

контроль. 1994. №1. 6. Правовые принципы проведения проверок: понятие, виды, содержание/ М.А. Суворов//Академ. юрид. журнал. 2003. №1. 7. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.1990 р. №509-ХІІ // ВВР УРСР. 1991. № 6. Ст.37. 8. Закон України від 21.12.2000 року № 2181-ІІІ «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами»// Офіційний вісник України. 2001. №7. Ст.259. 9. Указ Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3.10.1992 р. №493/92 //Урядовий кур'єр. 1992. №42–43. 10. Кодекс України про адміністративні правопорушення (в редакції Закону України №2857 від 15.02.1992 р. //ВВРУ. 1992. №6. Ст.35. 11. Закон України від 05.10.1995 року № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією»//ВВР України. 1995. №34. Ст.266. 12. Кримінальний кодекс України //Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст.131. 13. Закон України «Про державну службу» //ВВРУ. 1993. №52. Ст.490. 14. Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України: Указ Президента України № 179/96 від 12.03.96 // Урядовий кур'єр. 1996. № 58–59. 15. Методичні рекомендації щодо складання плану-графіка проведення документальних перевірок суб'єктів господарювання, затверджені наказом Державної податкової адміністрації України від 11 жовтня 2005 року № 441//Вісник податкової служби України. 2005. №10. Ст.39. 16. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. М., 2000. 17. Інструкція про порядок застосування штрафних (фінансових) санкцій органами державної податкової служби, затверджена наказом Державної податкової адміністрації України від 17 березня 2001 р. №110 та зареєстрована в Міністерстві юстиції України 23 березня 2001 р. за № 268/5459//Офіційний вісник України. 2001. №13. Ст.578. 18. Порядок оформлення результатів невізних документальних, візних планових та позапланових перевірок з питань дотримання податкового, валютного та іншого законодавства, затверджений наказом Державної податкової адміністрації України від 10 серпня 2005 р. № 327 та зареєстрований в Міністерстві юстиції України 25 серпня 2005 р. за №925/11205//Офіційний вісник України. 2005. №35. Ст.2143. 19. Порядок подання Головним контрольно-ревізійним управлінням України, Державною податковою адміністрацією України та Рахунковою палатою матеріалів перевірок і ревізій про виявлені правопорушення до органів прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки і податкової міліції від 10.04.2001 р., затвердженого керівниками відповідних міністерств та відомств. 20. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави/ Постанова КМ України від 27 листопада 1998 р. №1893//Офіційний вісник України. 1998. №48. Ст. 1764.

Надійшла до редакції 15.09.06

О. І. Ткачук

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Якісне виконання посадовими особами митних органів обов'язків, ефективна реалізація наданих їм прав, дотримання нормативно закріплених обмежень забезпечується системою спеціальних засобів – юридичних гарантій, які є окремим елементом правового статусу посадових осіб митних органів. Беручи до уваги те, що посадові особи митних органів відіграють значну роль у забезпеченні реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб як під час зовнішньо-адміністративної, так і під час внутрішньої професійної діяльності, то правове закріплення гарантій для цієї категорії службовців є важливим засобом

професійного і неупередженого виконання службових повноважень і дотримання обмежень.

Проблему юридичних гарантій як елемента правового статусу посадової особи митної служби України частково розглядали такі вчені, як С. В. Додін, Ю. М. Дьомін, І. Г. Калетнік, В. Т. Комзюк, Д. В. Приймаченко, К. К. Сандровський, В. І. Щербина, В. К. Шкарупа та ін. Однак спеціальні дослідження із зазначених питань не проводились, що й зумовлює *актуальність* досліджуваної проблематики. *Мета* статті полягає в удосконаленні правового регулювання гарантій посадових осіб митної служби України. *Завданням* статті є аналіз запропонованих у науковій літературі теоретичних визначень поняття «гарантії»; виокремлення ознак гарантій як елемента правового статусу посадової особи митної служби; класифікація гарантій як елемента правового статусу зазначених осіб.

У науковій літературі під юридичними гарантіями розуміють: 1) систему соціально-економічних, моральних, політичних, юридичних умов, засобів і способів, які забезпечують фактичну реалізацію, охорону та надійний захист прав, свобод та законних інтересів фізичних чи юридичних осіб [1, с.187]; 2) організаційно-правові засоби, за допомогою яких держава забезпечує здійснення прав і обов'язків державних службовців [2, с.47]; 3) встановлені законодавством основні положення, які характеризують соціально-правовий бік статусу державного службовця [3, с.344–345; 4, с.198]; 4) правові засоби і способи, за допомогою яких у суспільстві забезпечується реалізація прав і свобод громадян [5, с.12]; 5) передбачені законом засоби, що безпосередньо забезпечують правомірність поведінки суб'єктів суспільних відносин [6, с.44].

