 3.3.1) [114]. Вважаємо, що утворення такої громадської інституції є актуальним питанням протидії не лише корупції, а й митному шахрайству, іншим порушенням митного законодавства.

9. Відновлення порушених прав та зворотний зв'язок з викривачами. До повноважень уповноважених державних органів у сфері запобігання та боротьби з корупцією належить «здійснення співпраці з викривачами». Зокрема, такий обов'язок покладено на НАЗК (п. 13 ч. 1 ст.11 Закону № 1700) [113].

Також на НАЗК покладено обов'язок внесення приписів з вимогою про усунення порушень трудових (звільнення, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, зменшення заробітної плати тощо) та інших прав викривачів і притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, у зв'язку з такими повідомленнями (п. 13 ч. 1 ст. 11 Закону № 1700) [113]. Так, згідно з ч. 6 ст. 12 Закону № 1700, «припис НАЗК є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису НАЗК посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису» [113]. Також Директива (ЄС) 2019/1937 закріплює обов'язок органів влади здійснювати зворотній зв'язок з викривачами, повідомляючи про результат перевірки інформації та форму реагування на підтверджені факти порушення. Відповідно Держмитслужба має повідомляти викривачів про результати розгляду їх повідомлень. В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. в аспекті розвитку вказаного інституту рекомендується підтримувати зв'язок з викривачем навіть у випадку, коли таке повідомлення подане анонімно (за наявності інформації про контакти викривача) (п. 2.2.4) [114].

Відзначимо як важливий крок до формування правової культури повідомлень та використання правового заохочення те, що Держмитслужбою затверджено Положення щодо впровадження в Держмитслужбі та її територіальних органах механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про важливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про

запобігання корупції», затверджене Наказом Державної митної служби України від 07 квітня 2021 р. № 243 [129], який: 1) закріплює мету заохочення та формування культури повідомлення, зокрема «формування поваги до викривачів як сталої норми та частини корпоративної культури» (ч. II); 2) окреслює правову основу механізмів заохочення та формування культури повідомлення, зокрема зазначено, що Держмитслужба «забезпечує викривачам умови для здійснення повідомлення шляхом впровадження механізмів заохочення та формування культури повідомлення», як це передбачено в п. 1 ч. 2 ст. 531 Закону № 1700 [113], а також у Конвенції ООН проти корупції (ст. 33) [49], Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ст. 22) [55], Цивільній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ст. 9) [200]; 3) форми заохочення та формування культури повідомлення, зокрема моральне (заходи заохочення) та матеріальне стимулювання («виплата премій, інших передбачених трудовим законодавством чи колективним договором виплат (нагородження цінним подарунком, надання кредиту на купівлю чи будівництво житла, придбання речей, надання путівок в санаторії, будинки відпочинку тощо)») (п. 1 ч. IV) [129]; 4) організаційні засади щодо функціонування механізму заохочення та формування культури повідомлення; 5) права та гарантії захисту працівників Держмитслужби та її територіальних органів як викривачів; 6) проведення аналізу та самооцінки успішності заохочення та формування культури повідомлення.

10. Зовнішня взаємодія органів Державної митної служби України із уповноваженими органами із протидії корупції. Серед органів державної влади, з якими здійснюється взаємодія митних органів у сфері протидії корупції в митній сфері, передусім варто зазначити правоохоронні органи, які здійснюють кримінальні розслідування фактів корупції, яким за результатами проведення внутрішніх перевірок надсилаються матеріали про порушення законодавства що мають ознаки корупційних злочинів.

Також взаємодія відбувається в рамках Координаційної робочої групи при НАЗК. Так, наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2023 р. № 145/23 «Про затвердження Порядку координації реалізації Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр. та Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» утворено

Координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган (п. 11 Порядку), співголовами якої за посадами є Голова НАЗК та Міністр Кабінету Міністрів України, до складу якої входить Міністр фінансів України [114, с. 9].

Серед актуальних завдань удосконалення організації протидії корупції в митних органах в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. визначено, що під час розробки та вжиття заходів із запобігання корупції у митних органах має бути «налагоджено ефективну співпрацю не лише з органами влади, що уповноважені боротися з корупцією, а й з громадськістю та бізнес-асоціаціями, а також регулярний моніторинг роботи митних органів шляхом проведення періодичних опитувань підприємців та працівників митних органів» (пп. 5 п. 3.3.1) [190].

Для досягнення мети протидії корупції залишається потреба в забезпеченні безперервності виконання заходів Антикорупційної програми Держмитслужби, визначення пріоритетів виконання програми та оцінки їх ефективності.

Також для усунення (мінімізації) корупційних ризиків згідно з Антикорупційною стратегією залишається актуальним питання належного правового регулювання фіксації робочого процесу посадових осіб митних органів за допомогою натільних відеокамер для зниження корупційних ризиків у пунктах пропуску та для захисту честі і гідності посадових осіб митних органів.

Висновки до розділу 2

1. Цикл проходження державної служби посадовими особами митних органів включає такі стадії: 1) прийняття на державну службу до митних органів; 2) перебування та просування на державній службі; 3) переведення по службі посадових осіб митних органів (у тому числі переміщення у формі ротації); 4) припинення державної служби. В МК України встановлено особливості прийняття рішення щодо призначення на посади державної служби в митних органах: 1) керівника (голови) Держмитслужби (ст. 570-1 та 570-2 МК України); 2) заступників керівника Держмитслужби; 3) осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», які

призначаються і звільняються з посад керівником Держмитслужби: а) директор департаменту Держмитслужби, директор спеціалізованого департаменту територіального органу Держмитслужби; б) керівників митниць, їх першого заступника та заступників); в) керівників митних постів; 4) державних службовців митниць (підпорядкованих митних постів), призначення яких здійснює начальник митниці на підставі делегованих йому головою Держмитслужби повноважень. Із прийняттям Закону України № 3977-IX від 17.09.2024, яким МК України доповнено рядом статей, виникла колізія між ст. 570-2 МК України, де закріплено, що «керівник ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням керівника ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, за пропозицією комісії з проведення конкурсу», та положеннями п. 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України, де закріплено, що керівник ЦОВВ, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, призначається Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Така невідповідність потребує приведення положень МК України у відповідність до Основного закону. В ст. 570-1 МК упущено таку вимогу п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу», яка поширюється на осіб, які претендують на зайняття посад категорії «А» та прирівняних до них посад, як «володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи», відповідно пропонуємо в ч. 2 ст. 570-1 МК України після слів «вільно володіє державною мовою» додати «володіє іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи», а також з метою приведення у відповідність з ч. 4 ст. 19 Закону № 889 додати наприкінці абзацу слова «і якщо це особа чоловічої статі, не визнана за станом здоров'я непридатною до військової служби, яка вперше вступає на державну службу, пройшла базову загальновійськову підготовку або військову службу».

Строк, на який призначається державний службовець митного органу, залежить від: 1) посади: голова Держмитслужби та його заступники призначаються строком на п'ять років; інші – не більше ніж на три роки; 2) характеру призначення: на вакантну посаду чи на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця. В оголошенні про проведення конкурсу належить зазначати інформацію щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду. До особливостей процедури призначення

належать: укладення контракту (окрім періоду дії воєнного стану), складання Присяги, ознайомлення зі змістом Кодексу та Порядку етичної поведінки працівників Державної митної служби України та підписання Повідомлення про відповідальність за невиконання його вимог. На сьогодні є потреба затвердження Урядом типової форми та порядку укладення контракту про проходження служби в митних органах, як це передбачено в ч. 5 ст. 570 МК України.

Перебування на посаді державної служби в митних органах формує стаж державної служби, який впливає на кар'єру посадових осіб митних органів та їх оплату праці. З огляду на те, що питання тривалості та режиму роботи державних службовців є предметом регулювання не законодавства про працю, а Закону України «Про державну службу», пропонуємо ч. 1 ст. 574 МК України викласти в такій редакції: «1. Тривалість та режим роботи, час відпочинку посадових осіб митних органів встановлюються відповідно до законодавства України про *державну службу* з урахуванням особливостей, передбачених цим Кодексом». У МК України закріплено особливості залучення посадових осіб до надурочних робіт (ч. 2 ст. 574), а робочий час встановлюється як для посадових осіб митних органів, так і для відповідних митних органів (ч. 1 ст. 247) МК України. Повноваження, права та обов'язки посадових осіб митних органів встановлюються «посадовими інструкціями» або Положеннями про відповідні митні органи, структурні підрозділи митних органів, актами уповноваження. Державні службовці митних органів, відповідно до МК України, Закону № 889 та інших актів законодавства, мають право: 1) *на підвищення рівня професійної компетенції*, що здійснюється шляхом професійного навчання, протягом проходження служби з відривом від служби у формах: а) підготовки (підготовки фахівців з вищої освітою та перепідготовки; б) стажування; в) участі в заходах з обміну досвідом; 2) *на підвищення кваліфікації* (протягом проходження служби не рідше одного разу на три роки підвищення кваліфікації); 3) *на навчання працівників митних органів без відриву від роботи*. Тому вважаємо, що ст. 575 МК України має бути приведена у відповідність до положень Закону № 899 та доповнена такими формами *підвищення рівня професійної компетентності, як:* стажування та участь у заходах з обміну досвідом. Аналіз складових заробітної плати посадових осіб митних органів та основних правових вимог щодо їх

виплати показав, що ч. 2 ст. 585 МК України потрібно доповнити, оскільки не названо таку надбавку, як «надбавка за ранг державного службовця», яка виплачується окремим «посадовим особам митних органів до присвоєння спеціальних звань», відповідно до п. 2 Постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 501.

Оцінювання діяльності керівника (голови) Держмитслужби здійснюється в рамках окремої процедури, що врегульована ч. 9 ст. 570-1 МК України. *Оцінювання посадових осіб митних органів має відбувається згідно зі* спеціальною процедурою оцінювання рівня професійної компетентності, яка запроваджена в ч. 1 ст. 570-1 МК України. *Третій вид оцінювання* – «одноразова атестація», запроваджена п. 3 Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів», також є новим і лише впроваджується. *Четвертий вид оцінювання* – оцінювання результатів службової діяльності – може здійснюватися лише щодо працівників «спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів», з якими укладено контракт про проходження державної служби.

Переведення посадових осіб митних органів може відбуватися:

– на загальних засадах: 1) у разі реорганізації; 2) у разі ризику виникнення конфлікту інтересів; 3) у порядку просування по службі; 4) без проведення конкурсу (у випадках, передбачених ч. 1 ст. 41 Закону № 889);

– на підставі спеціальних положень митного законодавства: 1) на нижчу посаду в разі встановлення за результатами перевірки недостатнього рівня відповідної митної компетенції; 2) в порядку тимчасового переміщення у формі ротації, що наразі запроваджується в митних органах.

Припинення державної служби посадовими особами митних органів відбувається: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб’єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв’язку із зміною її істотних умов; 7) у разі виходу державного

службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»; 9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби. Умовами розірвання контракту, що прямо передбачені в ч. 2 ст. 570-3 МК України, є незгода державного службовця із запропонованою в результаті перевірки та з'ясування недостатнього рівня його відповідної митної компетенції для займаної посади. Закріплення в контракті підстав, що мають індивідуальний характер, є недопустимим. Суб'єктом прийняття рішення про звільнення є суб'єкт призначення відповідного державного службовця митних органів.

2. Додержання принципу доброчесності забезпечується правовим механізмом протидії корупції в митних органах, що включає: 1) утвердження правової культури та доброчесності діяльності митників; 2) забезпечення дотримання ними правових антикорупційних обмежень і гарантій їх додержання, що поширюються на державних службовців та інших працівників митних органів. Доброчесність як принцип (правова засада, кваліфікуючий критерій, професійна та етична вимога), якому мають відповідати державні службовці митних органів, є критично важливим аспектом функціонування митних органів, упровадження якого здійснюється з урахуванням міжнародних стандартів (ООН, Всесвітньої митної організації, ОЕСР, Ради Європи та ЄС), спрямованих на протидію корупції. Етичні засади державної служби в митних органах в Україні деталізовано на рівні Кодексу та Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби, а саме: 1) пріоритету інтересів держави; 2) політичної нейтральності (неупередженості); 3) неупередженості; 4) утримання від виконання незаконних рішень чи доручень; 5) доброчесності; 6) ділової етики; 7) репрезентативності; 8) компетенційності; 9) компетентності; 10) процедурності. Як правовий феномен доброчесність охоплює ряд обов'язків та правових обмежень, що поширюються на кожного з державних службовців митних органів: 1) сумлінне, компетентне, результативне та відповідальне виконання своїх посадових обов'язків; 2) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 3) недопущення «політики обмежень»; 4) запобігання й недопущення одержання неправомірної вигоди або подарунків; 5) заборона розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну

та іншу інформацію з обмеженим доступом; 6) використання робочого часу виключно для виконання завдань і функцій; 7) недопущення прийняття працівником необґрунтованого рішення, що завдає збитки державі; 8) дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 9) негайне повідомлення керівництву про загрозу чи факти недоброчесності; 10) дотримання обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави. Доброчесність за правовим змістом є правовою вимогою щодо спрямованості дій державного службовця митних органів виключно на захист публічного інтересу та належного виконання професійних обов'язків, дотримання закріплених правових обмежень, спрямованих на мінімізацію ризиків корупції, та відмови від приватних інтересів під час реалізації повноважень, здатності етичного, добросовісного поводження в ході реалізації митних процедур та професійної взаємодії, дотримання нульової толерантності до корупції, протидії виявленим фактам корупційних діянь, можливість нести моральну та юридичну відповідальність за свої дії чи бездіяльність.

Утвердження доброчесності передбачає формування відповідної внутрішньоорганізаційної системи забезпечення дотримання посадовими особами митних органів принципу доброчесності, застосовуючи закріплений у законодавстві інструментарій реалізації державної антикорупційної політики та Антикорупційної програми Держмитслужби на 2023–2025 рр. і в наступні періоди, сприяння державним службовцям митних органів усувати перешкоди, які становлять корупційні ризики.

3. До системи заходів митних органів щодо протидії корупційним правопорушенням належать такі механізми: 1) механізм мінімізації впливу суб'єктивних факторів під час здійснення митних процедур (включаючи внутрішній контроль); 2) функціонування уповноважених підрозділів (посадових осіб) та інших внутрішніх складових організаційного механізму з протидії корупції в митних органах України, що взаємодіють з НАЗК; 3) механізм заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупції; 4) механізм регулювання (самоврегулювання) конфлікту інтересів, внутрішнього контролю за дотриманням загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки, внутрішньої мережі протидії корупції; 5) механізм «ротації державних службовців митних органів»; 6) система

внутрішньоорганізаційних механізмів (методів та заходів) протидії корупційним правопорушенням, що включає: 1) ризик-орієнтовані механізми: а) механізм управління корупційними ризиками; б) механізм «моніторингу способу життя суб'єктів декларування»; в) механізм перевірки інформації, поданої посадовими особами митних органів у формі «декларації доброчесності»; г) механізм (процедура) психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа; 2) забезпечення реальної відкритості, що передбачає механізм аналізу інформації про можливі факти корупції та реагування на неї, усунення корупції та притягнення до відповідальності. Особливо актуальними є питання створення умов для утворення органу громадського контролю за поточною діяльністю митних органів, взаємодія з Радою бізнес-омбудсмена та розвиток служби підтримки бізнесу (Help Desk).

Процес аналізу інформації про можливі факти корупції, що одержується через канали повідомлень у митних органах, та реагування на неї включає такі стадії: 1) отримання інформації через внутрішні канали повідомлень (електронний застосунок, «гарячу лінію», електронні скриньки, поштові скриньки, у письмовому вигляді через працівників Відділу з питань запобігання та виявлення корупції Держмитслужби; під час особистого прийому; у формі скарг), що включає попередній розгляд та ідентифікацію повідомлень, у порядку взаємодії – з інших регулярних каналів, а також із зовнішніх каналів; 2) попередній розгляд та попередня перевірка повідомлень про корупцію; 3) перевірка (внутрішня перевірка, внутрішнє розслідування, службове розслідування, розслідування та/або перевірка фактів); 4) реагування на корупційне порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, ініціювання притягнення до інших видів юридичної відповідальності; 5) повідомлення викривача про результати попередньої перевірки; 6) забезпечення гарантій додержання прав особи, щодо якої повідомлено про можливий факт корупції; 7) захист викривачів корупції; 8) оприлюднення, механізм громадського контролю; 9) відновлення порушених прав та зворотний зв'язок з викривачами; 10) зовнішня взаємодія органів Державної митної служби України з уповноваженими органами з протидії корупції.

Незважаючи те, що в Законі України «Про запобігання корупції» не закріплене право самовідводу, пропонуємо закріпити таке право в МК України, Кодексі та Правилах етичної поведінки працівників Державної митної служби України, що може бути реалізоване: 1) в разі отримання для виконання рішень чи доручень, які працівник вважає «неявно» незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам, від виконання таких наказів (розпоряджень), доручень, 2) якщо в рамках своєї професійної діяльності посадова особа митних органів опиняється в ситуації, коли серед суб'єктів, щодо яких провадиться митна процедура, є пов'язані особи або є певні приватні інтереси щодо майна, яке є об'єктом такої процедури, тощо. Це сприятиме, по-перше, недопущенню ситуації реального конфлікту інтересів; по-друге, правовому захисту сумлінних доброчесних посадових осіб митних органів від надмірного застосування до них правових заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. Для усунення (мінімізації) корупційних ризиків згідно з Антикорупційною стратегією залишається актуальним питання належного правового регулювання фіксації робочого процесу посадових осіб митних органів за допомогою натільних відеокамер для зниження корупційних ризиків у пунктах пропуску та для захисту честі і гідності посадових осіб митних органів.

РОЗДІЛ 3
АДМІНІСТРАТИВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ МИТНИХ ОРГАНІВ

3.1. Підстави та порядок службового розслідування й дисциплінарного провадження в митних органах

Від якості функціонування митних органів та відповідального виконання посадових обов'язків державними службовцями митих органів залежить рівень забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина при переміщенні товарів та транспортних засобів через митний кордон і забезпечення економічної безпеки України. Реформи, спрямовані на підвищення відповідальності державних службовців, зумовлені євроінтеграцією, процесами посилення їх доброчесності та запровадження нових методів управління обмеженими ресурсами держави.

З метою виконання функціональних завдань і посадових обов'язків законодавець наділяє державних службовців митних органів певними владними повноваженнями, для реалізації яких вони повинні дотримуватися встановленої службової дисципліни. При цьому існує значна кількість випадків, коли вони неналежно виконували свої посадові функціональні обов'язки, порушували встановлену дисципліну, допускали конфлікт інтересів чи інші порушення корупційного характеру, що тягнуть за собою несприятливі наслідки для суспільства. Відповідальність митників наступає і за злочинні дії, зокрема, корупцію, митне шахрайство, сприяння у вчиненні контрабанди чи участь в організованій злочинній діяльності, що призводить до зменшення надходження митних платежів, втягнення у злочинну діяльність інших працівників митних органів та інших суспільно небезпечних наслідків.

Предметом адміністративно-правового регулювання є відносини проведення службових та дисциплінарних розслідувань щодо діянь, які мають характер дисциплінарних проступків, адміністративних правопорушень, окремі з яких мають

характер корупційних, або порушень, які призвели до завдання збитків Державному бюджету України.

