МІСЦЕ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗАСАД КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

КОЛОБИЛІНА Олександра Олегівна - аспірантка Харківського національного університету внутрішніх справ
https://orcid.org/0009-0007-3589-6651
УДК 342.9
DOI 10.32782/EP.2023.4.36

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття адміністративно-правове регулювання. Охарактеризовано нормативно-правові акти різної юридичної сили, норми яких спрямовані на врегулювання кадрового забезпечення Державної митної служби України. Аргументовано, що в системі відповідних засад ключове місце відводиться нормам адміністративної галузі права.

Ключові слова: адміністративне право, правове регулювання, кадрове забезпечення, Державна митна служба України.

Постановка проблеми

За всіма об'єктивними ознаками, кадрове забезпечення, у своєму класичному вигляді, як правило вчені відносять до сфери регулювання трудовим законодавством, адже стосується трудової діяльності працівників, які працюють на підприємстві, в установі або організації. Однак, кадрове забезпечення Державної митної служби України, як вбачається, має публічно-управлінське забарвлення, що виражено в її особливостях, функціях, принципах та сфері здійснення. Зазначене вказує на те, що в система правових засада кадрового забезпечення Держмитслужби складається із великої кількості правових норм, які мають різну галузеву належність. І досить часто норми різних галузей права, які регулюють кадрове забезпечення Держмитслужби не узгоджені між собою і мають суперечності, тож виникає питання, в яких випадках норми якої галузі права варто використовувати в царині кадрового забезпечення Держмитслужби.

Стан дослідження

Окремі проблемні аспекти, пов'язані із кадровим забезпечення Державної митної служби України, у своїх наукових працях розглядали: О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Н. А. Болотова, Н. Р. Нижник, Т.Є. Кагановська, А.М. Клочко, А.Т. Комзюк, Н.А. Матюхіна, В.М. Плішкін, В. М. Шмаров та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, у науковій літературі точиться жвава дискусія стосовно того, норми якої галузі права регулюють суспільні відносини у даній сфері.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб встановити місце норм адміністративного права в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України. З огляду на визначену мету, ключовими завданнями дослідження є: розкрити загальнотеоретичні підходи щодо тлумачення понять «правове регулювання» та «адміністративно-правове регулювання»; встановити коло нормативно-правових актів, норми яких спрямовані на врегулювання кадрового забезпечення в Держмитслужбі.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістала подальшого розвитку характеристика система правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України та опрацьовано місце в ньому норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу

У загальноприйнятому, енциклопедичному розумінні, правове регулювання – це (від латинського «regulare» – спрямовувати, впорядковувати) – один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Є різновидом соціального регулювання. Предмет правового регулювання складають правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкувавши яких неможливе без використання норм права. Забезпечується правове регулювання за допомогою спеціально створеного державою механізму, головними складовими якого є: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права [1, с.40-41].

В свою чергу, адміністративно-правове регулювання – це кваліфікований, галузевий різновид правового регулювання, який відрізняється особливим механізмом. Вчені наголошують, що із даною категорією пов'язано з'ясування суті, змісту та форми держави (форми державного правління і форми державного устрою), розкриття функціональних, організаційно-структурних і політико-правових параметрів влади [2; 3, с.40-41]. О.І. Остапенко, М.В. Ковалів, С.С. Єсімов пишуть: «Суспільні відносини, врегульовані адміністративним правом, пов'язані з виконавчою і розпорядчою діяльністю держави. Адміністративне право чинить регулюючий вплив на такі суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються безпосередньо в зв'язку із здійсненням задач і функцій публічного управління, тобто з практичною діяльністю органів публічної влади держави по керівництву господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами. Для визначення предмета адміністративного права необхідна ще одна умова, а саме: суспільні відносини, що підлягають його регулюючому впливові повинні виникати саме з приводу здійснення органами виконавчої влади виконавчих і розпорядчих функцій (управлінських), а також функцій щодо забезпечення максимально повної реалізації громадянами їх прав, свобод і законних інтересів у відповідній сфері чи галузі суспільного життя. В усіх цих відносинах однією із сторін завжди є орган публічної влади, або уповноважена ним посадова особа, який здійснює від імені держави покладені на нього відповідні функції і наділений з цією метою владними повноваженнями. Проте, здебільшого ці відносини виникають з приводу практичної реалізації функцій органами виконавчої влади» [4, с.37].