Аналіз цих визначень поняття «гарантія» дав змогу зробити такі висновки: по-перше, термін «гарантія» застосовується для позначення умов, способів чи засобів, які дуже різноманітні за своєю природою та характером, і за допомогою яких здійснюється забезпечення прав, свобод чи законних інтересів певної особи, а також забезпечення виконання покладених на цю особу обов'язків; по-друге, вони спрямовані на: створення умов для реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів; охорону прав, обов'язків, свобод та інтересів та їх захист; по-третє, поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення й реалізацію прав, обов'язків, свобод та інтересів, на усунення можливих причин і перешкод їх неповного або неналежного здійснення; по-четверте, сутність гарантії полягає не лише у проголошенні тих або інших умов (засобів, способів) у нормах права, але й у реальній їх дії за допомогою примусу; по-п'яте, гарантії забезпечують перехід до реального здійснення мож-

ливостей, закріплених у загальних і спеціальних нормативно-правових актах.

Беручи до уваги вище приведене, вважаємо доцільним **юридичні гарантії посадових осіб митних органів** визначити як систему нормативно закріплених умов (засобів, способів), які забезпечують реалізацію, охорону і захист їх прав, свобод, інтересів та виконання посадових обов'язків. Вважаємо, що такий розгляд сутності юридичної природи гарантій посадових осіб митних органів дозволяє чітко визначити їх призначення і важливість стосовно ефективного функціонування цих органів та підрозділів.

У науковій літературі використовуються різні критерії для класифікації юридичних гарантій [1, с.187–189; 7, с.162; 8, с.115]. Деякі науковці юридичні гарантії розглядають у комплексі, не поділяючи їх на окремі групи [3, с.344–345; 9, с.129–130; 5, с.198].

Слід зазначити і те, що серед науковців й досі не склалося єдиної думки щодо місця юридичних гарантій у структурі правового статусу суб'єкта правовідносин [2–6; 8–9 та ін.]. Не вступаючи у дискусію з цієї проблематики, оскільки це і не є предметом даної статті, відзначимо те, що ми поділяємо думку тих вчених, які юридичні гарантії розглядають як обов'язковий елемент правового статусу [3;4; 8; 9 та ін.]. Важливість гарантій як елементу правового статусу посадових осіб митних органів пояснюється тим, що вони, з одного боку, забезпечують реалізацію, охорону і захист їх прав, свобод та інтересів, з другого – забезпечують виконання посадових обов'язків.

На нашу думку, юридичні гарантії як елемент правового статусу посадової особи митної служби України доцільно поділити на такі *групи*: економічні; службові; соціальні. Розглянемо визначені нами групи гарантій більш детально. Так, *економічні гарантії*, які перш за все виражаються в економічному забезпеченні діяльності посадових осіб митних органів, визначаються нами як одні з найголовніших юридичних гарантій, що позначаються на: підвищенні престижу державної служби в митних органах; зацікавленості посадових осіб у продуктивній та ефективній роботі; запобіганні проявам корупції та іншим правопорушенням під час проходження служби. Підвищити престиж та ефективність державної служби в митних органах, на наш погляд, можна шляхом створення необхідних фінансових та матеріальних умов для виконання службових обов'язків.

Без сумніву, основою такого важливого елемента гарантій, як економічне забезпечення діяльності посадових осіб митних органів, становить система оплати праці. Так, відповідно до ст.33 Закону України «Про державну службу» оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання службових обов'язків, сприяти укомп-

лектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю [10]. Статтею 428 Митного кодексу України передбачено, що держава гарантує оплату праці посадових осіб митної служби України з метою створення достатніх матеріальних умов для незалежного і сумлінного виконання ними службових обов'язків. Грошове забезпечення посадових осіб митної служби України складається з грошового утримання, яке включає в себе посадовий оклад і щомісячні надбавки за спеціальне звання та вислугу років, та доплат і надбавок до грошового утримання, а також інших видів додаткових виплат [11].