Необхідність аналізу діяння, вчиненого державним службовцем митного органу, викликає проведення службового розслідування.

Загальні правові засади та підстави проведення службових розслідувань і дисциплінарних проваджень щодо державних службовців митних органів на законодавчому рівні визначено МК України, ПК України, Законами України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», Кодексом України законів про працю в частині, що не суперечить законодавству про державну службу.

Одразу зауважимо, що в законодавстві щодо відносин, у межах яких відбувається з'ясування характеру діяння, вчиненого державним службовцем, вживаються такі терміни:

1) «службове розслідування»:

- у Законі України «Про державну службу» в контексті:
  - а) прав державного службовця, який має право на проведення за його вимогою службового розслідування «з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри» (п. 14 ч. 1 ст. 7) [108];
  - б) напряму діяльності ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, який уповноважений проводити «в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями» вимог Закону України «Про державну службу (п. 11 ч. 3 ст. 13) [108];
- у Законі України «Про запобігання корупції» в контексті:
  - провадження, яке може ініціювати НАЗК (п. 11-1 ч. 1 ст. 12), зокрема шляхом внесення у випадках порушення Закону України «Про запобігання корупції» припису «щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності» (ч. 6 ст. 12) [113];
- у Законі України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» у контексті:

- провадження, що включає аналіз наявності підстав для притягнення до матеріальної відповідальності, тобто таке, що здійснюється державними органами «після виконання рішень суду про стягнення коштів державного бюджету, у випадках, визначених цим Законом, проводять службове розслідування щодо причетних посадових, службових осіб таких органів, якщо рішенням суду не встановлено складу кримінального правопорушення в діях зазначених осіб» (ч. 2 ст. 6 Закону) [105], за результатами якого такі органи та Держказначейство «у місячний строк можуть звернутися до суду з позовною заявою про відшкодування збитків, завданих державному бюджету, з пред'явленням зворотної вимоги (регресу) у розмірі виплаченого відшкодування до посадових, службових осіб таких органів, винних у завданні збитків крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди)» (абз. 4 ч. 2 ст. 6 Закону № 4901) [105];

2) «дисциплінарне розслідування» – як стадія дисциплінарного провадження, що передує розгляду дисциплінарних справ (пп. 2 п. 3.1.3 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр., що затверджена Законом України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX) [114];

3) «дисциплінарне провадження»:

- у Законі України «Про державну службу» (п. 5 ч. 1 ст. 15, ст. 69, 71, 72, 73, 77 [108]) у контексті:

- напряму діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка уповноважена «здійснювати дисциплінарні провадження щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», та вносить суб'єкту призначення пропозиції за наслідками дисциплінарного провадження» (п. 5 ч. 1 ст. 15) [108];

- процедури, яка ініціюється в певному порядку (ч. 1 ст. 68) і за результатами проведення якої на винного державного службовця може бути накладено дисциплінарні стягнення, встановлені в ч. 2 ст. 68 Закону № 889 [108], забезпечення проведення якої покладено на дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ (ст. 69) у порядку, встановленому у ст. 71 Закону № 889 [108], що деталізований на рівні Постанови Кабінету Міністрів України від 04 грудня

2019 р. № 1039 [133], під час проведення якої державний службовець може бути відсторонений від виконання посадових обов'язків у різі виявлення порушень, встановлених п. 1, 7–10 та 14 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» в порядку, що встановлений ч. 1 ст. 72 цього Закону [108], у рамках якого відкривається дисциплінарна справа згідно зі ст. 73 цього Закону, з додержанням процесуальних прав та гарантій державного службовця, які окреслені в ст. 74–76 Закону № 889 [108], яке завершується прийняттям рішення згідно зі ст. 77 вказаного Закону [108];

- у Законі України «Про запобігання корупції» як провадження, яке проводиться в тому числі за повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, яке «проводиться у строк не більше 30 днів з дня завершення попереднього розгляду. Якщо в зазначений строк перевірити повідомлену інформацію неможливо, строк дисциплінарного провадження може бути продовжено до 45 днів. Повторне продовження строку внутрішньої перевірки не допускається», важливо, що особі, яка здійснила повідомлення, має надаватися «детальна інформація про результати попереднього розгляду, а також дисциплінарного провадження (якщо воно проводилося) у триденний строк з дня завершення відповідного розгляду чи провадження» (ч. 3 ст. 53-2) [113];
- у Митному кодексі України в контексті:
  - Окремої процедури з притягнення до відповідальності посадової особи митного органу, а саме: 1) в ч. 3 ст. 572-1 МК України, де зазначено, що «результати психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа не можуть бути підставою для ініціювання кримінального провадження, дисциплінарного провадження або провадження у справі про адміністративне правопорушення чи для прийняття рішення про відмову особі у зайнятті посади» [69]; 2) в ч. 3 ст. 572-2 МК України, де передбачено, що однією з підстав для відкриття дисциплінарного провадження стосовно посадової особи митного органу є «виявлення під час перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя ознак недоброчесної поведінки, у тому числі невідповідності рівня життя посадової особи митного органу задекларованому нею майну і доходам, наявності конфлікту інтересів, незаконного

збагачення чи необґрунтованих активів» [69]. Відповідна інформація «є підставою для звернення митного органу до відповідного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції для вжиття ним необхідних заходів у межах компетенції та є обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження стосовно такого працівника» (ч. 3 ст. 572-2 МК України) [69].

Зауважимо, що в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 рр. закріплено як одне із завдань удосконалення підстав та процедури притягнення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», «до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства» [114].

На виконання такого завдання МК України було згідно із Законом № 3977-IX від 17 вересня 2024 р. [103] доповнено статтею 572-3, якою передбачено утворення Дисциплінарного комітету «з метою сприяння митним органам в організації проведення перевірки посадових осіб митних органів на доброчесність та моніторингу способу життя» [69].

Відповідно до ч. 2 ст. 572-3 МК України, до складу Дисциплінарного комітету входять: «1) три посадові особи митних органів, які мають бездоганну ділову репутацію, високі професійні та моральні якості, відповідають критеріям професійної етики та доброчесності, мають досвід роботи не менше семи років у системі митних органів або на посадах державної служби; 2) три особи, визначені міжнародними та іноземними організаціями, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сферах проведення структурних реформ, фінансової та технічної підтримки України, запобігання та протидії корупції, з числа відібраних ними представників громадських об'єднань, спілок, асоціацій та інших об'єднань юридичних осіб, що протягом останніх трьох років здійснюють діяльність, спрямовану на покращення бізнес-клімату, захисту прав та інтересів бізнесу в Україні (за згодою); 3) одна особа, визначена Радою бізнес-омбудсмена» [69].

Положення про Дисциплінарний комітет та його персональний склад має бути затверджене ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, – Міністерством фінансів України (ч. 2 ст. 572-3 МК України) [69], на яке

покладається забезпечення організаційно-технічного забезпечення діяльності Дисциплінарного комітету.

У Митному кодексі України не передбачено формування дисциплінарних комісій, а отже, дисциплінарне провадження здійснюється за загальним правилом. В МК України закріплені вимоги щодо утворення лише одного інституту – Дисциплінарного комітету, який наразі ще не сформований. Цей процес лише розпочато.

МК України встановлює лише особливості формування Дисциплінарного комітету, який є спеціальним інститутом, предметом аналізу якого є питання доброчесності та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів. Метою його діяльності є «сприяння» митним органам в організації проведення перевірок таких посадових осіб. Виникає питання: кому саме належить надавати таке сприяння?

У законодавстві про державну службу передбачено функціонування дисциплінарних комісій з розгляду дисциплінарних справ, базові положення щодо правового статусу яких закріплені в ст. 69 Закону № 889. Дисциплінарні комісії з розгляду дисциплінарних справ утворюються «для здійснення дисциплінарного провадження з метою визначення ступеня вини, характеру і тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку» (ч. 1 ст. 69 Закону № 889). Закон № 889 в ч. 2 ст. 69 розмежовує дисциплінарні комісії трьох типів:

1) дисциплінарна комісія стосовно держслужбовців, які займають посади державної служби категорії «А», якою є Комісія з питань вищого корпусу державної служби, правовий статус якої закріплено в ст. 14 Закону № 889;

2) дисциплінарні комісії щодо державних службовців, які «займають посади державної служби категорії «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників», що утворюються суб'єктом призначення – головою Держмитслужби;

3) дисциплінарні комісії щодо інших державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», що утворюються керівником державної служби у кожному державному органі (Держмитслужби, митниць) [108].

Таким чином, Дисциплінарний комітет є окремим, додатковим (компенсативним) інститутом, функціонування якого має бути тісно пов’язане з діяльністю Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідних дисциплінарних комісій митних органів, оскільки за результатами його розслідувань може відбуватися ініціювання дисциплінарного провадження з притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців митних органів, що здійснюють відповідні дисциплінарні комісії, а також ініціювання їх адміністративної чи кримінальної відповідальності.

З проведенням реформи та формуванням Дисциплінарного комітету постає питання: чи належатиме до компетенції Дисциплінарного комітету Держмитслужби питання доброчесності та моніторингу способу життя державних службовців митних органів, що займають посади державної служби категорії «А»? Вважаємо, що оскільки спеціальні положення в МК України з цього приводу відсутні, то відповідь на це питання позитивна. Щодо другого питання: «чи слід закріпити за Дисциплінарним комітетом також завдання та повноваження дисциплінарної комісії Держмитслужби?», на нашу думку, відповідь має бути теж позитивна.

Зауважимо, що, згідно з п. 4.1.1 затвердженої Законом України Антикорупційної стратегії на 2021–2025 рр., окремою підставою для початку дисциплінарного провадження має бути «факт набрання законної сили рішенням суду про притягнення такої особи до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов’язаного з корупцією, або закриття провадження у справі про таке адміністративне правопорушення у зв’язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення чи у зв’язку із звільненням особи від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення» [114]. Окрім того, набрання законної сили вироком суду про притягнення такої особи до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного або пов’язаного з корупцією кримінального правопорушення, а також набрання законної сили ухвалою суду про звільнення такої особи від кримінальної відповідальності є безумовною підставою для звільнення особи з посади» [69].

Як зазначено було вище, дисциплінарне провадження, а також провадження з притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців митних органів можуть бути ініційовані за результатами службового розслідування. У межах службового розслідування можуть також виникнути підозри у вчиненні злочину чи адміністративного правопорушення. І навпаки, у разі виявлення фактів вчинення злочинів чи адміністративних правопорушень уповноваженими органами ними може бути ініційовано проведення службових розслідувань. Саме тому в п. 11-1 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено повноваження НАЗК з внесення припису щодо проведення службового розслідування і притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності [113], а в ч. 2 ст. 6 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» – повноваження щодо ініціювання проведення службового розслідування, «якщо рішенням суду не встановлено складу кримінального правопорушення в діях зазначених осіб» [105], однак встановлено сам факт вчинення проступку.

В МК України відсутні положення, що закріплюють спеціальні правові засади проведення службових розслідувань щодо посадових осіб митних органів. Чинний на сьогодні Порядок проведення службового розслідування затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 [145]. Він визначає процедуру проведення службового розслідування стосовно осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», у тому числі щодо державних службовців митних органів. З огляду на положення п. 2 вказаного Порядку службове розслідування може бути проведено в разі:

1) невиконання або неналежного виконання державним службовцем митного органу «службових обов’язків, перевищення своїх повноважень, а також недодержання вимог законодавства», що відповідає п. 11 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про державну службу» [108] та ч. 3 ст. 65-1 Закону України «Про запобігання корупції» [113];

2) внесення подання НАЗК «з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов’язаного з корупцією правопорушення чи

невиконанню вимог Закону в інший спосіб», що відповідає ч. 6 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції», де закріплено право НАЗК вносити припис [113];

3) вимоги державного службовця митного органу «щодо зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри», що відповідає п. 14 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про державну службу» [108].

Рішення про проведення службового розслідування приймає:

1) щодо голови Держмитслужби – Кабінет Міністрів України (п. 4 Порядку), з визначенням предмета, строку проведення службового розслідування, органу «виконавчої влади, відповідального за організацію проведення службового розслідування, який утворює комісію з проведення службового розслідування» (п. 5 Порядку) [145];

2) щодо інших державних службовців митних органів – орган – суб'єкт призначення, якому «відповідно до законодавства надано повноваження призначати на посаду та звільняти з посади особу, стосовно якої пропонується проведення службового розслідування» (п. 4 Порядку) [145].

Серед засад процедури службового розслідування, що закріплені в Положенні, варто відзначити такі: 1) заборона проведення службового розслідування за анонімними повідомленнями (п. 2); 2) формування комісії ad hog – «рішенням про проведення службового розслідування визначаються голова комісії з проведення службового розслідування, інші члени такої комісії, предмет, дата початку та закінчення службового розслідування» (п. 5); 3) обов'язок повідомлення про таке рішення в разі ініціювання проведення службового розслідування НАЗК «протягом 10 робочих днів з дня надходження подання або припису» (п. 5); 4) строк службового розслідування не може перевищувати двох місяців (п. 5); 5) на період службового розслідування може відбуватися відсторонення особи, стосовно якої воно проводиться (п. 6) [145].

Вимоги щодо процедури провадження службового розслідування закріплені в п. 6-11 Порядку, а за його результатами комісією з проведення службового розслідування складається акт, в якому зазначаються: 1) факти, які стали підставою для проведення службового розслідування; 2) заяви, клопотання, пояснення щодо

предмета службового розслідування; 3) висновки службового розслідування; 4) обґрунтовані пропозиції щодо усунення виявлених порушень та притягнення (за наявності підстав) винних осіб до відповідальності згідно із законом (п. 12) [145]. Також, згідно з п. 12 Порядку, «у разі наявності обґрунтованих пропозицій про притягнення особи, стосовно якої проведено службове розслідування, до відповідальності, комісія з проведення службового розслідування пропонує вид дисциплінарного стягнення, передбаченого законом» [145]. Однак таке положення викликає ситуацію дублювання повноважень зі здійснення дисциплінарного провадження комісії з проведення службового розслідування та дисциплінарної комісії, яка утворена в Держмитслужбі чи іншому митному органі, що обумовлює потребу проведення узгодження положень постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 13 червня 2000 р. № 950 [145] та «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 4 грудня 2019 р. № 1039 [133].

Проведення службового розслідування щодо посадової особи – державного службовця митного органу може мати правові наслідки не лише щодо цієї посадової особи, а й щодо суб'єкта приватного права – учасника митних відносин. Так, якщо, згідно з п. 1 ч. 7 ст. 346 МК України, Держмитслужбою в порядку контролю було «здійснено перевірку матеріалів документальної перевірки, проведеної митним органом, і виявлено невідповідність висновків акта перевірки вимогам законодавства або неповне з'ясування під час перевірки питань, що повинні бути з'ясовані під час перевірки для винесення об'єктивного висновку щодо дотримання підприємством вимог законодавства з питань митної справи», то Держмитслужба може ініціювати проведення такої позапланової документальної виїзної перевірки «тільки за умови, що стосовно посадових осіб митного органу, які проводили таку перевірку, розпочато службове розслідування або кримінальне провадження» [69]. Зауважимо, що тут не сказано про дисциплінарне провадження, що в контексті результатів нашого аналізу й співвідношення понять «службове розслідування» та «дисциплінарне провадження» не є правильним. Також не зазначено про провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення. Відповідно, пропонуємо доповнити

друге речення п. 1 ч. 7 ст. 346 МК України і викласти його у такій редакції: «Проведення такої позапланової документальної виїзної перевірки може ініціюватися центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, тільки за умови, що стосовно посадових осіб митного органу, які проводили таку перевірку, розпочато службове розслідування, дисциплінарне провадження, провадження у справі про адміністративне (корупційне) правопорушення або кримінальне провадження».

3.2. Особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів

Правові норми, що регулюють суспільні відносини у сфері проходження, включаючи проходження державної служби в митних органах як окремого спеціалізованого виду державної служби, потребують правової охорони, що забезпечується інститутом правової відповідальності. Саме його правові норми спрямовані на забезпечення діяльності посадових осіб митних органів відповідно до їх службових обов'язків та додержання ними як уповноваженими посадовими особами встановлених законом меж, способів реалізації повноважень, що покладені на митну службу України. Засади правової відповідальності є складовою правового статусу державних службовців, оскільки випливають з обов'язку нести юридичну відповідальність за результати їх діяльності (бездіяльності). В Юридичній енциклопедії «юрисдикційні обов'язки» визначаються як «обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень» [209, с. 330]. Тріада правового закріплення, усвідомлення посадовими особами своїх обов'язків та відповідальності, дотримання в ході реалізації ними державної митної політики меж здійснення ними повноважень митних органів у встановлений законом спосіб формує правовий режим, що націлений на захист прав та інтересів громадян, суб'єктів переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон України. Це ставить перед юридичною наукою завдання щодо чіткого визначення засад і підстав кримінальної,

адміністративної, дисциплінарної, матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів у разі допущення порушення прав учасників митних правовідносин, спричинення їм шкоди неправомірними діями (бездіяльністю) залежно від характеру вчиненого правопорушення і його наслідків.

Питання адміністративно-правової відповідальності посадових осіб виступали об'єктом дослідження таких учених, як О. Бандурка, А. Васильєв, С. Ващенко, І. Голосніченко, С. Засунько, В. Зуй, А. Комзюк, А. Матіос, О. Плаз, М. Тищенко, О. Терещук, Н. Христинченко та ін. Питання відповідальності посадових осіб митних органів була спеціальним предметом аналізу також ряду вчених, зокрема таких як: Т. Аверочкіна, В. Данелюк, Л. Дорофеєва, В. Жданова, О. Кравченко, В. Прокопенко, О. Ткачук. Проте системно питання дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів досліджено недостатньо, особливо в контексті євроінтеграції.

До державного службовця митного органу (посадової особи митного органу) можуть бути застосовані «заходи адміністративного примусу» [193, с. 71] в разі допущення ним порушення своїх посадових обов'язків, вчинення певного виду правопорушення. До таких заходів адміністративного примусу належать як заходи попередження, припинення (наприклад, відсторонення), так і заходи юридичної відповідальності – передусім заходи дисциплінарної відповідальності, а також заходи ініціювання притягнення до адміністративної відповідальності (адміністративні стягнення), заходи матеріальної відповідальності державного службовця. До посадових осіб митних органів можуть бути застосовні й заходи кримінальної відповідальності, ініційовані, зокрема, за результатами проведення службового розслідування.

Відповідно, заходи примусу, що можуть бути застосовані до них у разі вчинення правопорушення, можуть мати як адміністративно-, так і дисциплінарно-правовий характер, а в разі скоєння злочину – кримінально-правовий характер. Однак саме підстави та процес притягнення державного службовця, включаючи посадових осіб митних органів, до дисциплінарної відповідальності є предметом регулювання складного інституту державної служби в митних органах. Правове регулювання суспільних відносин з притягнення державних службовців митних органів до

адміністративної відповідальності є предметом регулювання адміністративно-деліктного права, а тому не є наразі предметом нашого дослідження.