Виходячи з вищевикладеного, адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний за допомогою норм адміністративної галузі права регулюючий та упорядковуючий вплив на суспільно-правові відносини в сфері публічного управління, а також забезпечення виконання функцій держави та діяльності її органів та їх посадових осіб. Ключове значення в механізмі адміністративно-правового регулювання відіграють саме нормативно-правові акти, за допомогою яких встановлюється порядок, межі, а також інші особливості впорядкування відповідної системи суспільних правовідносин.

Варто наголосити, що систему правових засад кадрового забезпечення Держмитслужби складає велика кількість нор-

мативно-правових актів різної юридичної сили. Так, центральне місце серед них займає Конституція України. Теоретики та філософи права наголошують на особливій важливості та статусі цього документу. Конституція – це основний встановлений людиною закон. За формою, Конституція є нормативно-правовим актом де знаходять своє відображення і закріплення: основні засади державного та суспільного ладу, державно-територіальний устрій та адміністративно-територіальний поділ, права і свободи людини і громадянина, форми здійснення народовладдя, поділ і організація державної влади та місцевого самоврядування, тощо. Окрім того, Конституція – це рамковий документ політичної системи, в якому визначаються основні засади політичної системи, оскільки певний конституційний лад є головним змістом політичної системи. Документ в загальних рисах регламентує діяльність конкретних суб'єктів та інститутів політичної системи [5; 6, с.68].

Отже, Конституція України – це Основний Закон, ключовий нормативний документ держави, відповідно до положень якого формується структура системи органів державної влади та правова система країни в цілому. Цей нормативно-правовий акт має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Основного Закону є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується, що пояснюється визнанням та дією принципу верховенства права. Безпосередньо, як засада кадрового забезпечення Державної митної служби України, Конституція закріплює норми щодо правового регулювання митної справи, організації роботи системи митних органів, основоположних принципів роботи із кадрами і таке інше [7].

На законодавчому рівні, до правових засада кадрового забезпечення Державної митної служби України також варто віднести два кодифіковані нормативно-правові акти: Кодекс Законів про працю України від 10.11.1971 №322-VIII (далі – КЗпП) та Митний кодекс України від 13.03.2012 №4495-VI. Відповідно до статті 1 КЗпП, зазначений Закон регулює трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва і піднесенню на цій основі матеріального і культурного рівня життя працівників, зміцненню трудової дисципліни і поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини. Кодексом визначено зміст права на працю та шляхи його реалізації. З цього приводу стаття 2 КЗпП закріплює, що право громадян України на працю, – тобто на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, – включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою [8]. «Держава створює умови для ефективної зайнятості населення, сприяє працевлаштуванню, підготовці і підвищенню трудової кваліфікації, а при необхідності забезпечує перепідготовку осіб, вивільнюваних у результаті переходу на ринкову економіку. Працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Працівники мають право на відпочинок відповідно до законів про обмеження робочого дня та робочого тижня і про щорічні оплачувані відпустки, право на здорові і безпечні умови праці, на гідне ставлення з боку роботодавця, інших працівників, на об'єднання в професійні спілки та на вирішення колективних трудових конфліктів (спорів) у встановленому законом порядку, на участь в управлінні підприємством, установою, організацією, на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби або реабілітації, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу в разі безробіття, на право звернення до суду для вирішення трудових спорів незалежно від характеру виконуваної роботи або займаної посади,

крім випадків, передбачених законодавством, та інші права, встановлені законодавством» [8].

Окрім зазначеного, КЗпП містить норми, які чітко регламентують права та обов'язки працівника і роботодавця, а також гарантії прав та інтересів даних суб'єктів, основи трудової дисципліни та юридичної відповідальності в межах трудових правовідносин, пільги в сфері праці для окремої категорії осіб і таке інше. Тобто, Кодекс є головним та єдиним на сьогоднішній день юридичним джерелом, яке регулює всі відносини пов'язані із трудовою діяльністю, у тому числі в органах влади, таких як Державна митна служба [8].