З приведеного вище можна зробити висновок, що встановлення надбавок і доплат носить суб'єктивний характер, оскільки залежить від однієї особи – начальника митного органу (підрозділу, служби), а тому, на нашу думку, необхідним є підвищення стимулюючої ролі заробітної плати, основу якої повинні складати посадові оклади, а також оклади за звання та за вислугу років, які необхідно збільшити у 3–4 рази, з одного боку, і зменшити розміри доплат і надбавок до грошового утримання, а також інших видів додаткових виплат – з другого, що надасть змогу вирівняти розмір грошового забезпечення посадових осіб незалежно від місця їх служби. Отже, посадовий оклад, оклади за звання та за вислугу років мають стати основним елементом у системі оплати посадових осіб митних органів. Одночасно доцільно вирішити питання не лише про грошову винагороду за виконання якихось особливих завдань, а й за результатами роботи за рік – виплати щорічної грошової винагороди.

Матеріально-технічне забезпечення як елемент економічного забезпечення є об'єктивною передумовою повноцінного виконання посадовими особами митних органів завдань та обов'язків. До предметів матеріально-технічного забезпечення в митних органах доцільно віднести: службові приміщення, комп'ютерну та оргтехніку, технічні засоби, які використовуються під час митного огляду, формений одяг та ін. Ми погоджуємося з думкою Ю.П.Битяка, який зазначає, «навіть чи виникне зацікавленість у молоді до державної служби, коли в одній кімнаті працює 4–5, а то і більше осіб, які стоять у черзі до комп'ютера або іншої оргтехніки, щоб виготовити документи, пов'язані з управлінськими процесами, наданням послуг громадянам» [12, с.171].

Питання, які пов'язані із вказаним видом забезпечення, розв'язуються кожним керівником щодо підлеглих безпосередньо йому виконавців (систем) і, звичайно, в межах його компетенції та ресурсних можливостей. Це, безумовно, передбачає відмінне знання керівником як матеріальних, так і технічних засобів очо-

люваної ним системи та її структурних підрозділів, так і відповідних нормативних актів, норм належності та ін.

Серед *службових гарантій* посадових осіб слід назвати такі: незалежність у прийнятті управлінських рішень від стороннього втручання; виділення достатнього часу і засобів на виконання службових завдань; обов'язковість виконання розпоряджень та вимог посадових осіб митної служби України; визначення чітких та прозорих умов прийняття на службу до митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, її проходження та просування по ній посадових осіб; дотримання інших процедурних вимог проходження служби (присвоєння звань, проведення атестації, можливість підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації та ін.); забезпечення нормальної тривалості робочого часу; гарантування захисту життя, здоров'я і майна посадових осіб митної служби України; можливість застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї посадовими особами митної служби України; можливість використання спеціальних заходів забезпечення безпеки (особистої охорони, охорони житла і майна; встановлення телефону за місцем проживання; використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; тимчасове розміщення у місцях, що забезпечують безпеку; забезпечення конфіденційності даних про об'єкти захисту; переведення на іншу роботу, направлення на навчання, заміна документів, зміна зовнішності, переселення в інше місце проживання), які передбачені Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»; право видавати накази й обов'язкові для виконання вказівки, приймати інші юридично значимі управлінські рішення; право вимагати від інших осіб виконання покладених на них службових обов'язків; гарантії захисту під час реорганізації митного органу; передбачення заходів заохочення, що реалізується у формі заходів матеріального та морального стимулювання, які застосовуються до посадових осіб митної служби за сумлінне ставлення до своїх службових обов'язків (пн.12–20 Дисциплінарного статуту митної служби України); надання різних видів відпусток посадовим особам митних органів (пп.35–43 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України); передбачення чітких підстав за яких посадова особа може бути звільнена зі служби (пп.44–46 Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України; п.28 Дисциплінарного статуту митної служби України).

Істотний вплив на якість та ефективність державної служби в митних органах мають *соціальні гарантії*. Престижність державної служби полягає не лише у тому, що державний службовець представляє державу чи її орган, наділений владними повнова-

женнями, виконує важливі функції держави в тій чи іншій сфері, а і залежить від рівня соціальних гарантій його професійної діяльності. Тут ми погоджуємося з думкою Ю.П.Битяка, який зазначає, що «стабільність державної служби, формування її із осіб, здатних ставити та вирішувати державно-правові, управлінські проблеми, залежить від гарантій соціальної захищеності, які держава їм надає за умови належного виконання службових повноважень, та створення можливості для нормального життя після завершення служби» [12, с.162].