Зауважимо, що в разі порушення обов'язків, що є складовою правового статусу державного службовця митного органу як працівника, та завдання ним майнової шкоди митному органу як роботодавцю може наступати притягнення до матеріальної відповідальності державного службовця як працівника, в ході чого до нього можуть бути застосовані заходи майнового характеру, що передбачені законодавством про державну службу та митним законодавством, і лише частково – трудовим законодавством, що відбувається у вигляді відшкодування збитків, завданих порушенням прав осіб чи посадових обов'язків, в тому числі у зв'язку з протиправною діяльністю.

Загалом примус характеризується застосуванням до посадових осіб та інших працівників митних органів різного роду примусових заходів, пов'язаних та не пов'язаних з юридичною відповідальністю (відсторонення від виконання посадових обов'язків, дисциплінарна, адміністративна та інша відповідальність) [82, с. 45]. Варто погодитися з думкою, що висловив Д. Припутень, що серед заходів примусу у службовому праві, які пов'язані з відповідальністю, домінує саме застосування дисциплінарних стягнень [97, с. 7].

У ст. 30 МК України закріплено, що «посадові особи та інші працівники митних органів, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону» [69]. Тобто МК України містить відсильну норму до спеціальних законів, що встановлюють кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність посадових осіб. Недоліком ст. 30 МК України є те, що не згадується матеріальна відповідальність, а тому вважаємо, що вона має бути доповнена.

Тривалий час, а саме впродовж 2006–2013 рр., суть службової дисципліни, права та обов'язки посадових осіб митної служби України, а також види та порядок застосування до них дисциплінарних стягнень визначав Дисциплінарний статут

митної служби України, що був затверджений Законом України від 06 вересня 2005 р. № 2805-IV [111], який втратив чинність відповідно до Закону України від 04 липня 2013 р. № 406-VII [101]. Скасування Дисциплінарного статуту було зумовлене новим етапом формування України як сучасної європейської правової держави, процесами євроінтеграції, проведенням адміністративної реформи та реформування центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, підготовкою нового МК України. Це спричинило прийняття Указу Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [110], Постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів» № 67 від 01 березня 2014 р. [158] та прийняття вказаного Закону України від 04 липня 2013 р. № 406-VII.

На сьогодні таким спеціальним законом, що встановлює засади дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів, є Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (далі – Закон № 889), в якому міститься Розділ VII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» (ст. 61–82 Закону № 889) [108], окремими главами якого визначено основи службової дисципліни, засади дисциплінарної відповідальності та матеріальної відповідальності державних службовців, зокрема і посадових осіб митних органів, що перебувають на посадах державної служби. У ч. 1 ст. 65 Закону № 889 закріплено, що «підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов’язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення» [108], а в ч. 2 ст. 65 вказаного Закону закріплено перелік дисциплінарних проступків.

Із цього приводу Л. Біла-Тіунова зазначає, що перелік діянь, які визнають дисциплінарними проступками, є вичерпним [10, с. 408]. Однак, додаткові підстави закріплені в КЗпПУ, а саме в п. 1 ч. 1 ст. 41 КЗпПУ, де встановлено, що «крім підстав,

передбачених ст. 40 цього Кодексу, трудовий договір з ініціативи роботодавця може бути розірваний також у випадках <...> одноразового грубого порушення трудових обов'язків <…> службовими особами податкових та митних органів, яким присвоєно спеціальні звання» [46]. Зазначимо, що джерела правового регулювання державної служби закріплені в ст. 5 Закону України «Про державну службу», де передбачено, що «дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом» [108], а такий дисциплінарний проступок, як «одноразове грубе порушення», прямо в ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» не передбачений, однак, вважаємо, що йдеться не про окремий вид дисциплінарного проступку, а його характер, що зумовлює можливість здійснення звільнення за його вчинення. Грубе порушення може стосуватися Присяги, правил етичної поведінки, виявлятися у формі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків чи інших дисциплінарних проступків. У ч. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу» закріплено, що «звільнення з посади державної служби є винятковим видом дисциплінарного стягнення і може бути застосоване лише у разі вчинення дисциплінарних проступків, передбачених» пунктами: п. 1 (порушення Присяги державного службовця), 3 (вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу), п. 7 (перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення), п. 9 (використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб), п. 9-1 (порушення вимог Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії «А» або «Б»), п. 10 (подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби); п. 11 (неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним

службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення), п. 13 (поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння), п. 14 (прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення) «частини другої статті 65 цього Закону, а також вчинення систематично (повторно протягом року) дисциплінарного проступку, передбаченого пунктом 12 (прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин) частини другої статті 65 цього Закону» [108]. Отже, підставою для звільнення з посади державної служби посадової особи митного органу є вчинення перелічених у ч. 5 ст. 66 Закону № 889 із загального переліку, встановленого в ч. 2 ст. 65 вказаного Закону [108], які мають характер одноразових грубих порушень трудових обов'язків службовими митних органів, яким присвоєно спеціальні звання. Погоджуємося з Т. Аверочкиною, яка зауважує, що підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців, зазначені в ст. 65 Закону України «Про державну службу» [108], є загальними, але з можливістю виокремлення: 1) дисциплінарних проступків, які не потребують деталізації положеннями профільного законодавства; 2) дисциплінарних проступків, зміст яких має бути деталізований відповідно до специфіки місця проходження державної служби» [2, с. 196]. До дисциплінарних проступків, зміст яких деталізується відповідно до специфіки місця проходження державної служби, належать порушення посадовими особами митних органів Кодексу та Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби України, що затверджені Наказом Державної митної служби України від 02 вересня 2021 р. № 668 [120].

Таким чином, грубе порушення Закону України «Про запобігання корупції» є підставою для притягнення посадових осіб митних органів не лише до адміністративної чи кримінальної, а й до дисциплінарної відповідальності. Це зумовлює необхідність закріплення в ч. 4 ст. 67 Законі України «Про державну

службу» характеристики такої кваліфікуючої ознаки дисциплінарного проступку, яка належить до обставин, що обтяжують відповідальність державного службовця, зокрема податкових та митних органів, як «грубе порушення».

Загалом види дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до посадових осіб, закріплені в ч. 1 ст. 66 Закону України «Про державну службу»: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби [108]. У цій же статті закріплені підстави їх застосування, що залежать від виду дисциплінарного проступку.

Загальні засади трудового законодавства, а саме Кодексу законів про працю України (КЗпПУ) [46], щодо притягнення до відповідальності працівників поширюються передусім на осіб, що працюють у митних органах, які не перебувають на державній службі, за якими закріплено, зокрема: гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації (глава IX, ст. 130–138), загальні засади трудової дисципліни (глава X, ст. 139–146), засади дисциплінарної відповідальності (ст. 21-1, 40, 41, 60, 147–152, 232 та ін.) та підстави звільнення від дисциплінарної відповідальності (ст. 32 та ін.) [46]. Однак, окремі підстави звільнення від дисциплінарної відповідальності поширюються і на посадових осіб митних органів, і на інших осіб, що працюють у митних органах, зокрема такі: «Працівник, який повідомив про можливі факти корупційних або пов’язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України “Про запобігання корупції”, вчинених іншою особою, не може бути звільнений чи змушений до звільнення, притягнутий до дисциплінарної відповідальності у зв’язку з таким повідомленням або підданий іншим негативним заходам впливу, або загрозі таких заходів впливу. Викривачі корупції користуються також іншими правами та гарантіями захисту, встановленими Законом України «Про запобігання корупції» (ст. 32 КЗпПУ) [46]. Це положення відповідає Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якого викривач має право «на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках (п. 12 ч. 2 ст. 53-3), а тому «викривач, його близькі особи, звільнені з роботи у зв’язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов’язаних з корупцією правопорушень, інших

порушень цього Закону, підлягають негайному поновленню на попередній роботі (посаді), а також їм виплачується середній заробіток за час вимушеного прогулу, але не більш як за один рік. Якщо заява про поновлення викривача, його близької особи на роботі (посаді) розглядається більше одного року не з їхньої вини, їм виплачується середній заробіток за весь час вимушеного прогулу» (ч. 5 ст. 53-4) [113]. Зауважимо, що в ч. 2 ст. 53-4 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено гарантії здійснення оплати праці відстороненому не з його вини працівнику, який є викривачем, на період відсторонення, в ч. 6 ст. 53-4 – гарантії від переведення викривача (його близьких осіб) на іншу постійну нижче оплачувану роботу (посаду), а в ч. 7 цієї статті – гарантії поновлення на роботі та виплати компенсації працівнику, звільненому у зв'язку із здійсненням ним (його близькою особою) повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень [113]. Зауважимо, що ст. 67 Закону № 889, яка визначає обставини, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність [108], не містить відсилання до вказаних положень Закону України «Про запобігання корупції».

Зазначимо, що, згідно із ч. 3 ст. 570-3 МК України, «у разі поновлення на посаді за рішенням суду особи, яка станом на дату поновлення більше одного року не проходила перевірку рівня митних компетенцій, така особа поновлюється на відповідній посаді шляхом укладення контракту про проходження служби в митних органах строком до трьох місяців».

Зауважимо, що положення ст. 252 КЗпПУ, яка встановлює гарантії для працівників підприємств, установ, організацій, обраних до профспілкових органів, відповідно до ч. 9 ст. 252 КзпПУ, «в частині особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення, а також положення частин другої і третьої ст. 49^{-4} цього Кодексу не поширюються на <…> працівників <…> органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового та митного законодавства» [46].

Із цього приводу акцентуємо, що в ч. 12 ст. 91 Закону України «Про державну службу» з початку 2020 р. закріплено, що «особливості вступу, проходження та припинення державної служби в <…> митних та податкових органах регулюються цим Законом з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законодавством

у відповідній сфері» [108]. Тобто підстави припинення у формі звільнення також можуть бути закріплені в МК України. На сьогодні такі положення відсутні, проте потреба в їх закріпленні виникає з огляду на процеси узгодження митного законодавства України з правом ЄС, розробки нових митних ІТ систем та боротьбу з корупцією, а також удосконалення вітчизняного митного законодавства з урахуванням кращого досвіду держав ЄС у регулюванні питань проходження служби та поведінки митників, враховуючи положення Декларації Ради з митного співробітництва з належного управління та доброчесності в митницях (Арушської декларації), що схвалена в 1993 р. та оновлена Всесвітньою митною організацією в 2003 р. [214]. У п. 7 Арушської декларації закріплено, що «ключовим елементом будь-якої ефективної програми доброчесності є розробка, випуск і прийняття комплексного кодексу поведінки, який в дуже практичних і недвозначних термінах визначає поведінку, яка очікується від усього персоналу митних органів. Покарання за невиконання повинні бути сформульовані в кодексі, вивірені відповідно до серйозності порушення та підкріплені відповідними адміністративними та законодавчими положеннями» [214].

Процеси Євроінтеграції спрямовані, зокрема, на «поступове наближення до митного законодавства ЄС, як це визначено в стандартах ЄС та міжнародних стандартах, що здійснюється згідно з Додатком XV до цієї Угоди», як це зазначено в ст. 84 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що ратифікована із заявою Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII (Угода про асоціацію) [195]. Відповідно до ч. 2 ст. 76 Глави 5 Угоди про асоціацію Україною та ЄС, для поліпшення робочих методів, а також для забезпечення недискримінації, прозорості, ефективності, цілісності та звітності операцій Сторони мають, зокрема, «забезпечувати збереження найвищих стандартів чесності, зокрема на кордоні, шляхом застосування заходів, що відображають принципи відповідних міжнародних конвенцій та документів у цій сфері, зокрема Декларації з професійної етики ВМО (переглянута Арушська декларація 2003 р.) та Прототипу ЄС з митної етики (2007)» [195]. Прототип ЄС з митної етики (2007), четвертий з числа «Митних

прототипів» (customs blueprints) – стандартів покликаних допомогти поліпшити та розвинути оперативні й адміністративні можливості митних служб, що має на меті забезпечення дотримання принципу верховенства права, а також справедливого, неупередженого, доброчесного та професійного виконання митниками своїх обов'язків. Загалом митні прототипи Європейського Союзу від 2007 р. [214] мають на меті сприяти державам у досягненні певних результатів у сфері реалізації митної політики та служити критеріями для визначення недоліків у діяльності митних органів, а також для подальшого її вдосконалення.

Як зазначає Л. Дорофеєва, завданнями реалізації четвертого стандарту Митних прототипів має стати «розвиток та реалізація етичних принципів для митної адміністрації, які передбачають обов'язкові стандарти професійної і особистої поведінки; розвиток і впровадження систем в сфері набору персоналу, навчання, внутрішнього контролю та комунікацій, котрі забезпечують виконання та визнання етичних принципів; розвиток та впровадження системи управління і організації, за допомогою якої забезпечується усунення чи зменшення можливостей для неправомірної поведінки і корупції, а також система реагування на неправомірні дії співробітників» [217, с. 242]. З метою приведення законодавства України до права ЄС у частині регулювання правового статусу посадових осіб митних органів до Верховної Ради України і було прийнято Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів» [103].

3.3. Засади матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів

У ст. 66 Конституції України закріплено, що «кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки» [50]. Закономірно, що в разі завдання майнового збитку державі, митним органам посадовими особами митних органів наступає їх притягнення до матеріальної відповідальності, що врегульована нормами трудового та службового

права, незалежно від їх притягнення до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. З огляду на впровадження закріпленого в ст. 56 Конституції України принципу відшкодування за рахунок держави «матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю» [50], зокрема, посадових і службових осіб органів державної влади при здійсненні ними своїх повноважень, а також враховуючи впровадження принципів «ефективного врядування», в ході проведення реформи державної служби потребувала коригування і концепція матеріальної відповідальності державних службовців. Цей процес ще триває, зважаючи на наближення законодавства України до права ЄС та необхідність усунення ряду правових колізій і прогалин.

Питання матеріальної відповідальності державних службовців виступають предметом дослідження ряду вчених, таких як: А. Берлач, Н. Грабар, С. Гуцу, О. Єрмак, І. Кліпацька, А. Коротких, В. Костюк, О. Кузніченко, Л. Лавріненко, М. Левенець, Ю. Ольшевська, М. Парасюк, В. Плєва, О. Трофимовська, Н. Хуторян, О. Черкасов та інші, однак досі тривають дискусії щодо правової природи матеріальної відповідальності державних службовців, окремі аспекти якої врегульовані нормами адміністративного (службового), трудового та цивільного законодавства, однак з огляду на законодавчі зміни щодо підстав і порядку притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців, до числа яких належать і посадові особи митних органів, питання вказаних відносин як предмета правового регулювання не втрачає актуальності.

У ст. 30 Митного кодексу України закріплено, що «посадові особи та інші працівники митних органів, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність при виконанні ними своїх службових (трудових) обов’язків, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону» [69]. Тобто ст. 30 МК України: 1) містить відсильну норму до спеціальних законів, що встановлюють відповідні види правової відповідальності, що настає в разі вчинення кримінального, адміністративного, дисциплінарного правопорушення; 2) вона має бланкетний характер, оскільки

підстави, умови та порядок притягнення до зазначених видів правової відповідальності посадових осіб митних органів визначені спеціальним законодавством [19, с. 15]; 3) в ст. 30 МК України не деталізуються інші види відповідальності, що можуть наступати в разі вчинення неправомірної дії або допущення бездіяльності при виконанні ними своїх службових (трудових) обов'язків. Такими «іншими» видами відповідальності є матеріальна відповідальність працівника, проте також називають такі види, як «майнова відповідальність» та «деліктна відповідальність», що є предметом регулювання цивільного права.

Інші положення щодо підстав матеріальної відповідальності посадових осіб та інших працівників митних органів, а також відшкодування ними шкоди, завданої вчиненням дисциплінарного, адміністративного правопорушення чи злочину, також закріплені в Митному кодексі України, зокрема: 1) «шкода, заподіяна особам та їхньому майну неправомірними рішеннями, діями або бездіяльністю митних органів, відшкодовується у порядку, визначеному законом» (ч. 2 ст. 30 МК України); 2) «відшкодування збитків та/або шкоди, заподіяних посадовими особами митного органу підприємству під час проведення перевірки, здійснюється у порядку, встановленому законом» (ч. 5 ст. 345 МК України) [69]. Тобто вказані положення є відсильними до спеціальних законів, що регулюють відповідальність митних органів перед третіми особами за завдану шкоду. У свою чергу, посадова особа контролюючого органу, відповідно до п. 21.4 ПК України, посадова особа митного органу як «посадова або службова особа контролюючого органу несе перед державою відповідальність в порядку регресу в розмірі виплаченого з бюджету відшкодування через неправомірні рішення, дії чи бездіяльність цієї посадової (службової) особи» [85].

Базовим і одночасно спеціальним законом є Закон України «Про державну службу», глава 3 Розділу VIII «Дисциплінарна та матеріальна відповідальність державних службовців» якого регулює питання матеріальної відповідальності державних службовців. Дія ж норм Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства про працю, відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (далі – Закон № 889), «поширюється на

державних службовців у частині відносин, не врегульованих цим Законом» [108]. До законодавства про працю належать, зокрема, КЗпПУ, Закони України «Про охорону праці», «Про колективні договори і угоди», «Про оплату праці», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про відпустки» та ін.

Обов'язок державного службовця щодо відшкодування державі шкоди, заподіяної внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, закріплений передусім у ч. 1 ст. 81 Закону № 889 і випливає з конституційного обов'язку, передбаченого ст. 66 Конституції України, де зазначено, що кожен зобов'язаний відшкодовувати завдані ним збитки [50].

Відповідно до глави 3 Розділу VIII Закону № 889, що має назву «Матеріальна відповідальність державних службовців», підставою застосування матеріальної відповідальності є заподіяння посадовою особою внаслідок порушення покладених на нього службово-трудових обов'язків шкоди митному органу, який утворений державою і є органом державної виконавчої влади:

а) в разі завдання державі, в особі митного органу, шкоди безпосередньо: «державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» (ч. 1 ст. 81 Закону України «Про державну службу»), – матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця), що проявляється у формі зобов'язання відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, що спричинило завдання шкоди безпосередньо державі в особі митного органу (як роботодавцю);

б) в разі завдання державі шкоди опосередковано: якщо «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави» (ч. 1 ст. 80 Закону України «Про державну службу»), оскільки «шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових

обов’язків» [108] – матеріальна відповідальність посадової особи митного органу за завдання опосередкованої шкоди державі – шкоди третім особам, відшкодованої державою.

До особливостей матеріальної відповідальності державних службовців – посадових осіб митних органів як суб’єктів службового права належить те, що: 1) такі суб’єкти можуть бути притягнутими до матеріальної відповідальності в результаті вчинення ними службового проступку, яким було завдано державі матеріальної шкоди [53, с. 45]; 2) державні службовці мають специфічний правовий статус як суб’єкти трудового права в Україні, що виражається в особливостях трудових правовідносин, які виникають між державним службовцем-працівником і наймачем (державою в особі наймача, органу), з урахуванням ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу».

Однак, незважаючи на те, що вказані відмінні підстави вважаються такими, за настання яких відбувається притягнення до матеріальної відповідальності, в науці та практиці вироблено ряд позицій щодо правової природи матеріальної відповідальності державних службовців залежно від підстав її настання.

1. Матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця), що проявляється у формі зобов’язання відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов’язків, що спричинило завдання шкоди безпосередньо державі в особі митного органу (як роботодавцю), яка наступає за вчинення державним службовцем службово-трудового майнового правопорушення. У теорії трудового права термін «трудове майнове правопорушення» визначають як «винне, протиправне діяння працівника, вчинене під час виконання трудової функції, яке порушує його трудові обов’язки, тягне за собою майнову шкоду для роботодавця і обумовлює застосування майнових санкцій, передбачених нормами трудового права» [211]. Однак, якщо особа перебуває в службових відносинах, тобто займає посаду державної служби, то неправомірне діяння такого суб’єкта характеризується як службово-трудове майнове правопорушення, зважаючи на галузеву приналежність норм матеріального права, що регулюють матеріальну відповідальність за його вчинення. Так, термін «службово-

трудове майнове правопорушення» вживають як підставу матеріальної відповідальності такі дослідники, як О. Лавріненко [61, с. 4], В. Плєва [83, с. 11] та О. Кузніченко [58, с. 22]. Відповідно, базуючись на вироблених у науці підходах, поняття «службово-трудове майнове правопорушення посадової особи митних органів» можна визначити, як винне і протиправне невиконання або недбале виконання посадовою особою митного органу його службово-трудових обов'язків за контрактом (трудовим договором), яке завдало прямої дійсної шкоди державі в особі відповідного митного органу.

У Законі № 889 закріплено лише певні аспекти притягнення до матеріальної відповідальності державного службовця як працівника в цьому випадку: а) у разі спільного заподіяння шкоди кількома державними службовцями кожен із них несе відповідальність у розмірі, пропорційному ступеню вини (ч. 3 ст. 81 Закону № 889); б) «під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим» (ч. 4 ст. 81 Закону № 889); в) порядок внесення державному службовцю письмової пропозиції про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі та порядок відповіді на неї (ч. 1, 2 ст. 82 Закону № 889), звернення з позовом до суду в разі відмові від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди (ч. 3, 4 ст. 82 Закону № 889) [108]. Зазначимо, що порядок відшкодування шкоди державним службовцем поширюється на всі випадки матеріальної відповідальності посадової особи митного органу (як державного службовця).

Таким чином, ряд питань матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів (як державних службовців), що пов'язані з порушенням службово-трудових обов'язків, не врегульовані повною мірою Законом № 889, а тому вони, як зазначають автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу», на підставі положень ст. 5 Закону України «Про державну службу» регулюються законодавством про працю [75, с. 67]. Зокрема, до переліку питань трудових відносин

у сфері державної служби, не врегульованих або врегульованих неповною мірою Законом № 889, належать такі:

1) загальні підстави й умови матеріальної відповідальності державних службовців як працівників (зважаючи при цьому на ст. 80–82 Закону № 889) регулюються нормами Глави IX «Гарантії при покладенні на працівників матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації» КЗпПУ, у ч. 1 ст. 130 якої закріплено, що «працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків»; питання: а) об'єктивної сторони діяння врегульовані ч. 2 ст. 130 КЗпПУ, де закріплено відповідальність «тільки за пряму дійсну шкоду, лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника»; б) суб'єктивної сторони, зокрема вини, врегульовані ч. 4 ст. 130 КЗпПУ, де закріплено, що «на працівників не може бути покладена відповідальність за шкоду, яка відноситься до категорії нормального виробничо-господарського ризику, а також за шкоду, заподіяну працівником, що перебував у стані крайньої необхідності» [46];

2) обов'язки працівників із збереження майна – регулюються нормами ст. 131 Глави IX КЗпПУ, в ч. 2 якої закріплено, що «працівники зобов'язані бережливо ставитися до майна підприємства, установи, організації і вживати заходів до запобігання шкоді» [46];

3) непоширення на державних службовців обмеження матеріальної відповідальності розміром середнього місячного заробітку – нормами ст. 132 Глави IX КЗпПУ, в ст. 1 якої закріплено, що «за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації при виконанні трудових обов'язків, працівники, крім працівників, що є посадовими особами, з вини яких заподіяно шкоду, несуть матеріальну відповідальність у розмірі прямої дійсної шкоди, але не більше свого середнього місячного заробітку. У ч. 2 ст. 132 КЗпПУ також зазначено, що «матеріальна відповідальність понад середній місячний заробіток допускається лише у випадках, зазначених у законодавстві» [46]. У ч. 1 ст. 81 Закону № 889 передбачено,

що державний службовець «зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок виконання ним посадових обов'язків» [108], тобто не уточнюється, яку саме шкоду, а тому посадові особи митних органів несуть матеріальну відповідальність не лише за шкоду, завдану в розмірі прямої дійсної шкоди, а й за завдання інших видів майнової шкоди і за моральну шкоду. Так, А. Коротких зазначає, що загалом обмеження розміру матеріальної відповідальності має «гарантійну мету», «яка є запорукою недопущення спростування або ігнорування прав особи, коли вона несе відповідальність за певне правопорушення», і наголошує, що «мова йде, наприклад, про охорону заробітної плати працівника при покладенні на нього матеріальної відповідальності від надмірних, незаконних і безпідставних стягнень або збереження заробітної плати за державним службовцем на час проведення службового розслідування, доки не буде доказана вина останнього тощо» [52, с. 79]. Гарантія дотримання принципу пропорційності матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів закріплена в ч. 4 ст. 81 Закону № 889 [108]. Незважаючи на те, що до КЗпПУ було внесено зміни Законом України № 1255 від 13 травня 2014 р. [101], якими встановлено, що ч. 1 ст. 132 КЗпПУ не поширюється на посадових осіб, в судовій практиці часом при розгляді справ про притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців вона застосовується (зокрема, можна навести такі судові рішення: а) прийняті за процедурою цивільного провадження: Рішення у справі № 401/3456/16-ц [182], постанова у справі № 234/14723/17 [87]; б) прийняті в межах адміністративного судочинства, зокрема Рішення у справі № 360/230/19 [181]). Проте виникає питання, що саме розуміється під терміном «посадова особа» в положеннях КЗпПУ. У законодавстві про працю відсутнє визначення поняття «посадова особа», тому і виникла потреба його тлумачення. На сьогодні керуються, зокрема, роз'ясненням Державної інспекції України з питань праці «Категорія "посадові особи" у трудовому законодавстві» від 24 липня 2014 р. [181]. У вказаному роз'ясненні є відсилання, зокрема, до Закону України «Про державну службу» як одного з тих, що мали пріоритетне застосування на момент його надання, зауважуючи, що наразі в чинному

Законі України «Про державну службу» відсутнє поняття «посадова особа», а в п. 4 ч. 1 ст. 2 закріплено лише поняття «посада державної служби»;

4) випадки повної матеріальної відповідальності – врегульовані нормами ст. 134 Глави IX КЗпПУ. Так, випадки повної матеріальної відповідальності закріплені в ст. 134 КЗпПУ, зокрема вона настає в разі, якщо «службова особа, винна в незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу» (п. 8 ч. 1 ст. 134); якщо «шкоди завдано недостачею» (п. 10 ч. 1 ст. 134), «шкоди завдано працівником, який був у нетверезому стані» (п. 10 ч. 1 ст. 134); «шкоди завдано діями працівника, які мають ознаки діянь, переслідуваних у кримінальному порядку (п. 3 ст. 134) [11]. Зауважимо, що п. 9 ст. 134 КЗпПУ встановлено повну матеріальну відповідальність керівника «підприємства, установи, організації всіх форм власності, винний у несвоєчасній виплаті заробітної плати понад один місяць, що призвело до виплати компенсацій за порушення строків її виплати, і за умови, що Державний бюджет України та місцеві бюджети, юридичні особи державної форми власності не мають заборгованості перед цим підприємством» [46]. Строки виплати заробітної плати закріплені в ст. 24 Закону України «Про оплату праці» [162]. Отже, умовою повної матеріальної відповідальності керівників митних органів за таких умов є відсутність заборгованості перед роботодавцем Державного бюджету, місцевих бюджетів і юридичних осіб державної форми власності. Якщо звернутися до судової практики, то питання притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців у регресному порядку в зв’язку з виплатою працівнику компенсації розглядалося неодноразово (зокрема, Рішення у справі № 560/6518/20 [92]);

5) межі матеріальної відповідальності у випадках, коли фактичний розмір шкоди перевищує її номінальний розмір – врегульовані нормами ст. 135 Глави IX КЗпПУ [46];

6) визначення розміру шкоди – врегульоване нормами ч. 1, 2, 4 і 5 ст. 135-3 Глави IX КЗпПУ [46];

7) порядок покриття шкоди, заподіяної працівником – державним службовцем, встановлений ст. 82 Закону № 889, проте в частині, що не охоплена нею, врегульований також положеннями ч. 5 ст. 130 та ст. 136 Глави IX КЗпПУ [46];

8) обставини, які підлягають врахуванню при визначенні розміру відшкодування (з урахуванням ч. 4 ст. 81 Закону № 889), – врегульовані нормами ст. 137 Глави IX КЗпПУ [46];

9) обов'язок доказування наявності умов для покладення матеріальної відповідальності на працівника – врегульовано нормами ст. 138 Глави IX КЗпПУ [46].

2. Матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця) за завдання опосередкованої шкоди держави, що наступає в регресному порядку (зворотного стягнення) в разі вчинення посадовою особою митного органу службового майнового правопорушення, якщо «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодована за рахунок держави» (ч. 1 ст. 80 Закону № 889) [108]. Ст. 56 Конституції України передбачає, що «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень» [50]. Це право набуває свого розвитку в Цивільному кодексі України, відповідно до ч. 1 ст. 22 якого, особа, якій завдано збитків (в розумінні поняття «збитки», що закріплене в ч. 2 ст. 22 ЦК України) у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування [201], а також, згідно із ч. 1 ст. 23 ЦК України, особа має право на відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок порушення її прав [201].

Правові засади відшкодування державою за рахунок бюджетних коштів (безпосередньо за рахунок коштів спеціальної бюджетної програми або за рахунок коштів Державного бюджету, що спрямовуються на фінансування діяльності митного органу) шкоди, заподіяної фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців передусім закріплені в цивільному праві. Так, за загальним правилом, відповідно до ч. 1 ст. 1172 ЦК України, «юридична або фізична особа відшкодовує шкоду, завдану їхнім працівником під час виконання ним своїх трудових (службових) обов`язків» [201]. Однак є і спеціальне положення,

що випливає зі змісту ст. 56 Конституції, закріплене в ч. 1 ст. 1174 ЦК України, відповідно до якого «шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової або службової особи органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні нею своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цієї особи» [201].

Виконання рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган, зокрема митний орган, здійснюється Державною казначейською службою України, в межах відповідних бюджетних призначень, як зазначено в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», «шляхом списання коштів з рахунків такого державного органу, а в разі відсутності у зазначеного державного органу відповідних призначень – за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду» [105].

У разі такого відшкодування активізується право держави на регрес, тобто має місце зворотна вимога до винної особи, закріплена передусім у ч. 1 ст. 1191 ЦК України, де передбачено, що «особа, яка відшкодувала шкоду, завдану іншою особою, має право зворотної вимоги (регресу) до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлений законом» [201]. Спеціальні положення щодо матеріальної відповідальності посадових осіб, які перебувають на державній службі, містяться передусім у ч. 4 ст. 1191 ЦК України, де передбачено, що «держава <…> відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності відповідних органів державної влади <…>, має право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов’язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди)» [201]. Аналогічно, у ч. 2 ст. 68 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено, що «держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб’єкта, що здійснює заходи

щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди)» [113].

Щодо неможливості регресу щодо сум відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, в судовій практиці вироблено правову позицію: згідно з вимогами ст. 1191 ЦК України виплачені суми «індексації заробітної плати, компенсації та середній заробіток не підлягають відшкодуванню за рахунок посадової особи державного органу, оскільки такі виплати пов'язані із трудовими відносинами» [113]. Вказане порушення визнано судом таким, що є не службовим майновим правопорушенням, а трудовим, тобто таким, за яке настає матеріальна відповідальність за порушення трудових відносин.

У частині права держави на зворотне стягнення (регрес) щодо виплаченої суми відшкодування матеріальної шкоди ситуація інша. Так, моральна шкода в частині витрат на лікування може бути предметом зворотної вимоги (регресу) згідно з ч. 2 ст. 1191 ЦК України, якщо «фізична особа, винна у вчиненні кримінального правопорушення» [113]. Пов'язане положення закріплене в абз. 3 пп. 10 п. 9 розділу VI Бюджетного кодексу України, де передбачено, що «у разі встановлення в діях посадової, службової особи органів державної влади <…> складу кримінального правопорушення за обвинувальним вироком суду щодо неї, який набрав законної сили, органи державної влади <...> в установленому законодавством порядку реалізовують право зворотної вимоги (регресу) до цієї особи щодо відшкодування збитків, завданих державному бюджету (місцевим бюджетам), у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інше не встановлено законодавством» [93]. Інше, а саме межі відшкодування моральної шкоди в регресному порядку, закріплене в ч. 2 ст. 1191 ЦК України [201].

Також, з огляду на реформу державної служби, на відміну від положень ЦК України, питання матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, завдану державі, стали спеціальним предметом регулювання Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, у ч. 1 ст. 80 якого закріплено, що

«матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави» [108], а відповідно до ст. 80 Закону № 889 держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до:

1) «державного службовця, який заподіяв шкоду» (п. 1 ч. 2 ст. 80 Закону № 889) [108]. Зауважимо, що вживається термін «шкода» без уточнення її виду (матеріальна чи моральна) та складових елементів винного діяння;

2) «посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи» (п. 2 ч. 2 ст. 80 Закону № 889) [108]. Зауважимо, що в ст. 237 КЗПП закріплено, що «суд покладає на службову особу, винну в незаконному звільненні або переведенні працівника на іншу роботу, обов'язок покрити шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації у зв'язку з оплатою працівникові часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи. Такий обов'язок покладається, якщо звільнення чи переведення здійснено з порушенням закону або якщо роботодавець затримав виконання рішення суду про поновлення на роботі» [46]. Таке уточнення щодо об'єктивної сторони винного діяння посадової особи, вважаємо, на підставі ст. 5 Закону № 889, таким, що поширюється й на відносини службової матеріальної відповідальності державних службовців (зокрема митних органів), що перебувають на керівних посадах.

Щодо обов'язку державного службовця щодо відшкодування шкоди завданої державі, то він випливає з обов'язку «відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» (ч. 1 ст. 81 Закону № 889), при цьому «шкодою, заподіяною державним службовцем державі, є також виплачене державою відшкодування шкоди, заподіяної державним службовцем третій особі внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків» (ч. 2 ст. 81 Закону № 889) [108]. Тобто знову ж таки вид шкоди не деталізується. Згідно з пп. 9

п. 9 Розділу VI БК України, кошти, відшкодовані державою з державного бюджету згідно з цим пунктом, «вважаються збитками державного бюджету» [11].

Тобто предметом зворотної вимоги, відповідно до Закону № 889, може виступати відшкодування виплаченої суми як матеріальної, так і моральної шкоди (і не лише в розмірі витрат на лікування). Таким чином, має місце правова колізія між положеннями ч. 1 ст. 80 Закону № 889 та ч. 4 ст. 1191 ЦК України щодо можливості зворотної вимоги (регресу) до державного службовця в розмірі виплаченого відшкодування моральної шкоди. Вбачаємо, що вирішення цієї колізії має відбуватися з визнанням пріоритету дії положень цивільного законодавства, оскільки, по-перше, у ч. 2 ст. 80 Закону № 889 закріплено, що держава в особі суб'єкта призначення (щодо посадових осіб митних органів це митний орган) має «право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом», а таким законом на сьогодні є Цивільний кодекс України, по-друге, як зазначає Я. Берназюк, це передбачає правова засада «якості закону», як «складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону» [7], як зазначено також у Рішенні Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004 [7].

Аналіз положень ЦК України, КЗпПУ та Закону № 889 дав можливість у судовій практиці виробити правову позицію: «підставою матеріальної відповідальності державних службовців є службове майнове правопорушення, тобто винне протиправне порушення державним службовцем своїх посадових обов'язків, внаслідок чого заподіяно матеріальну і моральну шкоду фізичним та юридичним особам» [180]. Елементами службового майнового правопорушення й одночасно умовами матеріальної відповідальності державних службовців визнаються такі: 1) неналежне виконання державним службовцем посадових обов'язків (протиправна діяльність або бездіяльність); 2) заподіяння матеріальної та моральної шкоди фізичним і юридичним особам; 3) причинний зв'язок між неналежним виконанням державним службовцем трудових обов'язків і заподіяною шкодою; 4) вина державного службовця (в формі умислу)» [180]. Причому у вказаному судовому рішенні зазначено, що «для притягнення державного службовця до матеріальної

відповідальності необхідні всі чотири елементи службового майнового правопорушення; відсутність хоча б одного з них усуває матеріальну відповідальність державного службовця» [180].

Висновки до розділу 3

1. Аналіз засад, процедури та предмета провадження із службового розслідування показав, що слабким місцем інституту є те, що формування комісії з проведення службового розслідування відбувається *ad hog* – «рішенням про проведення службового розслідування визначаються голова комісії з проведення службового розслідування, інші члени такої комісії, предмет, дата початку та закінчення службового розслідування», а також право такої комісії пропонувати «вид дисциплінарного стягнення, передбаченого законом». Таке положення викликає ситуацію дублювання повноважень зі здійснення дисциплінарного провадження комісії з проведення службового розслідування та дисциплінарної комісії, яка утворюється в Держмитслужбі та митницях, що зумовлює потребу узгодження положень Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 13 червня 2000 р. № 950 та «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 04 грудня 2019 р. № 1039. Особливістю процедури проведення службового розслідування щодо державного службовця митного органу є те, що результати його проведенням можуть мати правові наслідки не лише щодо цієї посадової особи, а й щодо суб'єкта приватного права – учасника митних відносин. Дисциплінарне провадження, а також провадження з притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців митних органів можуть бути ініційовані за результатами службового розслідування. Дисциплінарне провадження здійснюється дисциплінарними комісіями з розгляду дисциплінарних справ трьох типів: 1) Комісією з питань вищого корпусу державної служби (дисциплінарна комісія стосовно держслужбовців, які займають посади державної служби категорії «А»); 2) дисциплінарною комісією Держмитслужби щодо

державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б»; 3) дисциплінарними комісіями щодо інших державних службовців митних органів, які утворюються керівником державної служби у відповідному митному органі (Держмитслужби, митниці). З урахуванням результатів аналізу правового змісту та співвідношення понять «службове розслідування» й «дисциплінарне провадження» пропонуємо викласти друге речення п. 1 ч. 7 ст. 346 МК України в такій редакції: «Проведення такої позапланової документальної виїзної перевірки може ініціюватися центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, тільки за умови, що стосовно посадових осіб митного органу, які проводили таку перевірку, розпочато службове розслідування, *дисциплінарне провадження*, *провадження у справі про адміністративне (корупційне) правопорушення* або кримінальне провадження».

