



04-04/5421  
13.01.16

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
**НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ**

03058, м. Київ, просп. Космонавта Комарова, 1. Тел. (044) 406-70-35

23.12.2015 № 156  
на  
№ \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

**ВИСНОВОК**  
**науково-правової експертизи**  
**на проект Закону України "Про Національну митну службу України"**

До Навчально-наукового Юридичного інституту Національного авіаційного університету звернулася голова Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики з проханням провести науково-правову експертизу законопроекту «Про Національну митну службу України» (лист № 04-27/10-1945 від «18» грудня 2015 року).

Метою даного законопроекту, як це зазначається у Пояснювальній записці до нього, є створення Національної митної служби України - органу виконавчої влади, який забезпечуватиме захист митних інтересів та митну безпеку України, регулювання зовнішньої торгівлі, захист внутрішнього ринку, розвиток економіки України та її інтеграції до світової економіки, наповнення державного бюджету, протидію митним правопорушенням..

У законопроекті визначаються правові засади організації та діяльності Національної митної служби України, повноваження, статус посадових осіб, а також порядок проходження служби в Національній митній службі України.

Відповідно до приписів проекту Національна митна служба України є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну митну політику. Керівник Національної митної служби України призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій керівника центрального органу виконавчої влади, який, відповідно до законодавства, забезпечує формування та реалізує державну митну політику.

Посадові особи Національної митної служби України призначатимуться на посаду за результатами конкурсного відбору. При цьому їм надається право застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю у визначених законом випадках.

За результатами розгляду законопроекту експертна комісія вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції щодо його положень.



### **Зауваження концептуального характеру**

1. Недосконалим з точки зору усталеного підходу щодо визначення видів органів державної влади є виділення Національної митної служби України як виду центрального органу державної влади, який реалізує митну політику під керівництвом центрального органу виконавчої влади, який, відповідно до законодавства, забезпечує формування та реалізує державну митну політику.

Пропонуємо підійти до визначення національної митної служби як до особливого виду державної служби, окремий закон про яку є об'єктивно необхідним з огляду на специфіку формування та реалізації державної митної політики.

В такому разі система органів Національної митної служби України буде очолена центральним органом виконавчої влади, який, відповідно до законодавства, забезпечує формування та реалізує державну митну політику із відповідними змінами в тексті законопроекту.

2. В тексті законопроекту має бути чітко визначено особливості правового регулювання відносин в сфері проходження митної служби, які відрізняються від загальних положень проходження державної служби з уникненням дублювання відповідних норм.

### **Зауваження та пропозиції до окремих положень законопроекту**

#### **Щодо розділу 1 «Загальні положення»**

1. В тексті законопроекту вважаємо за необхідне з метою уніфікації термінології замість слів «Конституція» використати «Конституція України», «міжнародних договорів, укладених відповідно до закону», «чинними міжнародними договорами», «міжнародними договорами, укладеними в установленому законом порядку» використати «міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» як понять, що відповідають Конституції України;
2. В п. 3 ч. 2 ст. 2 в тексті «створення сприятливих умов для полегшення торгівлі» прибрати слово «полегшення» як таке, що не несе нормативного змісту;
3. Частину п. 3 ч. 2 ст. 2 «здійснення разом з митними органами інших держав заходів щодо удосконалення процедури пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України, їх митного контролю та митного оформлення» виділити окремим пунктом, оскільки він має окреме змістовне навантаження;
4. В ч. 1 ст. 5 зазначається, що Національна митна служба України в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку, що не відповідає термінології, яка використовується у законодавстві. Враховуючи, що змістом цього законопроекту не є запровадження нового терміну «органи правопорядку» вважаємо за необхідне запропонувати використати поняття «правоохоронні органи»;
5. Вважаємо зайвим посилення в ч. 2 ст. 6 на визначення законодавством повноважень Громадської Ради при Національній митній службі України, оскільки такі повноваження мають бути визначені цим законопроектом та



положенням про Громадську Раду при Національній митній служби України, затвердженим керівником центрального органу виконавчої влади, який, відповідно до законодавства, забезпечує формування та реалізує державну митну політику як головною посадовою особою Національної митної служби України;

### **Щодо розділу 2 «Принципи діяльності Національної митної служби України»**

1. Пропонуємо доповнити текст і назву ст. 8 «Дотримання прав і свобод людини» словами «і громадянина» як такими, що відповідають положенням Конституції України і внести такі зміни далі за текстом (ст. 21);
2. Потребують редакційних змін положення ч. 3 ст. 9 законопроекту в частині переліку обставин, які не можуть бути підставою для порушення посадовою особою Національної митної служби України Конституції та законів України;
3. Ст. 11 законопроекту не дозволяє зробити остаточний висновок щодо можливості брати участь посадовим особам Національної митної служби України в політичних партіях та рухах, що потребує уточнення;
4. Викликає зауваження з точки зору нормативного наповнення поняття «помилка», яке використане у ст. 12 проекту.