До соціальних гарантій посадових осіб митних органів ми відносимо:

1) компенсаційні виплати. Так, відповідно до ст.427 МКУ, у разі загибелі, каліцтва або інвалідності внаслідок нещасного випадку, який стався з посадовою особою митної служби України під час виконання нею службових обов'язків, їй або її спадкоємцям здійснюється компенсаційна виплата в порядку, на умовах та у розмірах, визначених законодавством;

2) житлове забезпечення посадових осіб митної служби України. Так, відповідно до ст.429 МКУ, посадові особи митної служби України, які потребують поліпшення житлових умов, мають право на першочергове одержання житла. Таке право зберігається за посадовими особами митної служби України після виходу на пенсію за наявності у них стажу служби в митній службі України 20 і більше років. Митні органи, спеціалізовані митні установи та організації можуть мати відомчий житловий фонд, що формується в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. У разі загибелі посадової особи митної служби України у зв'язку з виконанням нею службових обов'язків за сім'єю загиблого зберігається право на одержання житлової площі на тих самих умовах і підставах, які мали місце на момент загибелі цієї посадової особи. Посадові особи митної служби України мають право на одержання за місцем проживання або роботи безпроцентної позики на індивідуальне або кооперативне житлове будівництво та обзаведення домашнім господарством на строк до 20 років з погашенням 50 відсотків одержаної позики за рахунок бюджетних коштів. Однак, оскільки будівництво житла за державні кошти відбувається значно меншими темпами у порівнянні з радянським періодом розвитку нашої держави, проблема забезпечення житлом посадових осіб митних органів залишається невирішеною. Недостатньо розвинутою є і практика надання безвідсоткових кредитів на індивідуальне чи кооперативне житлове будівництво або придбання квартир чи жилих будинків посадовими особами митних органів, надання земельних ділянок для забудови у міській зоні. Як зазначає Ю. П. Битяк, «у великих містах, де знаходиться переважна кількість державних службовців, вільних державних земель, при-

датних для індивідуального будівництва, практично немає, а ті, які є, належать до власності органів місцевого самоврядування. Тому говорити про індивідуальне житлове будівництво для державних службовців складно, простіше це питання вирішувати шляхом кооперативного будівництва багатоквартирних будинків з наступним наданням квартир державним службовцям і їх сім'ям або кредитів для купівлі житла» [12, с.166], з чим ми цілком погоджуємося;

3) пенсійне забезпечення. Так, відповідно до ст.430 МКУ, пенсійне забезпечення посадових осіб митної служби України здійснюється відповідно до умов і порядку, встановлених Законом України «Про державну службу». Пенсійне забезпечення працівників митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, які не є посадовими особами, здійснюється на загальних підставах відповідно до законодавства України про пенсійне забезпечення;

4) гарантії у разі каліцтва і захворювання, відшкодування збитків. Так, відповідно до ст.431 МКУ, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи відповідно до законодавства України компенсує працівникам митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій шкоду, заподіяну їм каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, пов'язаним із виконанням службових обов'язків;

5) гарантії у разі загибелі працівника митного органу, спеціалізованої митної установи, організації. Відповідно зі ст.432 МКУ, у разі загибелі працівника митного органу, спеціалізованої митної установи, організації під час виконання ним службових обов'язків непрацездатним членам сім'ї загиблого, які перебували на його утриманні, органами соціального захисту щомісячно виплачується компенсація в розмірі різниці між частиною грошового забезпечення загиблого, що припадала на їх частку, і призначеною пенсією у зв'язку з втратою годувальника без урахування одноразової допомоги;

6) спеціалізоване медичне обслуговування та санаторно-курортне забезпечення. Конституція України проголошує право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, а держава бере на себе зобов'язання по створенню умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. Мова йде про безоплатну медичну допомогу у державних і комунальних закладах охорони здоров'я. У Законі про державну службу також декларується право державних службовців та членів їх сімей, які проживають разом з ними, на безплатне медичне обслуговування у державних закладах охорони здоров'я як під час проходження державної служби, так і після виходу на пенсію;

7) загальнообов'язкове державне страхування. Наприклад, перспективним може стати запровадження страхування державних службовців на випадки: 1) заподіяння шкоди здоров'ю та майну у зв'язку з виконанням посадових обов'язків; 2) захворювання чи втрати працездатності в період проходження державної служби [5, с.199].

Слід зазначити, що дієвість будь-якої із проаналізованих нами груп (видів) гарантій значно збільшується, якщо вона діє у комплексі з іншими гарантіями. З практичної точки зору це означає наступне: при аналізі процесу реалізації прав і обов'язків посадовими особами митних органів необхідно з максимально можливою повнотою врахувати роль кожної гарантії і пам'ятати, що в реальному житті вони діють, системно підкріплюючи і взаємно посилюючи одна одну. Важливою вимогою гарантій є їх дієвість та ефективність, сутність якої полягає у тому, що гарантії в усіх випадках повинні забезпечити кожній посадовій особі митних органів реальне користування наданими законом правами та забезпечувати виконання останніми своїх посадових обов'язків.