На сьогодні запроваджується функціонування Дисциплінарного комітету, який є окремим, додатковим (компенсативним) інститутом, функціонування якого має бути тісно пов’язане з діяльністю Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідних дисциплінарних комісій митних органів, оскільки за результатами його розслідувань може відбуватися ініціювання дисциплінарного провадження, притягнення до матеріальної відповідальності державного службовця митних органів, а також ініціювання їх адміністративної чи кримінальної відповідальності.

2. Складовою правового статусу державних службовців митних органів є засади їх відповідальності, включно з дисциплінарною, оскільки на митників покладається обов’язок понести відповідальність за вчинення ними дисциплінарних проступків. Загалом до заходів адміністративного примусу, що можуть бути застосовані до державних службовців митних органів, належать як заходи попередження, припинення (наприклад, відсторонення), так і заходи юридичної відповідальності – передусім заходи дисциплінарної відповідальності, заходи адміністративної відповідальності (адміністративні стягнення) та заходи матеріальної відповідальності державного службовця. Якщо притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності державних службовців митних органів може бути лише ініційовано за результатами службового розслідування, прийняття рішень про

їх притягнення до дисциплінарної відповідальності належить до компетенції митних органів і є предметом адміністративно-правового регулювання. Притягнення до матеріальної відповідальності здійснюється за результатами службового розслідування (дисциплінарного провадження), що проводиться в митних органах, однак за рішенням митного органу або за судовим рішенням. Підстави та процес притягнення державного службовця, включаючи посадових осіб митних органів, до дисциплінарної відповідальності є предметом регулювання інституту державної служби в митних органах, а до адміністративної відповідальності – адміністративно-деліктного права.

Перелік дисциплінарних проступків, що закріплений у ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу», є вичерпним, окремі з яких можуть мати характер «грубого порушення», однак така кваліфікуюча ознака потребує належного правового врегулювання. Зокрема, на нашу думку, потребує закріплення в ч. 4 ст. 67 Законі України «Про державну службу» характеристика такої кваліфікуючої ознаки дисциплінарного проступку, яка належить до обставин, що обтяжують відповідальність державного службовця, зокрема податкових та митних органів, як «грубе порушення».

Уніфікація видів дисциплінарних проступків державних службовців у Законі України «Про державну службу» не виключає особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності залежно від правового становища органу державної влади, де відбувається проходження державної служби. Особливість правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців митних органів зумовлена також: 1) особливостями положень законів, що містять спеціальні положення щодо дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів, що, зокрема, закріплені в ст. 41 та 252 КУЗПП, а також у ч. 12 ст. 91 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої особливості припинення державної служби в митних органах регулюються цим Законом з урахуванням особливостей, визначених спеціальним законодавством у відповідній сфері; 2) особливостями матеріального складу порушень посадових обов’язків, зміст яких деталізовано в МК України, інших актах митного законодавства, у тому числі до таких порушень

належать порушення Кодексу та Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби України (2021), порушення, допущені в ході здійснення митних формальностей, тощо. Відповідно в ході приведення митного законодавства України у відповідність до права ЄС у частині регулювання правил здійснення митних процедур та в частині регулювання правового статусу посадових осіб митних органів, матеріальний зміст таких порушень змінюватиметься. Пропонуємо в ст. 67 Закону України «Про державну службу» закріпити відсилання до положень п. 12 ч. 2 ст. 53-3 Закону України «Про запобігання корупції», де закріплено право викривача «на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках», а також обов'язок негайного поновлення на попередній роботі (посаді) викривача, його близьких осіб, звільнених з роботи у зв'язку з повідомленням про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

3. Інститут матеріальної відповідальності державних службовців має складну правову природу, основою правового регулювання якого є публічно-правові норми службового права як складової особливої частини адміністративного права, що тісно взаємодіють з нормами фінансового, трудового, цивільного права. Матеріальна відповідальність державних службовців митних органів полягає в обов'язку відшкодування державі (в особі митного органу) шкоди, заподіяної внаслідок неналежного виконання ними посадових обов'язків. Варто розмежовувати два підвиди матеріальної відповідальності державних службовців: 1) матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця) за вчинення службово-трудового майнового правопорушення, що виявляється у формі зобов'язання відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, що спричинило завдання шкоди безпосередньо державі в особі митного органу (як роботодавця), – вид правової відповідальності, що врегульований нормами службового права і в частині, що не суперечить Закону України «Про державну службу», – нормами трудового права; 2) матеріальна відповідальність державного службовця митного органу за завдання опосередкованої шкоди державі, що наступає в регресному порядку (зворотного стягнення) у разі вчинення посадовою особою митного органу службового майнового

правопорушення, якщо «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодована за рахунок держави», – вид правової відповідальності, врегульований нормами службового права і в частині, що не суперечить Закону № 889, – нормами цивільного та фінансового права. Предметом зворотної вимоги, згідно із Законом № 889, може виступати відшкодування виплаченої суми майнової та моральної шкоди (в розмірі витрат на лікування). Має місце правова колізія між ч. 1 ст. 80 Закону № 889 та ч. 4 ст. 1191 ЦК України щодо можливості зворотної вимоги (регресу) до державного службовця в розмірі виплаченого відшкодування моральної шкоди, яка має вирішуватися з визнанням пріоритету дії положень ЦК України. Пропонуємо ч. 1 ст. 30 МК України викласти в такій редакції: «1. Посадові особи та інші працівники митних органів, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність при виконанні ними своїх службових (трудових) обов’язків, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, *матеріальну* та іншу відповідальність відповідно до закону».

ВИСНОВКИ

У процесі дослідження стану та змісту адміністративно-правового регулювання державної служби в митних органах України зроблено такі висновки:

1. Загальними цілями державної служби в митних органах є забезпечення єдності в структурі митних органів, їх ефективної діяльності із забезпечення митної безпеки України та здійснення митної справи, досягнення цілей митної політики. Цілі державної служби в митних органах як спеціального виду державної служби зумовлені повноваженнями, завданнями та функціями відповідних митних органів і їх специфікою. Державна служба в митних органах характеризується як: 1) форма публічної служби, а саме спеціальний вид державної служби; 2) форма реалізації громадянами рівного права доступу до державної служби, участі в управлінні державними справами шляхом здійснення прав, обов'язків та повноважень, зумовлених посадою державної служби в митних органах; 3) процес усвідомленої поведінки громадян, які перебувають на посадах державної служби в митних органах; 4) форма зовнішнього вираження діяльності митних органів, пов'язаної з реалізацією їх повноважень, завдань та функцій; 5) соціально-правова система, що має складну внутрішню організаційну структуру, ієрархію посад та інші системотвірні ознаки, сформована в системі митних органів, яка включає посадових осіб митних органів, їх ієрархічну організаційну структуру підпорядкування та систему управління державною службою в митних органах; 6) особлива група суспільних відносин у сфері державної служби посадових осіб митних органів – предмет адміністративно-правового регулювання.

Специфіка державної служби в митних органах зумовлена наявністю особливих адміністративних процедур (митних процедур), що включають сукупність митних формальностей, за допомогою яких здійснюється митна справа. Система правових норм, що регулюють відносини у сфері державної служби в митних органах, об'єднується в окремий складний адміністративно-правовий інститут у структурі особливої частини «Службового права» як підгалузі адміністративного права. Інститут державної служби в митних органах тісно взаємодіє з іншими підгалузями та інститутами

адміністративного права: здійснення митної справи, запобігання корупції, дисциплінарної та матеріальної відповідальності державних службовців; адміністративно-деліктним правом та ін.

2. Суспільні відносини, що виникають у сфері державної служби в митних органах, її проходження та припинення, базуються на положеннях Конституції України, визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених МК України. Правовий статус посадових осіб митних органів як контролюючих органів, які здійснюють адміністрування митних платежів, частково врегульований ПК України. На державних службовців митних органів як публічних службовців поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», як встановлено в ч. 5 ст. 5 Закону № 889, а також Закону України «Про оплату праці» та КЗпПУ, в частині, що не суперечить МК України та Закону України «Про державну службу» або не врегульована ними. При цьому положення МК України та ПК України не можуть суперечити принципам державної служби, які закріплені в ст. 4 Закону України «Про державну службу». На відносини державної служби в митних органах України поширюється дія не лише Закону України «Про запобігання корупції», а й інших законів та підзаконних нормативно-правових актів «антикорупційного» характеру. Розвиток інституту зумовлений упровадженням положень міжнародних договорів, зокрема ООН, Ради Європи та угод з ЄС, а також інших міжнародних стандартів антикорупційного характеру та стандартів Всесвітньої митної організації, спрямованих на врегулювання питань митних процедур і служби в митних органах (Переглянутої Арушської декларації, Професійного стандарту 2019 (PICARD), Модельного кодексу етики і поведінки (Стандарт 10) та Прототипу ЄС з митної етики). Державна служба в митних органах зумовлена їх особливим правовим становищем, що об’єднує ряд правових статусів, які реалізуються в окремих суспільних відносинах: митних органів; контролюючих органів; правоохоронних органів. Державна служба в митних органах є окремим спеціальним видом публічної (державної) служби, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави, що здійснюється з метою здійснення митної справи, безпосереднє здійснення якої, згідно із ч. 1 ст. 543 МК України, покладається на відповідні митні органи і пов’язане з

реалізацією призначення та завдань, що окреслені в ст. 544 МК України. До особливостей правового регулювання відносин державної служби в митних органах, передбачених МК України, належать питання: 1) проходження служби в митних органах, що є предметом регулювання Глави 79 МК України, зокрема прийняття на службу до митних органів (ст. 569–578); 2) правового захисту працівників митних органів, що врегульовані Главою 81 МК України (ст. 579–580); 3) застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї посадовими особами митних органів, що є предметом регулювання Глави 82 МК України (ст. 581–584), 4) соціального захисту працівників митних органів (ст. 585–590); 5) відповідальності посадових осіб митних органів (ст. 30).

3. Особливою рисою державної служби в митних органах є присвоєння посадовим особам митних органів спеціальних звань, що впливає на можливість зайняття ними вищих посад, на виплату посадового окладу, а також на можливість одержання надбавок та інших виплат. До державних службовців митних органів, які перебувають на відповідних посадах державної служби, належать: 1) посадові особи митних органів, на які покладено виконання завдань, зазначених у ст. 544 МК України, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів; 2) працівники спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів, з якими укладено контракт про проходження державної служби. Державні службовці митних органів володіють адміністративно-правовим статусом, до структури якого віднесено такі елементи, як: організаційна підпорядкованість (посада, спеціальне звання); публічний інтерес (захист митних інтересів та митна безпека України); принципи державної служби (загальні, закріплені в ст. 4 Закону № 889, та спеціальні, закріплені в ст. 8 та інших МК України, Арушській декларації та Принципах (PICARD) ВМО, Прототипі ЄС з митної етики); правосуб'єктність; права (базові та професійні) і обов'язки (загальні і спеціальні, пов'язані зі сферою митної справи), повноваження, зумовлені посадою; гарантії діяльності державного службовця митних органів (соціальні, фізичного захисту, правові); заборони (прямі і непрямі) та інші обмеження (загальні та спеціальні, зумовлені посадою); засади відповідальності (загальні, спеціальні). Система управління

державною службою в митних органах включає дві складові – структуру суб'єктів, уповноважених у вказаній сфері, та взаємодію між ними, а саме її елементами є: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Національне агентство України з питань державної служби; 3) конкурсні комісії: Конкурсна комісія з проведення конкурсу на зайняття посади голови Держмитслужби, Комісія з питань вищого корпусу державної служби та конкурсна комісія Держмитслужби; 4) Міністр фінансів України; 5) голова Держмитслужби; 6) служба управління персоналом у митних органах.

4. Цикл проходження державної служби посадовими особами митних органів включає такі стадії: 1) прийняття на державну службу до митних органів; 2) перебування та просування на державній службі; 3) переведення по службі посадових осіб митних органів (у тому числі переміщення у формі ротації); 4) припинення державної служби. В МК України встановлено особливості прийняття рішення щодо призначення на посади державної служби в митних органах: 1) керівника (голови) Держмитслужби (ст. 570-1 та 570-2 МК України); 2) заступників керівника Держмитслужби; 3) осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», які призначаються і звільняються з посад керівником Держмитслужби: а) директора департаменту Держмитслужби, директора спеціалізованого департаменту територіального органу Держмитслужби; б) керівників митниць, їх першого заступника та заступників; в) керівників митних постів; 4) державних службовців митниць (підпорядкованих митних постів), призначення яких здійснює начальник митниці на підставі делегованих йому головою Держмитслужби повноважень. Із прийняттям Закону України № 3977-IX від 17 вересня 2024 р., яким МК України доповнено рядом статей, виникла колізія між ст. 570-2 МК України, де закріплено, що «керівник ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням керівника ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, за пропозицією комісії з проведення конкурсу» та положеннями п. 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України, де закріплено, що керівник ЦОВВ, який не входить до складу Кабінету Міністрів України, призначається Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. У ст. 570-1 МК упущено таку вимогу п. 1 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу», яка поширюється на осіб, які

претендують на зайняття посад категорії «А» та прирівняних до них посад, як «володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи», відповідно запропоновано доповнити ч. 2 ст. 570-1 МК України – після слів «вільно володіє державною мовою» додати «володіє іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи», а також з метою приведення у відповідність з ч. 4 ст. 19 Закону № 889 додати наприкінці абзацу слова «і якщо це особа чоловічої статі, не визнана за станом здоров'я непридатною до військової служби, яка вперше вступає на державну службу, пройшла базову загальновійськову підготовку або військову службу». Строк, на який призначається державний службовець митного органу, залежить від: 1) посади: голова Держмитслужби та його заступники призначаються строком на п'ять років; інші – не більше ніж на три роки; 2) характеру призначення: на вакантну посаду чи на період заміщення тимчасово відсутнього державного службовця. В оголошенні про проведення конкурсу належить зазначати інформацію щодо строковості чи безстроковості призначення на посаду. До особливостей процедури призначення належать: укладення контракту (окрім періоду дії воєнного стану), складання Присяги, ознайомлення зі змістом Кодексу та Порядку **етичної поведінки працівників** Державної митної служби України та підписання Повідомлення про відповідальність за невиконання його вимог. На сьогодні є потреба затвердження Урядом типової форми та порядку укладення контракту про проходження служби в митних органах, як це передбачено в ч. 5 ст. 570 МК України.

Перебування на посаді державної служби в митних органах формує стаж державної служби, який впливає на кар'єру посадових осіб митних органів та їх оплату праці. З огляду на те, що питання тривалості та режиму роботи державних службовців є предметом регулювання не законодавства про працю, а Закону України «Про державну службу», запропоновано ч. 1 ст. 574 МК України викласти в такій редакції: «1. Тривалість та режим роботи, час відпочинку посадових осіб митних органів встановлюються відповідно до законодавства України про *державну службу* з урахуванням особливостей, передбачених цим Кодексом». В МК України закріплено особливості залучення посадових осіб до надурочних робіт (ч. 2 ст. 574), а робочий час встановлюється як для посадових осіб митних органів, так і для відповідних митних

органів (ч. 1 ст. 247). Повноваження, права та обов'язки посадових осіб митних органів встановлюються «посадовими інструкціями» або положеннями про відповідні митні органи, структурні підрозділи митних органів, актами уповноваження. Державні службовці митних органів, відповідно до МК України, Закону № 889 та інших актів законодавства, мають право: 1) *на підвищення рівня професійної компетенції*, що здійснюється шляхом професійного навчання, протягом проходження служби з відривом від служби у формах: а) підготовки (підготовки фахівців з вищою освітою та перепідготовки; б) стажування; в) участі в заходах з обміну досвідом; 2) *на підвищення кваліфікації* (протягом проходження служби не рідше одного разу на три роки підвищення кваліфікації); 3) *на навчання працівників митних органів без відриву від роботи.* Тому необхідно ст. 575 МК України привести у відповідність з положеннями Закону № 899 та доповнити такими формами *підвищення рівня професійної компетентності, як:* стажування та участь у заходах з обміну досвідом. Аналіз складових заробітної плати посадових осіб митних органів та основних правових вимог щодо їх виплати показав, що ч. 2 ст. 585 МК України потрібно доповнити і вказати «надбавку за ранг державного службовця», яка виплачується окремим «посадовим особам митних органів до присвоєння спеціальних звань».

Оцінювання діяльності керівника (голови) Держмитслужби здійснюється в межах окремої процедури, що врегульована ч. 9 ст. 570-1 МК України. *Оцінювання посадових осіб митних органів має відбуватися згідно зі* спеціальною процедурою оцінювання рівня професійної компетентності, яка запроваджена в ч. 1 ст. 570-1 МК України. *Третій вид* оцінювання – «одноразова атестація», запроваджена п. 3 Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів», – також є новим видом оцінювання, що лише впроваджується. *Четвертий вид оцінювання* – оцінювання результатів службової діяльності – може здійснюватися лише щодо працівників «спеціалізованого ІТ-підрозділу апарату Держмитслужби, які безпосередньо здійснюють розроблення програмного забезпечення для митних органів», з якими укладено контракт про проходження державної служби. Переведення посадових осіб митних органів може відбуватися:

– на загальних засадах: 1) у разі реорганізації; 2) у разі ризику виникнення конфлікту інтересів; 3) у порядку просування по службі; 4) без проведення конкурсу (у випадках, передбачених ч. 1 ст. 41 Закону № 889);

– на підставі спеціальних положень митного законодавства: 1) на нижчу посаду у разі встановлення за результатами перевірки недостатнього рівня відповідної митної компетенції; 2) в порядку тимчасового переміщення у формі ротації, що наразі запроваджується в митних органах.

Припинення державної служби посадовими особами митних органів відбувається: 1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження; 2) у разі закінчення строку призначення на посаду; 3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін; 4) за ініціативою суб'єкта призначення; 5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін; 6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов; 7) у разі виходу державного службовця на пенсію або досягнення ним 65-річного віку; 8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади»; 9) з підстав, передбачених контрактом про проходження державної служби. Умовами розірвання контракту, що прямо передбачені в ч. 2 ст. 570-3 МК України, є незгода державного службовця із запропонованою в результаті перевірки та з'ясування недостатнього рівня його відповідної митної компетенції для займаної посади. Закріплення в контракті підстав, що мають індивідуальний характер, є недопустимим.