### **Щодо розділу 3 «Система та статус посадових осіб Національної митної служби України»**

1. З огляду на викладене вище потребує доопрацювання система Національної митної служби України. Вважаємо, що Апарат Національної митної служби України не може виступати самостійною ланкою системи, оскільки в теорії державного управління апарат державного органу розглядається як сукупність працівників державного органу, які складають його штат, завданням якого є забезпечення виконання функцій і завдань державного органу;
2. Відповідно керівником Національної митної служби України має виступати керівник центрального органу виконавчої влади, який, відповідно до законодавства, забезпечує формування та реалізує державну митну політику;
3. Редакційного уточнення потребують положення ч.1 ст. 19 в частині визначення переліку завдань, покладених на Національну митну службу України, для виконання яких в ній можуть створюватися відповідні спеціалізовані митні органи;
4. З метою уникнення зайвих бланкетних норм і забезпечення нормативної економії пропонуємо положення, визначені ч. 3 ст. 19 розкрити в цьому законопроекті, замість того, щоб приймати окремий закон.
5. В ч. 6 ст. 19 текст «Керівники спеціалізованих митних органів призначаються на посади та звільняються з посад наказами центрального органу виконавчої влади» пропонуємо викласти в такій редакції «Керівники



- спеціалізованих митних органів призначаються на посади та звільняються з посад наказами керівника центрального органу виконавчої влади»;
6. Потребує усунення дублювання норм, що визначають правовий статус посадових осіб Національної митної служби України (ст. 20 і ст. 35 проекту Закону), відповідно статус посадових осіб виключити з назви розділу.
  7. Потребує доопрацювання правове регулювання дисциплінарної відповідальності посадових осіб Національної митної служби, оскільки в різних статтях законопроекту воно не однакове. Так, в ст. 22 міститься банкетна норма щодо прийняття Дисциплінарного статуту окремим законом, хоча особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб цієї служби мають бути викладені в цьому законопроекті, в ст. 25 йдеться про застосування норм трудового законодавства та законодавства про державну службу при вирішенні питань про притягнення до дисциплінарної відповідальності;
  8. В ч. 2 ст. 23 законопроекту пропонуємо прибрати текст «забезпечує формування та реалізує державну митну політику», який дублює наступні положення;
  9. В п. 7 ч. 1 ст. 25 пропонуємо текст «підписує накази Національної митної служби України» замінити на текст «видає накази Національної митної служби України», оскільки він юридично точно розкриває зміст відповідного повноваження;

#### **Щодо розділу 4 «Повноваження Національної митної служби України»**

1. Пропонуємо п. 3 ч. 1 ст. 28 викласти в редакції «наказів Міністерства фінансів України з питань, що належать до сфери діяльності Національної митної служби України», п. 49 ч. 1 ст. 28 в редакції «виконує інші повноваження відповідно до покладених на неї завдань», п. 1 ч. 2 ст. 28 в редакції «залучати в установленому порядку до виконання окремих робіт вчених, фахівців органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій»;

#### **Щодо розділу 5 «Застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї посадовими особами Національної митної служби України»**

1. Пропонуємо п. 3 ч. 1 ст. 31 викласти в редакції «затримання правопорушників, їх доставки до службового приміщення Національної митної служби України, якщо ці особи чинять опір та іншу протидію або можуть завдати шкоди оточуючим чи собі», п. 4 ч. 1 ст. 31 в редакції «припинення фізичного опору, що завдається посадовій особі Національної митної служби України», ч. 3 ст. 31 в редакції «За наявності обставин, що не дають можливості уникнути застосування спеціальних засобів, вжиті заходи не повинні перевищувати меж, необхідних для забезпечення виконання завдань, покладених на митну службу України, і повинні зводити до мінімуму можливість заподіяння шкоди здоров'ю людині та громадянину».

#### **Щодо розділу 6 «Загальні засади проходження служби в Національній**



## митній службі України»

1. Потребує уточнення в ст. 36 вік осіб, які можуть проходити службу в Національній митній службі України та їх освіта.

### Висновки:

1. Законопроект відноситься до нормативно-правових актів і спрямований на імплементацію Митних прототипів СС «Customs Blueprints»..
2. Зміст законопроекту відповідає основним принципам права, узгоджений з нормативно-правовими актами вищої юридичної сили та не суперечить міжнародним договорам в цій сфері, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України.
3. Предмет регулювання законопроекту відноситься до компетенції Верховної Ради України, оскільки Верховна Рада України визначає порядок проходження державної служби, різновидом якої є митна служба України.
4. Законопроект не містить широких дискреційних повноважень органів Національної митної служби України.
5. В нормах законопроекту не виявлені ознаки гендерної нерівності, а також інші дискримінаційні ознаки.
6. Норми проекту не передбачають правил і процедур, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.
7. Норми законопроекту відповідають закону України «Про державну службу» та закону України «Про центральні органи виконавчої влади»
8. Реалізація положень цього законопроекту не потребуватиме додаткового фінансування з Державного бюджету України

**Узагальнюючий висновок:** враховуючи особливості організації та проходження державної митної служби як різновиду державної служби існує потреба у окремому законі, який врегулює такі особливості. Тому підтримується прийняття законопроекту за основу, за умови врахування зауважень техніко-юридичного та редакційного характеру при підготовці до другого читання.