Таким чином, до *ознак юридичних гарантій* посадових осіб митних органів ми відносимо: 1) закріплені в нормативних актах, як правило законодавчих; 2) дуже різноманітні за своєю природою та характером; 3) зміст цих гарантій залежить від особливостей службових праввідносин, учасниками яких є посадова особа; 4) за їх допомогою здійснюється забезпечення прав, свобод чи законних інтересів посадових осіб, а також забезпечення виконання покладених на них обов'язків; 5) вони спрямовані на створення умов для реалізації прав, обов'язків, свобод та інтересів посадових осіб, їх охорону та захист; 6) їх забезпечення здійснюється за допомогою примусу; 7) впливають, з одного боку, на престиж служби в митних органах, з другого – на ефективність службово-трудова діяльності; 8) вони виступають як компенсація за обмеження та заборони у діяльності посадових осіб митних органів; 9) встановлюються на весь час проходження служби.

Беручи до уваги те, що у чинному МКУ гарантії посадових осіб митних органів подаються у несистематизованому порядку, пропонуємо передбачити в його Главі 63, Розділ XX три окремі статті з відповідними назвами: «Економічні гарантії», «Службові гарантії» та «Соціальні гарантії», в яких нормативно та у систематизованому вигляді було б закріплено ті види гарантій, які ми проаналізували вище.

Наприкінці зазначимо, що теоретична розробка проблем, пов'язаних з подальшим розвитком системи гарантій посадових осіб митних органів, має важливе не лише теоретичне, а й практичне значення. Розробка цих проблем допоможе удосконалити правові норми в цій сфері, що сприятиме, з одного боку, підви-

щенню престижу служби в митних органах, з другого – підвищенню ефективності службово-трудової діяльності посадових осіб митних органів України.

Список літератури: 1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Х., 2001. 2. Смирнов О.О правовом статусе личности рабочих и служащих // Советское государство и право. 1974. № 3. 3. Старилев Ю.Н. Службное право. Учебник. М., 1996. 4. Оболенський О. Ю. Державна служба: Навч. посібник. К., 2003. 5. Боброва Н.А. Гарантія реалізації державно-правових норм. Воронеж, 1984. 6. Недбайло П.Е. Система юридических гарантій примененія советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 1. 7. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 8. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Львів, 2002. 9. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців: Наук.-практ. посібник. Х., 2003. 10. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // ВВР України. 1993. № 52. Ст. 490. 11. Митний кодекс України // ВВР України. 2002. № 38–39. Ст.288. 12. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. Х., 2005.

Надійшла до редакції 05.09.06

І. І. Мусієнко, А. А. Стародубцев

НЕЛЕГАЛЬНА МІГРАЦІЯ: ЧИННИКИ ТА МАСШТАБИ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Явище нелегальної міграції як процес перетинання кордонів іншої держави, цілі та способи якого не відповідають законодавству останньої, є суттєвим криміногенним чинником, що впливає на стан безпеки сучасного європейського суспільства. Підпадаючи усе більше під безпосередній контроль організованої злочинності, нелегальна міграція стає різновидом незаконного бізнесу, результатом чого є розширення підпільного ринку праці та загальне зростання злочинності у тій чи іншій країні. Аналіз практики правоохоронних органів свідчить, що останнім часом територія України також почала використовуватися у налагодженому міжнародному механізмі нелегальної міграції, що потребує відповідного науково-практичного осмислення та розробки адекватних заходів протидії. До України прямують біженці та особи, які шукають притулку внаслідок воєнних та етнічних конфліктів. Через територію України пролягають шляхи нелегальних мігрантів, які прямують до країн Західної Європи з Афганістану, Пакистану, Китаю та В'єтнаму. Значна частина з них осідає в Україні, зостаючись на нелегальному становищі.

Аспекти протидії нелегальній міграції та ролі правоохоронних органів України у регулюванні міграційних процесів стали предметом окремого вивчення у працях С. Бритченка, О. Бандурки, Ю. Гаврушко, І. Гарної, О. Джужи, Ю. Кравченка, О. Кузьменко, А. Мацка, А. Мозоля, С. Мосьондза, Т. Назарова, В. Олефіра, С. Ратушного, І. Серової, Н. Тиндик, П. Чалого, С. Чеховича, В. Шакуна, В. Шаповала. Російськими дослідниками (М. Бабаєв,