5. Додержання принципу доброчесності забезпечується правовим механізмом протидії корупції в митних органах, що включає: 1) утвердження правової культури та доброчесності діяльності митників; 2) забезпечення дотримання ними правових антикорупційних обмежень і гарантій їх додержання, що поширюються на державних службовців та інших працівників митних органів. Доброчесність як принцип (правова засада, кваліфікуючий критерій, професійна та етична вимога), якому мають відповідати державні службовці митних органів, є критично важливим аспектом функціонування митних органів, упровадження якого здійснюється з урахуванням міжнародних стандартів (ООН, Всесвітньої митної організації, ОЕСР, Ради Європи та ЄС), спрямованих на протидію корупції. Етичні засади державної служби в митних органах

в Україні деталізовані на рівні Кодексу та Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби та включають такі: 1) пріоритету інтересів держави; 2) політичної нейтральності (неупередженості); 3) неупередженості; 4) утримання від виконання незаконних рішень чи доручень; 5) доброчесності; 6) ділової етики; 7) репрезентативності; 8) компетенційності; 9) компетентності; 10) процедурності. Як правовий феномен доброчесність охоплює ряд обов'язків та правових обмежень, що поширюються на кожного з державних службовців митних органів: 1) сумлінне, компетентне, результативне та відповідальне виконання своїх посадових обов'язків; 2) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 3) недопущення «політики обмежень»; 4) запобігання й недопущення одержання неправомірної вигоди або подарунків; 5) заборона розголошувати персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом; 6) використання робочого часу виключно для виконання завдань і функцій; 7) недопущення прийняття працівником необґрунтованого рішення, що завдає збитків державі; 8) дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 9) негайного повідомлення керівництву про загрозу чи факти недоброчесності; 10) дотримання обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави. Доброчесність за правовим змістом є правовою вимогою щодо спрямованості дій державного службовця митних органів виключно на захист публічного інтересу та належне виконання професійних обов'язків, дотримання закріплених правових обмежень, що мають на меті мінімізацію ризиків корупції, відмову від приватних інтересів під час реалізації повноважень, здатність до етичної, добросовісної поведінки в ході реалізації митних процедур та професійної взаємодії, дотримання нульової толерантності до корупції, протидії виявленим фактам корупційних діянь, можливість нести моральну та юридичну відповідальність за свої дії чи бездіяльність.

6. До системи заходів митних органів щодо протидії корупційним правопорушенням належать: 1) механізм мінімізації впливу суб'єктивних факторів під час здійснення митних процедур (включаючи внутрішній контроль); 2) функціонування уповноважених підрозділів (посадових осіб) та інших внутрішніх складових організаційного механізму з протидії корупції в митних органах України, що

взаємодіють з НАЗК; 3) механізм заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупції; 4) механізм регулювання (самоврегулювання) конфлікту інтересів, внутрішнього контролю за дотриманням загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки, внутрішньої мережі протидії корупції; 5) механізм «ротації державних службовців митних органів»; 6) система внутрішньоорганізаційних механізмів (методів та заходів) протидії корупційним правопорушенням, що включає:

– ризик-орієнтовані механізми: а) механізм управління корупційними ризиками; б) механізм «моніторингу способу життя суб'єктів декларування»; в) механізм перевірки інформації, поданої посадовими особами митних органів в формі «декларації доброчесності»; г) механізм (процедура) психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа;

– забезпечення реальної відкритості, що включає механізм аналізу інформації про можливі факти корупції та реагування на неї, усунення корупції й притягнення до відповідальності. Особливо актуальними є питання створення умов для утворення органу громадського контролю за поточною діяльністю митних органів, взаємодія з Радою бізнес-омбудсмена та розвиток служби підтримки бізнесу (Help Desk).

Незважаючи те, що в Законі України «Про запобігання корупції» не закріплене право самовідводу, запропоновано закріпити таке право в МК України й Кодексі та Правилах етичної поведінки працівників Державної митної служби України, що може бути реалізоване: 1) в разі отримання для виконання рішень чи доручень, які вважає «неявно» незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам, від виконання таких наказів (розпоряджень), доручень; 2) якщо в рамках своєї професійної діяльності посадова особа митних органів опиняється в ситуації, коли серед суб'єктів, щодо яких провадиться митна процедура, є пов'язані особи, або є певні приватні інтереси щодо майна, яке є об'єктом такої процедури тощо. Для усунення (мінімізації) корупційних ризиків згідно з Антикорупційною стратегією залишається актуальним питання належного правового регулювання фіксації робочого процесу посадових осіб митних органів.

7. Аналіз засад процедури та предмета провадження із службового розслідування показав, що слабким місцем інституту є те, що формування комісії з проведення

службового розслідування відбувається *ad hog* – «рішенням про проведення службового розслідування визначаються голова комісії з проведення службового розслідування, інші члени такої комісії, предмет, дата початку та закінчення службового розслідування», а також право такої комісії пропонувати «вид дисциплінарного стягнення, передбаченого законом». Таке положення викликає ситуацію дублювання повноважень зі здійснення дисциплінарного провадження комісії з проведення службового розслідування та дисциплінарної комісії, яка утворюється в Держмитслужбі та митницях, що зумовлює потребу узгодження положень Постанов Уряду «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 13 червня 2000 р. № 950 та «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 04 грудня 2019 р. № 1039. Особливістю процедури проведення службового розслідування щодо державного службовця митного органу є те, що результати його проведення можуть мати правові наслідки не лише щодо цієї посадової особи, а й щодо суб'єкта приватного права – учасника митних відносин. Дисциплінарне провадження здійснюється: 1) Комісією з питань вищого корпусу державної служби (дисциплінарна комісія стосовно держслужбовців, які займають посади державної служби категорії «А»); 2) дисциплінарною комісією Держмитслужби щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «Б»; 3) дисциплінарними комісіями щодо інших державних службовців митних органів, які утворюються керівником державної служби у відповідному митному органі (Держмитслужби, митниці). З урахуванням результатів аналізу правового змісту та співвідношення понять «службове розслідування» та «дисциплінарне провадження» запропоновано викласти друге речення п. 1 ч. 7 ст. 346 МК України в такій редакції: «Проведення такої позапланової документальної виїзної перевірки може ініціюватися центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, тільки за умови, що стосовно посадових осіб митного органу, які проводили таку перевірку, розпочато службове розслідування, *дисциплінарне провадження, провадження у справі про адміністративне (корупційне) правопорушення* або кримінальне провадження». На сьогодні запроваджується функціонування Дисциплінарного комітету, що має бути тісно пов'язане з діяльністю

Комісії з питань вищого корпусу державної служби та відповідних дисциплінарних комісій митних органів.

8. Притягнення до матеріальної відповідальності здійснюється за результатами службового розслідування (дисциплінарного провадження), за рішенням митного органу або за судовим рішенням. Підстави та процес притягнення посадових осіб митних органів до дисциплінарної відповідальності є предметом регулювання інституту державної служби в митних органах, а до адміністративної відповідальності – адміністративно-деліктного права. Перелік дисциплінарних проступків, що закріплений у ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу», є вичерпним, окремі з яких можуть мати характер «грубого порушення», однак така кваліфікуюча ознака потребує належного правового врегулювання. Зокрема, потребує закріплення в ч. 4 ст. 67 Законі України «Про державну службу» характеристика такої кваліфікуючої ознаки дисциплінарного проступку, яка належить до обставин, що обтяжують відповідальність державного службовця, зокрема податкових та митних органів, як «грубе порушення».

Уніфікація видів дисциплінарних проступків державних службовців у Законі України «Про державну службу» не виключає особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності залежно від правового становища органу державної влади, де відбувається проходження державної служби. Особливість правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців митних органів зумовлена також: 1) особливостями положень законів, що містять спеціальні положення щодо дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів, що, зокрема, закріплені в ст. 41 та 252 КУЗПП, а також у ч. 12 ст. 91 Закону України «Про державну службу»; 2) особливостями матеріального складу порушень посадових обов’язків, зміст яких деталізовано в МК України, інших актах митного законодавства. У ході приведення митного законодавства України у відповідність до права ЄС в частині регулювання правил здійснення митних процедур та в частині регулювання правового статусу посадових осіб митних органів матеріальний зміст таких порушень змінюватиметься. Запропоновано в ст. 67 Закону України «Про державну службу» закріпити відсилання до положень п. 12 ч. 2 ст. 53-3 Закону України «Про запобігання корупції».

9. Матеріальна відповідальність державних службовців митних органів полягає в обов'язку відшкодувати державі (в особі митного органу) шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ними посадових обов'язків. Потрібно розмежовувати два підвиди матеріальної відповідальності державних службовців: 1) матеріальна відповідальність посадової особи митного органу (як державного службовця) за вчинення службово-трудового майнового правопорушення, що виявляється у формі зобов'язання відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків, що спричинило завдання шкоди безпосередньо державі в особі митного органу (як роботодавця), – вид правової відповідальності, що врегульований нормами службового права, і в частині, що не суперечить Закону України «Про державну службу», нормами трудового права; 2) матеріальна відповідальність державного службовця митного органу за завдання опосередкованої шкоди державі, що наступає в регресному порядку (зворотного стягнення) в разі вчинення посадовою особою митного органу службового майнового правопорушення, якщо «матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодована за рахунок держави», – вид правової відповідальності, врегульований нормами службового права і в частині, що не суперечить Закону № 889, – нормами цивільного та фінансового права. Предметом зворотної вимоги, згідно із Законом № 889, може виступати відшкодування виплаченої суми майнової та моральної шкоди (у розмірі витрат на лікування). Правова колізія між ч. 1 ст. 80 Закону № 889 та ч. 4 ст. 1191 ЦК України щодо можливості зворотної вимоги (регресу) до державного службовця у розмірі виплаченого відшкодування моральної шкоди має вирішуватися з визнанням пріоритету дії положень ЦК України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с. URL: http://uristinfo.net/adminpravo/2-2010-12-16-12-41-31/29-rozdil9.html (дата звернення: 19.02.2024).

2. Аверочкіна Т. В. Особливості підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 193–198.

3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.

4. Анкета, запобігання проявам корупції. *Державна митна служба України*. URL: https://customs.gov.ua/anketa-zapobigannia-proiavam-koruptsiyi (дата звернення: 19.02.2024).

5. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції. *Форум права.* 2009. № 2. С. 38–43. URL: https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/80382f27-6f84-4c95-8daa-8cdf90b1e15e/content (дата звернення: 19.02.2024).

6. Бережнюк І. Г. Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти : монографія. Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2009. 543 с.

7. Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. *Судово-юридична газета*. 2020. 21 жовтня. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199 (дата звернення: 19.02.2024).

8. Бігун В. С. Доброчесність як принцип правосуддя: постановка проблеми та сучасний дискурс. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 29–33.

9. Бігун В. С. Доброчесність як юридичний термін і сенс. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 1. С. 25–29.

10. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с.

11. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text (дата звернення: 21.02.2024).

12. Германюк М. О. Спеціальні принципи державної служби: теоретико-правовий аналіз. *Митна справа*. 2012. № 2 (79). С. 155–161.

13. Герчаківська О. Я. Протидія митним правопорушенням у міжнародному та українському нормативно-правовому полі. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 1. С. 141–146. DOI https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.01.26.

14. Глущенко С. Що розуміти під професійною етикою та доброчесністю в контексті кваліфікаційного оцінювання суддів? *Закон і Бізнес*. 2016. URL: https://zib.com.ua/ua/125930-scho_rozumiti_pid_profesiynoyu_etikoyu_ta_dobrochesnistyu_v_.html (дата звернення: 03.02.2024).

15. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text (дата звернення: 21.02.2024).

16. Грищук А. Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів, 2018. 232 с.

17. Грищук А. Б. Поняття та особливості окремих елементів правового статусу державного службовця в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. *Серія: Право.* 2021. № 67. С. 185–189.

18. Давиденко Л. М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 209 с.

19. Данелюк В. І. Відповідальність митних органів та їх посадових осіб: сучасний стан правового регулювання. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2013. № 1 (10). С. 14–19.

20. Денисенко С. І. Міжнародно-правові аспекти боротьби з корупцією в митних органах: досвід Сінгапуру. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 5. С. 309–312. DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-5/72.

21. Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1365. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1365-2004-п#Text (дата звернення: 21.02.2024).

22. Деякі питання оплати праці посадових осіб та працівників митних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 р. № 1103. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1103-2021-п#Text (дата звернення: 21.02.2024).

23. Деякі питання утворення Університету митної справи та фінансів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2013 р. № 788-р. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/788-2014-р#Text (дата звернення: 21.02.2024).

24. Директива 2008/52/ЄС Європейського Парламенту і Ради з певних аспектів медіації у цивільних та комерційних справах. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_950#Text (дата звернення: 21.02.2024).

25. Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2016/1919 від 26.10.2016 р. про правову допомогу підозрюваним та обвинуваченим у кримінальних провадженнях та розшукуваним особам у провадженнях за європейським ордером на арешт. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_020-16#Text (дата звернення: 21.02.2024).

26. Директива Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2017/1371 від 05.07.2017 р. про боротьбу з шахрайством, спрямованим проти фінансових інтересів Союзу, кримінально-правовими засобами. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-17#Text (дата звернення: 11.02.2024).

27. Дорофеєва Л. Впровадження стандартів митної етики в контексті євроінтеграції. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 2/1. С. 75– 81.

28. Дорофеєва Л. М. Адміністративно-правове регулювання організації діяльності митних органів в контексті євроінтеграційного вибору України : дис. … д-ра юрид. наук / Інститут держави і права імені В. М. Корецького, ВДНЗ Ужгородський національний університет. Ужгород, 2019. 547 с.

29. Дорофеєва Л. М. Проблеми реформування структури митних органів України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2016. № 40 (2). С. 9–13.

30. Жуков С. В. Доброчесність як правова категорія: онтологія та особливості сучасного розуміння. *Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід* : матер. ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф., м. Тернопіль, 20–21 квітня 2018 р. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. С. 92–94. URL: http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/28624/1/92.PDF (дата звернення: 21.02.2024).

31. Іншин М. Поняття державної служби в Україні: багатоаспектний підхід. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2002. № 20. С. 331–334.

32. Касьян В. В. Визначення шляхів розвитку правової культури посадових осіб митних органів. *Пріоритетні напрямки розвитку правової системи України* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 28–29 січня 2022 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 5–7.

33. Касьян В. В. Державна служба в митних органах та її місце в адміністративному праві. *Правові новели*. 2020. № 12. С. 107–114. DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12.15.

34. Касьян В. В. Доброчесність як принцип державної служби в митних органах України та його правовий зміст. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management).* 2024. № 1 (61). С. 217–224. DOI https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.33.

35. Касьян В. В. Особливості закріплення правових засад дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів в контексті євроінтеграції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2023. Т. 34 (73). № 6. С. 212–218. DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.6/34.

36. Касьян В. В. Поняття виконавчо-розпорядчої діяльності посадових осіб митних органів України. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 4–5 вересня 2020 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 79–80.

37. Касьян В. В. Правове регулювання матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 397–408. DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.59.

38. Касьян В. В. Принципи служби в митних органах України. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 25–26 червня 2021 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2021. С. 49–50.

39. Касьян В. В. Проблемні питання службово-трудових спорів, щодо притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності в контексті предмета судочинства. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів ; Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 197–200. DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-55.

40. Касьян В. В. Цілі, завдання та функції служби в митних органах України. *Юридичний бюлетень*. 2021. № 22. С. 85–92. DOI https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.22.11.

41. Категорія «посадові особи» у трудовому законодавстві : Роз'яснення Державної інспекції України з питань праці від 24.07.2014 р. URL: https://vk24.ua/regulations_and_jurisprudence/rozasnenna/rozasnenna-derzavnoi-inspekcii-ukraini-z-pitan-praci-kategoria-posadovi-osobi-u-trudovomu (дата звернення: 18.02.2024).

42. Кириченко Ю. М. Поняття та структура адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 7. Ч. 2. С. 41–47.

43. Ковальчук О. В., Дубич К. В. Проблеми реформування державної служби в митних органах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 15. С. 120–126. DOI https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.15.120.

44. Ковальчук Я. С. Поняття та елементи адміністративно-правового статусу працівників Бюро економічної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В. .І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2023. Т. 34 (73). № 1. С. 49–55.

45. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text (дата звернення: 18.02.2024).

46. Кодекс законів про працю від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text (дата звернення: 18.02.2024).

47. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text (дата звернення: 18.02.2024).

48. Комірчий П. О. Структура адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. *Серія: Право.* 2018. № 50. Т. 3. С. 161–165.

49. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 18.02.2024).

50. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 1996 року. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 17.02.2024).

51. Копійка В. В., Маковський С. О., Миронова М. А. Європейський Союз у міжнародних відносинах : навч. посіб. / за ред. В. В. Копійки. Київ : ВПЦ «Київський університет», 2021. 560 с. URL: https://e-learning.iir.edu.ua/pluginfile.php/26416/mod_book/chapter/958/EU%20in%20IR.pdf (дата звернення: 06.02.2024).

52. Коротких А. Ю. Проблеми юридичної відповідальності державних службовців за трудовим законодавством України : дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2019. 483 с.

53. Коротких А. Ю. Види матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну державі. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика).* 2015. № 2. С. 45–50.

54. Корчак Н. М., Пархоменко-Куцевіл О. І. Доброчесність державного службовця: етичний та юридичний виміри. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право.* 2021. № 2 (59). С. 78–84.

55. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. ратифікована із заявою Законом № 252-V від 18.10.2006 р. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text (дата звернення: 09.02.2024).

56. Кримінальний кодекс України від 05.04.2002 р. № 2341-III. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text (дата звернення: 06.02.2024).

57. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text (дата звернення: 06.02.2024).

58. Кузніченко О. В. Матеріальна відповідальність працівників за завдану шкоду при проходженні служби : наук.-метод. рекоменд. Одеса, 2014. 83 с.

59. Кулібаба А. Поняття доброчесності як ключовий критерій у процесі добору на посаду суддів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 212–218.

60. Курочка Л. Принципи державної служби в Україні: сучасні підходи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. № 3. С. 66–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2012_3_1117 (дата звернення: 08.02.2024).

61. Лавріненко О. В. Матеріальна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України. Харків : Знание ЛТД, 1998. 60 с.

62. Лазаренко С. Ж., Бабенко К. А. Базові принципи та елементи антикорупційної політики в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2014. № 23. С. 116–199.

63. МВФ-Україна : Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику від 17.06.2024 р. № 14289/0/2-24. Додаток I: Меморандум про економічну та фінансову політику. *Національний банк України.* URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Lol_MEFP_Ukraine_2024-06-17.pdf?v=9 (дата звернення: 06.02.2024).

64. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2002. 424 с.

65. Мельник О. М. Адміністративно-правовий статус працівника митої служби : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Академія праці і соціальних відносин ; Федерація професійних спілок України. Київ, 2011. 18 с.

66. Метою адміністративного реформування митних органів в рамках Нацстратегії є підвищення їх прозорості та ефективності. *Міністерство фінансів України*. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/vat-refund (дата звернення: 25.02.2024).

67. Митний кодекс України від 12.12.1991 р. № 1970-XII (втратив чинність). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1970-12#Text (дата звернення: 19.02.2024).

68. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-VI (втртив чинність). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-15#Text (дата звернення: 25.02.2024).

69. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення: 14.02.2024).

70. Модельний кодекс поведінки державних службовців країн Ради Європи (схвалено Рекомендацією R (2000/10) Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців», травень 2000 року. URL: https://www.acrc.org.ua/ua/reports/library/all/rekomendacziya-no.-r-(2000)-10-komitetu-ministriv-derzhavam-chlenam:-shhodo-kodeksiv-povedinki-derzhsluzhbovcziv,-yaku-prijnyato-na-106-sesiyi-komitetu-ministriv-radi-evropi.html (дата звернення: 25.02.2024).

71. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: наук. розробка / за ред. : С. М. Серьогіна, О. В. Антонова, В. Хожило та ін. ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна. Київ : НАДУ, 2008. 48 с.

72. НАДС та Державна митна служба підписали Меморандум про співробітництво. *Національне агентство України з питань державної служби*. URL: https://nads.gov.ua/news/nads-ta-derzhavna-mitna-sluzhba-pidpisali-memorandum-pro-spivrobitnictvo (дата звернення: 25.02.2024).