Директор НН ЮІ НАУ



доктор юридичних наук,  
професор  
І. Соцілко

доктор юридичних наук,  
професор  
С. Лихова

науковий експерт з правової експертизи  
нормативно-правових актів  
Г. Рибікова



**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ**

вул. Дзержинського, 2/4, м. Дніпропетровськ, 49000  
тел./факс: (056) 745-55-96; (0562) 47-17-91  
E-mail: university.msf@gmail.com Код ЄДРПОУ 39568620

23.12.2015 № 16/01/485

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

Народному депутатові України  
Антонишаку А.Ф.

Щодо проекту закону  
«Про Національну митну службу України»

**Шановний Андрію Федоровичу!**

На Ваш лист від 18.12.2015 № 227 направляємо Вам висновки і пропозиції фахівців Університету митної справи та фінансів щодо вдосконалення положень проекту Закону України «Про Національну митну службу України».

Заздалегідь вдячні за порозуміння й сподіваємось на подальшу співпрацю.

Додаток: на 3 арк. в 1 прим.

З повагою  
Т.в.о.ректора



В. В. Ченцов



## **ВИСНОВОК**

### **фахівців Університету митної справи та фінансів щодо проекту Закону України «Про Національну митну службу України»**

Пропонований законопроект спрямовано на фактичну реалізацію Постанови Верховної Ради України від 28 лютого 2014 року за № 838-VII, якою було схвалено реформування системи центральних органів виконавчої влади та рекомендовано Кабінету Міністрів України здійснити комплекс заходів, спрямованих на ліквідацію Міністерства доходів і зборів України та утворення відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері податкової та митної політики.

Створення Державної фіскальної служби України шляхом реорганізації Міністерства доходів і зборів України практично не змінило систему публічного адміністрування в сфері реалізації державної митної політики.

Законопроект визначає правові засади організації та діяльності Національної митної служби України (далі – НМС України), статус посадових осіб НМС України, а також порядок проходження служби в НМС України.

Такий підхід до організації та функціонування спеціалізованих органів виконавчої влади повною мірою відповідає сучасним тенденціям розбудови ефективного механізму публічного адміністрування, зокрема, в сфері реалізації митної політики держави.

Судячи із змісту законопроекту, авторами пропонується утворити єдину вертикаль органів виконавчої влади, головним призначенням якої є публічне адміністрування в галузі митної справи.

Така модель відповідає критеріям збалансованості функцій держави, розмежування суб'єктів формування та реалізації державної митної політики, відсутності конфлікту інтересів у діяльності публічної адміністрації, що полягає в розмежуванні функцій формування митної політики (Мінфін України), здійснення контролю та надання адміністративних послуг (НМС України), що є пріоритетним для служби.



Вважаємо, що запропонована законопроектом модель НМС України, цілком узгоджується із Customs Blueprints (Митні прототипи), які розраховані, у тому числі, на країни, що «проводять митну реформу й реформу щодо спрощення процедур торгівлі».

Систему НМС України відповідно до статті 14 законопроекту складають:

- 1) Апарат Національної митної служби України;
- 2) територіальні органи Національної митної служби України.
- 3) відокремлені структурні підрозділи територіальних органів Національної митної служби України;
- 4) спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідницькі установи;
- 5) спеціальні митні органи.

Така система за своєю сутністю є ефективною та дієвою.

Як впливає зі змісту законопроекту, до компетенції НМС України належить весь обсяг повноважень, передбачених митним законодавством, насамперед, Митним кодексом України.

Разом з тим, пропонуваній законопроект містить ряд положень, що є контроверсійними.

Реалізація законопроекту, у разі його прийняття, потребуватиме приведення у відповідність до нього законодавчих актів та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Проте наданий на експертизу законопроект, не передбачає внесення змін та доповнень до чинного митного законодавства, зокрема Митного кодексу України.

У прикінцевих та перехідних положеннях обмежується коло осіб, які раніше мали спеціальні звання, наприклад, інспектор митної служби, та відповідно до цього законопроекту мають право на отримання спеціального звання посадових осіб НМС України.

Аналогічне обмеження має місце й при обчисленні періоду роботи (служби), що може бути зараховано до стажу роботи на посадах, віднесених до категорії посад НМС України.




Фахівці Університету митної служби України, проаналізувавши внесену законодавчу пропозицію, вважають, що поданий законопроект відповідає сучасним тенденціям державотворення, сприятиме гармонійному співвідношенню правових норм, усуненню правових колізій та забезпеченню умов для належного функціонування у системі публічної адміністрації Національної митної служби України, виконанню покладених на неї законом функцій і повноважень, спрямованих на забезпечення ефективної реалізації державної митної політики.

Вважаємо, що поданий законопроект може бути внесений на розгляд Верховної Ради України.

Перший проректор,  
д.н. з держ управління, професор



 В.В. Ченцов

Проректор з наукової роботи,  
д.ю.н., професор



Д.В. Приймаченко

Доцент кафедри адміністративного  
та митного права, докторант  
Національного юридичного університету  
ім. Я. Мудрого, к.ю.н., доцент



А.В. Мазур