Далі, в контексті досліджуваного питання, варто відзначити Митний кодекс України, який регулює питання здійснення митної справи, поряд із Конституцією України, іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з нормативно-правовими актами, виданими на основі та на виконання МК та інших законодавчих актів. Окремий розділ Митного кодексу присвячено закріпленню правовому статусу митних органів; спеціальному, відмінному правовому положенню його працівників; особливостям їх службово-трудової діяльності, зокрема, порядку добору на роботу, пенсійному і соціальному забезпеченню, професійному навчанню, регулюванню робочого часу, обмеженням, пов'язаних зі службою тощо [9]. Так, стаття 574 МК встановлює, що «тривалість та режим роботи, час відпочинку посадових осіб митних органів встановлюються відповідно до законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Митним кодексом» [9]. «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. Залучення до роботи понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час окремих категорій посадових осіб митних органів здійснюється з урахуванням обмежень, встановлених законодавством. 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» [9].

Той факт, що на окремих працівників Державної митної служби розповсюджується статус державних службовців, вимагає віднесення до правових засад кадрового забезпечення відомства Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII, який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Досить детально в положеннях Закону прописано особливості правового статусу державного службовця. Відповідно до статті 7 Закону «Про державну службу», державний службовець має право на: «1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; 2) чітке визначення посадових обов'язків; 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу;

7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів» [10]; тощо.

Багато питань функціонування Державної митної служби та її кадрового забезпечення регламентовано на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а саме постановами Кабінету Міністрів України (далі – КМУ). Юридичні основи діяльності і правовий статус Держмитслужби закріплено Постановою КМУ «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 №227. Зазначений нормативно-правовий акт, окрім іншого, визначає структурні особливості побудови органу, а також специфіку заходів із організації його функціонування [11].

Постановка КМУ від 20.04.2016 №306 затверджує «Порядок присвоєння рангів державних службовців», зокрема тих, що проходять службу на посадах в органах та підрозділах Держаної митної служби України. Питання прийняття на службу до органу вичерпно врегульовано Постановою КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25.03.2016 №246 [12;13].

Процедури контролю та забезпечення дисципліни в службовій діяльності митників Держмитслужби України основуються на таких нормативно-правових актах, як Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23.08.2017 №640, та «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 04.12.2019 №1039 тощо [14;15].

До правових засад кадрового забезпечення Держмитслужби можна віднести не тільки підзаконні нормативно-правові акти КМУ, але й нормативні акти інших державних органів та відомств. Наприклад, Наказ Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) від 23.02.2022 №90, який визначив загальні положення щодо організації та проходження стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Державної митної служби України та її територіальних органах [16]. Варто також звернути увагу на Наказ Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 №158. Правила є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Метою цих Загальних правил є зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, формування позитивної репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також забезпечення інформування громадян про норми етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них [17].

Висновки

Тож, проведене наукове дослідження, дає змогу констатувати, що у системі нормативно-правового регулювання кадрового забезпечення Державної митної служби гармонічно поєднано норми різних галузей права, зокрема, трудового та адміністративного. Разом із тим, здійснений аналіз дає можливість говорити про те, що в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України ключове місце належить саме нормам адміністративної галузі права, адже саме за допомогою останніх: 1) регламентується порядок діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, їх адміністративно-правовий статус, завдання та функції; 2) регулюються організаційно-управлінські особливості внутрішньо діяльності Держмитслужби, її організаційно-штатна структура, яка прямо впливає на кадрову політику; 3) окрес-

люються адміністративно-правові форми та методи кадрового забезпечення даного відомства; 4) розкриваються адміністративні процедури кадрового забезпечення; тощо.

Література

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998 Т. 5: П-С. 2003. 736 с.

2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. К., 1993. 216 с.

3. Федорова К.І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні: дисертація. Запоріжжя: Запорізький національний університет. 2008. 209 с.

4. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. ; Вид. 2-е, доп. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.

5. Каддафі М. Зелена книга. К. : Фенікс, 2003. 160 с.

6. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дисертація. Харків: Національний університет внутрішніх справ. 2002. 408 с.

7. Конституція України: закон від 28.06.1996 №254к/96-вр. Офіційний вісник України. 2010. №72/1. Ст.2598.

8. Кодекс законів про працю України: кодекс, закон від 10.12.1971 №322-VIII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1971. Додаток до №50.

9. Митний кодекс України. 13.03.2012 №4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. №44-45.

10. Про державну службу: закон віл 10.12.2015 №889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. №4. Ст.43.

11. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова, положення від 06.03.2019 №227. Офіційний вісник України. 2019. №26. Ст.900.

12. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова, порядок від 25.03.2016 №246. Офіційний вісник України. 2016. №28. Ст.1116.

13. 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 від 20.04.2016 №306. Офіційний вісник України. 2016. №34. Ст.1329.

14. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: постанова від 04.12.2019 №1039. Офіційний вісник України. 2019. №100. Ст.3354.

15. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: постанова від 23.08.2017 №640. Офіційний вісник України. 2017. №70. С.2124.

16. 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 від 23.02.2022 №90. Офіційний вісник України. 2022. №22. Ст.1174.

17. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ від 05.08.2016 №158. Офіційний вісник України. 2016. №74. Ст.2493.

АНОТАЦІЯ

З'ясовано, що адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний за допомогою норм адміністративної галузі права регулюючий та упорядковуючий вплив на суспільно-правові відносини в сфері публічного управління, а також у напрямку забезпечення виконання функцій держави та діяльності її органів та їх посадових осіб. Відмічено, що ключове значення в механізмі адміністративно-правового регулювання відіграють саме нормативно-правові акти, за допомогою яких встановлюється порядок, межі, а також інші особливості впорядкування відповідної системи суспільних правовідносин. Наголошено, що систему правових засад кадрового забезпечення Держмитслужби складає велика кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили.

Констатовано, що у системі нормативно-правового регулювання кадрового забезпечення Державної митної служби гармонічно поєднано норми різних галузей права, зокрема, трудового та адміністративного. Разом із тим, здійснений аналіз дав можливість обґрунтувати, що в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України ключове місце належить саме нормам адміністративної галузі права, адже саме за допомогою останніх: 1) регламентується порядок діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, їх адміністративно-правовий статус, завдання та функції; 2) регулюються організаційно-управлінські особливості внутрішньо діяльності Держмитслужби, її організаційно-штатна структура, яка прямо впливає на кадрову політику; 3) окреслюються адміністративно-правові форми та методи кадрового забезпечення даного відомства; 4) розкриваються адміністративні процедури кадрового забезпечення; тощо.

Ключові слова: адміністративне право, правове регулювання, кадрове забезпечення, Державна митна служба України.

SUMMARY

It was found that administrative-legal regulation is a regulatory and ordering influence on social-legal relations in the field of public administration, as well as in the direction of ensuring the performance of state functions and the activities of its bodies and their officials, carried out with the help of the norms of the administrative branch of law. It is noted that the key importance in the mechanism of administrative and legal regulation is played by regulatory and legal acts, with the help of which the order, boundaries, and other features of the regulation of the corresponding system of public legal relations are established. It is emphasized that the system of legal foundations of personnel support of the State Customs Service consists of a large number of normative legal acts of different legal force.

It has been established that in the system of regulatory and legal regulation of personnel support of the State Customs Service, the norms of various branches of law, in particular, labor and administrative, are harmoniously combined. At the same time, the analysis provided an opportunity to substantiate that in the system of legal foundations of personnel support of the State Customs Service of Ukraine, the key place belongs precisely to the norms of the administrative branch of law, because it is with the help of the latter: 1) the order of activity of personnel support subjects, their administrative legal status, tasks and functions; 2) the organizational and managerial peculiarities of the internal activity of the State Customs Service, its organizational and staffing structure, which directly affects personnel policy, are regulated; 3) the administrative and legal forms and methods of staffing of this department are outlined; 4) the administrative procedures of personnel support are disclosed; etc.

Keywords: administrative law, legal regulation, personnel support, State Customs Service of Ukraine.