73. НАДС та Державна митна служба підписали Меморандум про співробітництво. *Національне агентство України з питань державної служби*. URL:

https://nads.gov.ua/news/nads-ta-derzhavna-mitna-sluzhba-pidpisali-memorandum-pro-spivrobitnictvo (дата звернення: 25.02.2024).

74. НАЗК візуалізувало алгоритм розгляду повідомлень про корупцію, які стануть у нагоді уповноваженим та викривачам. *Національне агентство з питань запобігання корупції.* URL: https://nazk.gov.ua/uk/nazk-vizualizuvalo-algorytm-rozglyadu-povidomlen-pro-koruptsiyu-yaki-stanut-u-nagodi-upovnovazhenym-ta-vykryvacham/ (дата звернення: 15.02.2024).

75. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / за ред. : К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимощука, В. А. Дерець (відп. ред.). Київ : ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с.

76. Національна система доброчесності Україна-2015. URL: https://tiukraine.org/research/doslidzhennya-natsionalna-systema-dobrochesnostiukrajina-2015 (дата звернення: 17.02.2024).

77. Пам'ятка викривача. Куди повідомляти? *НАЗК*. URL: https://whistleblowers.nazk.gov.ua/#/ (дата звернення: 25.02.2024).

78. Пархоменко-Куцевіл О. Державна служба як інституційний феномен: понятійно-категоріальний апарат. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 1 (4). С. 47–59.

79. Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 р. № 1422. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1422-2009-п#Text (дата звернення: 25.02.2024).

80. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.04.2016 р. № 306. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-п#Text (дата звернення: 19.02.2024).

81. План України 2024–2027. План для реалізації Ukraine Facility : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 р. № 244-р. *Верховна Рада України.* URL: https://www.ukrainefacility.me.gov.ua (дата звернення: 25.02.2024).

82. Плетньова Т. Р. Адміністративно-правові засади управління персоналом на державній службі : дис. … д-ра філос. : 081 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого ; Міністерство освіти і науки України. Харків, 2023. 238 с.

83. Плєва В. А. Організаційно–правові проблеми матеріальної відповідальності осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 1999. 19 с.

84. Повідомити про можливі факти корупційних правопорушень у митній сфері. *Державна митна служба України*. URL: https://customs.gov.ua/en/news/novini-20/post/povidomiti-pro-mozhlivi-fakti-koruptsiinikh-pravoporushen-u-mitnii-sferi-499 (дата звернення: 27.02.2024).

85. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text (дата звернення: 25.02.2024).

86. Положення про робочу групу з оцінювання корупційних ризиків у діяльності Держмитслужби : Наказ Державної митної служби України від 15.10.2022 р. № 449. *Верховна Рада Україна.* URL: https://customs.gov.ua/en/documents/pro-zatverdzhennia-polozhennia-pro-robochu-grupu-z-otsiniuvannia-koruptsiinikh-rizikiv-ta-yiyi-personalnogo-skladu-312 (дата звернення: 25.02.2024).

87. Постанова Апеляційного суду Донецької області від 14.03.2018 р. у справі № 234/14723/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/72757483 (дата звернення: 28.02.2024).

88. Постанова Верховного Суду від 12.01.2021 р. у справі № 753/9240/18. *Iplex*. URL: http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=94151239&red=100003150cb71dd99c0cb64e13477fd6c848ad&d=5 (дата звернення: 03.02.2024).

89. Постанова Другого апеляційного адміністративного суду від 10.06.2024 р. у справі № 440/12540/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/119877398 (дата звернення: 14.02.2024).

90. Постанова Колегії суддів судової палати з розгляду цивільних справ Дніпровського апеляційного суду від 21.09.2023 р. у справі № 234/6083/21. *Єдиний*

державний реєстр судових рішень. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/113618953 (дата звернення: 11.02.2024).

91. Про судову практику у справах про хабарництво : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02#Text (дата звернення: 09.02.2024).

92. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 05.08.2021 р. у справі № 560/6518/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98798723 (дата звернення: 19.02.2024).

93. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 14.07.2021 р. у справі № 560/7004/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/98305809 (дата звернення: 11.02.2024).

94. Правила внутрішнього службового розпорядку апарату Державної митної служби України, затверджені конференцією державних службовців Державної митної служби України згідно з Протоколом № 1 від 12.07.2023 р. *Державна митна служба України*. URL: https://customs.gov.ua/en/robota-sluzhbi (дата звернення: 11.02.2024).

95. Правила етичної поведінки в Державній митній службі України : Наказ Державної митної служби України від 15.12.2020 р. № 577 (втратив чинність). *Державна митна служба України*. URL: https://customs.gov.ua/en/documents/pro-zatverdzhennia-pravil-etichnoyi-povedinki-v-derzhavnii-mitnii-sluzhbi-ukrayini-155 (дата звернення: 11.02.2024).

96. Приймаченко Д. В., Приймаченко Д. Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1. С. 68–76.

97. Припутень Д. С. Примус у службовому праві: теорія, досвід та практика реалізації : автореф. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 36 с.

98. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text (дата звернення: 19.02.2024).

99. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками (Методологія управління корупційними ризиками) : Наказ Національного агентства з питань

запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text (дата звернення: 11.02.2024).

100. Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці: постанова Кабінету Міністрів України від 15.06.1994 р. № 414. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/414-94-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

101. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи : Закон України від 04.07.2013 р. № 406-VII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/406-18#Text (дата звернення: 18.02.2024).

102. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів : Закон України від 13.05.2014 р. № 1255-VII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1255-18#n12 (дата звернення: 11.02.2024).

103. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів : Закон України № 3977-IX від 17.09.2024 р. (набрав чинності з 31.10.2024 р.). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20 (дата звернення: 19.02.2024).

104. Про встановлення обов'язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 26.04.2021 р. № 240/21. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0650-21#Text (дата звернення: 11.02.2024).

105. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05.06.2012 р. № 4901-VI. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4901-17#Text (дата звернення: 11.02.2024).

106. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text (дата звернення: 11.02.2024).

107. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII (втратив чинність окрім ст. 37). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text (дата звернення: 11.02.2024).

108. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 11.02.2024).

109. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text (дата звернення: 11.02.2024).

110. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012#Text (дата звернення: 15.02.2024).

111. Про Дисциплінарний статут митної служби України : Закон України від 06.09.2005 р. № 2805-IV (втратив чинність). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2805-15#Text (дата звернення: 11.02.2024).

112. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23.12.1993 р. № 3782-XII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3782-12#Text (дата звернення: 11.02.2024).

113. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text (дата звернення: 11.02.2024).

114. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки: (Антикорупційна стратегія на 2021–2025 рр.) : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text (дата звернення: 11.02.2024).

115. Про затвердження Антикорупційної програми Державної митної служби України на 2023–2025 рр. : Наказ Державної митної служби України від 31.05.2023 р. № 236. *Верховна Рада України.* URL: https://customs.gov.ua/en/antikoruptsiina-programa (дата звернення: 11.02.2024).

116. Про затвердження Вимог до захисту анонімних каналів зв'язку, через які здійснюються повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» : Ннаказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.04.2020 р. № 127/20. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0370-20#Text (дата звернення: 11.02.2024).

117. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного антикорупційного агентства України від 05.08.2016 р. № 158. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text (дата звернення: 11.02.2024).

118. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 23.10.2000 р. № 58. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0783-00#Text (дата звернення: 11.02.2024).

119. Про затвердження Класифікатора Державної митної служби України, її територіальних органів та їх структурних підрозділів : Наказ Міністерства фінансів України від 26.11.2019 р. № 495. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0495201-19#Text (дата звернення: 11.02.2024).

120. Про затвердження Кодексу та Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби України : Наказ Державної митної служби України від 02.09.2021 р. № 668. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/zapobigannia-proiavam-koruptsiyi (дата звернення: 11.02.2024).

121. Про затвердження Методології систематичного виявлення та проведення аналізу корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, скоєних посадовими особами Державної митної служби України та її територіальних органів : Наказ Держмитслужби від 23.12.2021 р. № 1091. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/zapobigannia-proiavam-koruptsiyi (дата звернення: 11.02.2024).

122. Про затвердження Порядку надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції державного органу, юрисдикція якого

поширюється на всю територію України : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 21.05.2021 р. № 268/21. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0828-21#n7 (дата звернення: 19.02.2024).

123. Про затвердження Положення про департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Міндоходів та Положення про Спеціалізовану лабораторію з питань експертизи та досліджень Міндоходів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 29.05.2013 р. № 133. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0133810-13#Text (дата звернення: 11.02.2024).

124. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 500. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-п#Text (дата звернення: 18.02.2024).

125. Про затвердження Положення про організацію професійного навчання державних службовців, керівників державних підприємств, установ, організацій за рахунок міжнародної технічної допомоги та інших форм міжнародного співробітництва. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1028-2022-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

126. Про затвердження Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.1993 р. № 97. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-93-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

127. Про затвердження Положення про робочу групу з оцінювання корупційних ризиків та її персонального складу» (зі змінами) : Наказ Держмитслужби від 14.10.2022 р. № 449. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/zapobigannia-proiavam-koruptsiyi (дата звернення: 11.02.2024).

128. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 р. № 106. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-п#n14 (дата звернення: 11.02.2024).

129. Про затвердження Положення щодо впровадження в Держмитслужбі та її територіальних органах механізмів заохочення викривачів та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» : Наказ Держмитслужби від 07.04.2021 р. № 243. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/zapobigannia-proiavam-koruptsiyi (дата звернення: 11.02.2024).

130. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 р. № 227. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-п (дата звернення: 11.02.2024).

131. Про затвердження Порядку ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 03.01.2023 р. № 1/23. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0022-23#Text (дата звернення: 12.02.2024).

132. Про затвердження Порядку відшкодування непередбачуваних витрат державного службовця у зв'язку з його відкликанням із щорічної основної або додаткової відпустки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 231. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2016-п#n9 (дата звернення: 11.02.2024).

133. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

134. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 р. № 500. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2016-п#n8 (дата звернення: 10.02.2024).

135. Про затвердження Порядку надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від

15.09.2020 р. № 408/20. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1034-20#Text (дата звернення: 15.02.2024).

136. Про затвердження Порядку організації в Держмитслужбі та її територіальних органах роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами : Наказ Державної митної служби України від 07.06.2021 р. № 415. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/documents/pro-zatverdzhennia-poriadku-organizatsiyi-v-derzhmitsluzhbi-ta-yiyi-teritorialnikh-organakh-roboti-z-povidomlenniami-pro-koruptsiiu-vnesenimi-vikrivachami-233 (дата звернення: 11.02.2024).

137. Про затвердження Порядку організації роботи з повідомленнями про корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення в апараті Держмитслужби та її територіальних органах : Наказ Держмитслужби від 23.05.2024 р. № 666. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/zapobigannia-proiavam-koruptsiyi (дата звернення: 11.02.2024).

138. Про затвердження Порядку організації роботи з повідомленнями про корупцію, внесеними викривачами : Наказ Державної митної служби України від 28.09.2020 р. № 412 (втратив чинність). *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/documents/pro-zatverdzhennia-poriadku-organizatsiyi-roboti-z-povidomlenniami-pro-koruptsiiu-vnesenimi-vikrivachami-v-mitnikh-organakh-147 (дата звернення: 11.02.2024).

139. Про затвердження Порядку організації роботи із запобігання корупції у Держмитслужбі та її територіальних органах» (зі змінами) : Наказ Держмитслужби від 06.08.2021 р. № 609. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/zapobigannia-proiavam-koruptsiyi (дата звернення: 11.02.2024).

140. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1195. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

141. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 р. № 246. *Верховна Рада*

України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

142. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

143. Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у Державному бюро розслідувань : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2017 р. № 449. *Урядовий портал.* URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/250108285 (дата звернення: 11.02.2024).

144. Про затвердження Порядку проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа у роботі Бюро економічної безпеки України : Наказ Бюро економічної безпеки України від 26.10.2021 р. № 10. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1470-21#Text (дата звернення: 19.02.2024).

145. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2000 р. № 950. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-п#Text (дата звернення: 15.02.2024).

146. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 171. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

147. Про затвердження Порядку проведення стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби в апараті Державної митної служби України та її територіальних органах : Наказ Міністерства фінансів України від 23.02.2022 р. № 90. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/robota-z-personalom (дата звернення: 19.02.2024).

148. Про затвердження Порядку стажування державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 48.

Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0439-16#Text (дата звернення: 11.02.2024).

149. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 494. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-п#n8 (дата звернення: 11.02.2024).

150. Про затвердження Правил етики поведінки посадових осіб митної служби України : Наказ Державної митної служби України від 16.11.2009 р. № 1097 (втратив чинність). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1097342-09#Text (дата звернення: 11.02.2024).

151. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників Державної митної служби України : Наказ Державної митної служби України від 02.09.2021 р. № 668. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0668-21#Text (дата звернення: 11.02.2024).

152. Про затвердження Правил поведінки в Державній митній службі України : Наказ Державної митної служби України від 15.12.2020 р. № 577 (втратив чинність). *Державна митна служба України*. URL: https://customs.gov.ua/en/documents/pro-zatverdzhennia-pravil-etichnoyi-povedinki-v-derzhavnii-mitnii-sluzhbi-ukrayini-155 (дата звернення: 11.02.2024).

153. Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 03.03.2016 р. № 50. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text (дата звернення: 13.02.2024).

154. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 р. № 47 (у редакції наказу Національного агентства України з питань державної служби від 01.06.2022 р. № 40-22). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16#n13 (дата звернення: 11.02.2024).

155. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр#Text (дата звернення: 05.02.2024).

156. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 11.02.2024).

157. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text (дата звернення: 11.02.2024).

158. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів : Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 р. № 67. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2014-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

159. Про митну справу в Україні : Закон України від 25.06.1991 р. № 1262-XII (втратив чинність з 01.01.2004 р.). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1262-12#Text (дата звернення: 19.02.2024).

160. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 (втратив чинність). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141/2013#Text (дата звернення: 11.02.2024).

161. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text (дата звернення: 19.02.2024).

162. Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-вр#Text (дата звернення: 11.02.2024).

163. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 03.03.1998 р. № 137/98-ВР. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/137/98-вр#Text (дата звернення: 19.02.2024).

164. Про порядок надання медичного висновку у зв’язку з неможливістю виконання державним службовцем службових обов’язків за станом здоров’я : Наказ Національного агентства України з питань державної служби та Міністерства охорони

здоров’я України від 13.04.2016 р. № 80/352. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0661-16#n22 (дата звернення: 19.02.2024).

165. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 19.02.2024).

166. Про проведення оцінювання корупційних ризиків : Наказ Державної митної служби України від 04.11.2022 р. № 443. *Державна митна служба України*. URL: https://customs.gov.ua/en/documents/pro-provedennia-otsiniuvannia-koruptsiinikh-rizikiv-310 (дата звернення: 11.02.2024).

167. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 р. № 253-V. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/253-16#Text (дата звернення: 11.02.2024).

168. Про ратифікацію Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції» : Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/251-16#Text (дата звернення: 11.02.2024).

169. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 р. № 252-V, яким визнано обов’язковість Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією, що підписана від імені України 27.01.1999 р. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-16#Text (дата звернення: 11.02.2024).

170. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України 16.03.2005 р. № 2476-IV. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2476-15#Text (дата звернення: 25.02.2024).

171. Про реалізацію експериментального проекту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності: постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 р. № 916. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2020-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

172. Про спеціальні звання посадових осіб митних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 р. № 501. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/501-2020-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

173. Про спеціальні звання посадових осіб органів доходів і зборів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.10.2013 р. № 839 (втратила чинність). *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/839-2013-п#Text (дата звернення: 11.02.2024).

174. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text (дата звернення: 21.02.2024).

175. Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 р. № 1218-р. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2023-р#Text (дата звернення: 11.02.2024).

176. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print (дата звернення: 02.02.2024).

177. Рамкова угода між Україною та Європейським Союзом щодо спеціальних механізмів реалізації фінансування Союзу для України згідно з Інструментом Ukraine Facility, ратифікована Законом № 3786-IX від 06.06.2024 р. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-24#Text (дата звернення: 11.02.2024).

178. Рекомендація R (200) 10 Комітету міністрів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11.05.2000 р. URL: https://moodle.znu.edu.ua/mod/resource/view.php?id=255456&forceview=1 (дата звернення: 15.02.2024).

179. Рішення Конституційного Суду України від 17.10.2002 р. № 16-рп/2002. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-02#Text (дата звернення: 11.02.2024).

180. Рішення Конституційного Суду України від 24.12.2004 р. № 22-рп/2004. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-04#Text (дата звернення: 11.02.2024).

181. Рішення Луганського окружного адміністративного суду від 22.08.2019 р. у справі № 360/230/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/83797840 (дата звернення: 11.02.2024).

182. Рішення Світловодський міськрайонний суд Кіровоградської області від 22.05.2017 р. у справі № 401/3456/16-ц. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/66778444 (дата звернення: 11.02.2024).

183. Сидоренко Н. С., Шевченко С. О., Липовська Н. А. Публічна служба : навч. посіб. Дніпро : Дніпроп. Держ. ун-т внутр. справ, 2022. 264 с.

184. Сімчук В. Загальна характеристика адміністративно-правового статусу працівника митної служби. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1 (21). С. 123–127.

185. Слободян В. В. Моделі організації митної служби України за роки незалежності: переваги та недоліки. *Приазовський економічний вісник*. 2020. № 5 (22). С. 8–12. URL: http://pev.kpu.zp.ua/journals/2020/5_22_ukr/5_22_2020.pdf#page=8 (дата звернення: 18.02.2024).

186. Службове право : навч. посіб. / уклад. : А. І. Берлач та ін. ; заг. ред. А. І. Берлач. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2023. 479 с.

187. Смоленський О. Державне управління та державна служба : словник-довідник. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.

188. Сорокіна Н. Доброчесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2017. С. 39–42 URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/5/8.pdf (дата звернення: 01.02.2024).

189. Співак І. В. Упровадження стандартів митної етики та доброчесності як один з основних напрямів розвитку антикорупційної політики держави в митній сфері. *Вісник НЕУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2019. № 3 (43). С. 267–273. DOI https://doi.org/10.20535/2308-5053.2019.3(43).199153.

190. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реформування державного управління України» від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf (дата звернення: 09.02.2024).

191. Сучасні виклики забезпечення митної безпеки в Україні» : монографія / за ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль : Університетська думка, 2020. 414 с.

192. Теоретичні засади вирішення проблем державного управління в Україні : наук. допов. / за заг. ред. : Ю. С. Шемшученка, В. Б. Авер'янова. Київ : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 1995. 23 с.

193. Ткаченко О. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб в системі державного управління. *Державне управління*. 2016. № 1 (5). С. 69–72.

194. Тодощак О. В. Служба в митних органах України (адміністративно-правовий і соціально-правовий аспекти) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2001. 22 с.

195. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, що ратифікована із заявою Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 09.02.2024).

196. Управління та розвиток персоналу. Основні завдання і функції Департаменту. *Державна митна служба України.* URL: https://customs.gov.ua/en/upravlinnia-personalom (дата звернення: 09.02.2024).

197. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції : Лист Міністерства фінансів України від 22.06.2011 р. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11#Text (дата звернення: 09.02.2024).

198. Харабара О.М . Етика і доброчесність державного службовця: екстраполяція європейських принципів. *Інтеграція науки та практики управління в умовах соціокультурних трансформацій* : зб. матер. ІІ Міжнар. наук.-практ. конф., м. Полтава, 25 квітня 2024 р. Полтава : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2024. С. 319–322. URL: https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/45232/1/Макет%20II%20Міжнар%20конференції%202024.pdf#page=319 (дата звернення: 15.02.2024).

199. Хомишин І. Доброчесність як складова діяльності публічних посадових осіб у контексті боротьби з корупцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2021. № 4 (32). С. 62–67.

200. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text (дата звернення: 09.02.2024).

201. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text (дата звернення: 09.02.2024).

202. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text (дата звернення: 09.02.2024).

203. Черкунов О. В. Аналіз принципів правового регулювання публічної служби в митних органах України. *Scientific Goals and Purposesin XXI Century* : Proceedings of the 7th International Scientific and Practical Conference, Seattle, October 19–20, 2024. Seattle. P. 170–176. URL: https://www.researchgate.net/publication/385499229_Analiz_principiv_pravovogo_reguluvanna_publicnoi_sluzbi_v_mitnih_organah_Ukraini (дата звернення: 09.02.2024).

204. Черкунов О. В. Контрактна форма проходження служби в митних органах України: проблеми та перспективи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право*. 2024. № 86 (4). С. 135–139.

205. Черкунов О. В. Навчання та підвищення кваліфікації митними службовцями: виклики та перспективи. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 679–683. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/114.pdf (дата звернення: 09.02.2024).

206. Чеусова В. О. Етика поведінки в роботі митниці. *Освіта і наука*. 2023. № 1 (34). С. 162–166. URL: https://msu.edu.ua/educationandscience/wp-content/uploads/2023/08/ЕТИКА-ПОВЕДІНКИ-В-РОБОТІ-МИТНИЦІ.pdf (дата звернення: 09.02.2024).

207. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрями змін та реальні результати. *Діалог*. 2005. С. 2–7.

208. Штика Л. Державна служба. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

209. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія, 1998. Т. 4: Н–П. 720 с.

210. Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим» : теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18.

211. Яковлєв В. В. Щодо поняття матеріальної відповідальності у трудовому праві. Економіка і право : зб. наук. пр. 1999. Вип. 2. С. 187–196.

212. Спеціальні обмеження та заборони на державній службі. *Головне управління Держгеокадастру у Чернівецькій області.* URL: https://chernivetska.land.gov.ua/spetsialni-obmezhennia-ta-zaborony/ (дата звернення: 14.02.2024).

213. Código de Conduta dos Trabalhadores da AT. Autoridade Tributária e Aduaneira de Portugal. Despacho № 12670/2023, de 12 de dezembro. URL: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/at/Documents/Codigo_de_conduta_AT.pdf (data de aplicação: 15.02.2024).

214. Customs Blueprints. Pathways to modern customs. European Commission. Luxemburg : Office for Official of the European communities, 2007. 89 p.

215. Declaration of the customs co-operation council concerning good governance and integrity in customs (The revised Arusha Declaration). Done at Arusha, Tanzania, on the 7th day of July 1993. URL: https://rad.wcoomd.org/wp-content/uploads/2022/04/revised_arusha_declaration_en.pdf (date of request: 16.02.2024).

216. Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. OJ L 305, 26.11.2019, p. 17–56. URL: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj (date of request: 16.02.2024).

217. Dorofeieva L. Professional training of customs officials: standards, current state and prospects. chapter 2. training of specialists in the educational programme «customs» in modern conditions : scientific monograph. P. 240–258 URL:

http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/308/8521/17792-1?inline=1 (date of request: 16.02.2024).

218. Guidelines for the Effective Implementation of the Code of Conduct for Law Enforcement Officials. UN. Economic and Social Council (1989, 1st sess.: New York). E/RES/1989/61. URL: https://digitallibrary.un.org/record/75546 (date of request: 16.02.2024).

219. Hors I. Fighting corruption in customs administration: what can we learn from recent experiences? OECD. April 2001 CD/DOC(2001)7. Working Paper № 175.

220. Model Code of ethics and condact. *World Customs Organization*. URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/integrity/instruments-and-tools/model-code-of-ethics-and-conduct.pdf (date of request: 16.02.2024).

221. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, OECD/LEGAL/0298. 1998 OECD. *Legal Instruments*. URL: https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.en.pdf (date of request: 16.02.2024).

222. Professional standards 2019 (PICARD). WCO. URL: https://incu-documents-2.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/WCO-Documents/PICARD+Documents/WCO+PICARD+Professional+Standards+2019_EN.pdf (date of request: 16.02.2024).

223. Pysmenna O. Benevolence of a law enforcement officer: theoretical basis. *Modern Engineering and Innovative Technologies*. 2023. № 4 (25–04). P. 123–127. URL: https://moderntechno.de/index.php/meit/article/view/meit25-04-031 (date of request: 16.02.2024).

224. Resolution (A/RES/51/59) General Asembly Unated Nation «Action against corruption», 82nd pienary meeting. 12 December 1996. URL: https://documents.un.org/doc/resolution/gen/n97/762/73/img/n9776273.pdf (date of request: 16.02.2024).

225. Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом в міжнародних комерційних операціях» (1996 р.). *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_369#Text (дата звернення: 16.02.2024).

226. Міжнародний кодекс ООН поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. Київ : Школяр, 1999. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 16.02.2024).

227. Resolution adopted by the General Assembly A/RES/56/260. Fifty-sixth session. Agenda item 110. 9 April 2002. URL: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/497/48/pdf/n0149748.pdf (date of request: 16.02.2024).

228. Semkiv T. Implementation of the institute for integrity inspections in ukrainian legislation. *Bulletin of the National Prosecution Academy of Ukraine*. 2017. № 2 (48). P. 11–16.

229. Structure. State Revenue Service of the Republic of Latvia. URL: https://www.vid.gov.lv/en/srs-structure (date of request: 01.11.2023).

230. The revised arusha declaration. Declaration of the customs co-operation council concerning good governance and integrity in customs. Done at Arusha, Tanzania, on the 7th day of July 1993 (81 st / 82 nd Council Sessions) and revised in June 2003 (101 st /102 nd Council Sessions).

231. U.S. customs and border protection standards of conduct: Directive number: 51735-013B. December 9, 2020. URL: https://www.cbp.gov/sites/default/files/2024-09/exhibit_08_-_cbp_directive_51735-013b_standards_of_conduct.pdf (date of request: 16.02.2024).

232. United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions : resolution / adopted by the General Assembly. A/RES/51/19121 February 1997. UN. General Assembly (51st sess.: 1996–1997). URL: https://digitallibrary.un.org/record/233080 (date of request: 16.02.2024).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у виданнях, які включено

до переліку наукових фахових видань України

1. Касьян В. В. Державна служба в митних органах та її місце в адміністративному праві. *Правові новели*. 2020. № 12. С. 107–114. DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12.15.

2. Касьян В. В. Цілі, завдання та функції служби в митних органах України. *Юридичний бюлетень*. 2021. № 22. С. 85–92. DOI https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.22.11.

3. Касьян В. В. Особливості закріплення правових засад дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів в контексті євроінтеграції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2023. Т. 34 (73). № 6. С. 212–218. DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.6/34.

4. Касьян В. В. Правове регулювання матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 397–408. DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.59.

Стаття в зарубіжному виданні

5. Касьян В. В. Доброчесність як принцип державної служби в митних органах України та його правовий зміст. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management).* 2024. № 1 (61). С. 217–224. DOI https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.33.

Матеріали конференцій

6. Касьян В. В. Поняття виконавчо-розпорядчої діяльності посадових осіб митних органів України. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 4–5 вересня 2020 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 79–80.

7. Касьян В. В. Принципи служби в митних органах України. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 25–26 червня 2021 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2021. С. 49–50.

8. Касьян В. В. Визначення шляхів розвитку правової культури посадових осіб митних органів. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 28–29 січня 2022 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 5–7.

9. Касьян В. В. Проблемні питання службово-трудових спорів, щодо притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності в контексті предмета судочинства. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів ; Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 197–200. DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-55.

Додаток Б

Таблиця Б.1

Співвідношення спеціальних звань посадових осіб митних органів, рангів державного службовця, категорії державної служби та найменувань посад у митних органах

Спеціальні звання митної служби України та/або спеціальні звання посадових осіб органів доходів і зборів (Пс КМУ № 839) [173] (втратила чинність)	Спеціальні звання посадових осіб митних органів (Пс КМУ № 501) [172]	Ранг державного службовця (Пс КМУ № 306, додаток) [80]	Найменування посади (Граничне спеціальне звання) (Пс КМУ № 501) [172]	Підкатегорія посади державної служби (Пс КМУ № 1103) [22]
1	2	3	4	5
Дійсний державний радник митної служби / Головний державний радник податкової та митної справи	Дійсний державний радник митної служби	1	Голова Держмитслужби	А1
Державний радник митної служби 1 рангу / Державний радник податкової та митної справи I рангу	Державний радник митної служби I рангу	2	Апарат Держмитслужби Перший заступник Голови; заступник Голови	 А2
Державний радник митної служби 2 рангу / Державний радник податкової та митної справи II рангу	Державний радник митної служби II рангу	2	Апарат Держмитслужби Директор департаменту	Б1
Державний радник митної служби 3 рангу / Державний радник податкової та митної справи III рангу	Державний радник митної служби III рангу	3	Територіальні органи (відокремлені підрозділи) Держмитслужби Начальник митниці; начальник спеціалізованого органу; директор спеціалізованого департаменту (територіальні органи)	Б1 Б1

Продовження табл. Б.1

1	2	3	4	5
Радник митної служби 1 рангу / Радник податкової та митної справи I рангу	Радник митної служби I рангу	4	1. Апарат Держмитслужби Заступник директора департаменту; заступник директора департаменту – начальник управління; заступник директора департаменту – начальник відділу; начальник самостійного управління; начальник самостійного відділу; начальник управління у складі департаменту; начальник відділу у складі департаменту; начальник відділу у складі самостійного управління; начальник відділу у складі управління; заступник начальника самостійного управління; заступник начальника управління; заступник начальника управління – начальник відділу (центральний орган). 2. Територіальні органи (відокремлені підрозділи) Держмитслужби Перший заступник начальника митниці; перший заступник начальника спеціалізованого органу; перший заступник директора спеціалізованого департаменту; заступник начальника митниці; заступник начальника спеціалізованого органу; заступник директора спеціалізованого департаменту; заступник начальника митниці – начальник управління; заступник начальника спеціалізованого органу – начальник управління; заступник директора спеціалізованого департаменту – начальник управління; заступник начальника митниці – начальник відділу; заступник начальника спеціалізованого органу – начальник відділу; заступник директора спеціалізованого департаменту – начальник відділу; начальник митного поста	Б2 Б3 Б2 Б3

Продовження табл. Б.1

1	2	3	4	5
Радник митної служби 2 рангу / Радник податкової та митної справи II рангу	Радник митної служби II рангу	5	Територіальні органи (відокремлені підрозділи) Держмитслужби Заступник начальника самостійного відділу; заступник начальника відділу у складі департаменту; заступник начальника відділу у складі самостійного управління; заступник начальника відділу у складі управління; завідувач самостійного сектору; завідувач сектору у складі департаменту; завідувач сектору у складі самостійного управління; завідувач сектору у складі управління; завідувач сектору у складі самостійного відділу; завідувач сектору у складі відділу; головний державний інспектор Територіальні органи (відокремлені підрозділи) Держмитслужби Начальник управління; начальник самостійного відділу; начальник відділу у складі управління митниці, спеціалізованого органу, спеціалізованого департаменту; заступник начальника управління, заступник начальника самостійного відділу, заступник начальника відділу у складі управління митниці, спеціалізованого органу, спеціалізованого департаменту; заступник начальника митного поста; завідувач самостійного сектору; завідувач сектору у складі управління, відділу митниці, спеціалізованого органу, спеціалізованого департаменту	 Б2 Б3 В1
Радник митної служби 3 рангу / Радник податкової та митної справи III рангу	Радник митної служби III рангу	6	Територіальні органи (відокремлені підрозділи) Держмитслужби Головний державний інспектор, старший державний інспектор, провідний державний інспектор митниці, спеціалізованого органу, спеціалізованого департаменту	 В1 В2

Продовження табл. Б.1

1	2	3	4	5
Інспектор митної служби 1 рангу / Інспектор податкової та митної справи I рангу	Інспектор митної служби I рангу	7		
Інспектор митної служби 2 рангу / Інспектор податкової та митної справи II рангу	Інспектор митної служби II рангу	8	Державний інспектор митниці, спеціалізованого органу, спеціалізованого департаменту	ВЗ
Інспектор митної служби 3 рангу / Інспектор податкової та митної справи III рангу	Інспектор митної служби III рангу	9		
Інспектор митної служби 4 рангу, інспектор митної служби / Інспектор податкової та митної справи IV рангу	Інспектор митної служби IV рангу	9		
Молодший інспектор митної служби / Молодший інспектор податкової та митної справи	Молодший інспектор митної служби	9		

Додаток В

Довідки про впрвадження

«ЗАТВЕРДЖУЮ»:
Проректор з науково-педагогічної та наукової роботи Класичного приватного університету
_____ О.В. Мащенко
«__» _____ 2024 р.

АКТ

про впровадження в освітню та науково-дослідну діяльність Інституту економіки та права Класичного приватного університету результатів дисертації Касьяна Володимира Вікторовича на тему: «Адміністративно-правове регулювання державної служби в митних органах України»від 20.06.24 р.

Комісія у складі: голова – директор інституту, д.ю.н., доцент Абакумова Ю.В., члени: завідувачка кафедрицивільного, адміністративного та фінансового правак.ю.н., доцент Воронова О.В., доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права Слабко С.М. констатує, що теоретичні положення, висновки та рекомендації, сформульовані в результаті системногодослідження теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового регулювання державної служби в митних органах України, а також визначення шляхів їх подолання задля вдосконалення діяльності цієї службив дисертації, а також в наукових публікаціях знайшли застосування в межах науковихтем Класичного приватного університету «Фінансово-правове регулювання публічних відносин в Україні» (номер державної реєстрації 0111U008728) та «Баланс публічних і приватних інтересів при правовому регулюванні суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0122U002006).

Роль авторки полягає в комплексному дослідженніправових засад та стану адміністративно-правового регулювання державної служби в митних органах, а також розробці практичних пропозицій щодо удосконалення такого адміністративно-правового регулювання.

Розроблені дисертанткою теоретичні положення та практичні рекомендації, обговорені на засіданнях кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права, а також запроваджені у навчальний процес, зокрема, при розробці викладачами навчально-методичного забезпечення дисциплінадміністративно-правового циклу та студентам при підготовці до занять, написані курсових та кваліфікаційних робіт рекомендовано використовувати наступні публікації аспіранта Касьяна В.В.:

1. Касьян В.В. Державна служба в митних органах та її місце в адміністративному праві. *Правові новели.* 2020. № 12. С. 107-114. DOI https://doi.org/10.32847/ln.2020.12.15.

2. Касьян В.В. Цілі, завдання та функції служби в митних органах України. *Юридичний бюлетень.* 2021. № 22. С. 85-92. DOI https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.22.11.

3. Касьян В.В. Особливості закріплення правових засад дисциплінарної відповідальності посадових осіб митних органів в контексті євроінтеграції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2023. Том 34 (73) № 6. С. 212-218. DOI https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.6/34.

4. Касьян В.В. Правове регулювання матеріальної відповідальності посадових осіб митних органів. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 397-408. DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.59.

5. Касьян В.В. Доброчесність як принцип державної служби в митних органах України та його правовий зміст. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2024. № 1 (61). С. 217-224. URL: https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.33.

6. Касьян В.В. Поняття виконавчо-розпорядчої діяльності посадових осіб митних органів України. *Стан та перспективи розвитку юридичної науки* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 4–5 вересня 2020 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2020. С. 79-80.

7. Касьян В.В. Принципи служби в митних органах України. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 червня 2021 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2021. С. 49-50.

8. Касьян В.В. Визначення шляхів розвитку правової культури посадових осіб митних органів. *Пріоритетні напрями розвитку правової системи України* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 28–29 січня 2022 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 5-7.

9. Касьян В.В. Проблемні питання службово-трудових спорів, щодо притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності в контексті предмета судочинства. *Юридичні науки: проблеми та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 23–24 лютого 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 197-200. DOI https://doi.org/10.36059/978-966-397-374-6-55

Голова комісії
Доктор юридичних наук, доцент Юлія АБАКУМОВА

Члени комісії:
Кандидат юридичних наук, доцент Ольга ВОРОНОВА

Кандидат юридичних наук, доцент Світлана СЛАБКО

ДЕРЖАВНА МИТНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
ПОЛТАВСЬКА МИТНИЦЯ

вул. Кукоби Анатолія, 28, м. Полтава, 36022, тел.: (0532) 57-27-00, факс (0532) 57-28-30
E-mail: pt.post@customs.gov.ua; Код ЄДРПОУ 43997576

_____№_____На №_____від 20.09.2024

ДОВІДКА

видана аспіранту Класичного приватного університету Касьяну Володимиру В'ячеславовичу про результати впровадження наукових досліджень за напрямом: "Адміністративно-правове регулювання державної служби в митних органах України"

Результати дисертаційного дослідження Касьяну Володимиру В'ячеславовичу про результати впровадження наукових досліджень за напрямом: "Адміністративно-правове регулювання державної служби в митних органах України" були використані в правозастосовчій діяльності. Автором, зокрема, було внесено, досліджено та узагальнено особливості правового регулювання проведення службових розслідувань та дисциплінарних проваджень, які здійснюються на центральному рівні в Держмитслужбі, так і у митницях.

Також дисертантом розмежовано правові підстави вживання та змісту таких понять, як "внутрішні перевірки", "службове розслідування", "внутрішні розслідування", "розслідування та/або перевірка фактів", релевантності їх вжиття та використання, розроблено пропозиції щодо вдосконалення розмежування повноважень між дисциплінарними комісіями та комісії з проведення службового розслідування, а також Дисциплінарним комітетом, що утворюється на рівні Держмитслужби.

Автором було узагальнено складові оплати праці посадових осіб митних органів, правові засади здійснення таких виплат з урахуванням змін до Митного кодексу України, які внесені Законом України "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів" № 3977-IX від

17.09.2024 (набрав чинності з 31.10.2024 року), які враховано в роботі Полтавської митниці.

Узагальненні дисертантом складові принципу доброчесності посадових осіб митних органів, на основі узагальнення положень законодавства та розмежування його елементів, основних правових заборон і обмежень, яких мають дотримуватися державні службовці митних органів, дають можливість їм більш чіткого дотримуватися Кодексу та правил етичної поведінки, не допускати конфлікту інтересів та порушень корупційного характеру.

Дані пропозиції автора були враховані в діяльності Полтавської митниці, а саме правозастосовній діяльності в сфері митної справи, управлінні персоналом митниці та митних постів.

Начальник відділу по роботі з персоналом  Ірина ОСТАПЕНКО