18. Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В. та ін. Адміністративне право України : у 2-х т. : підручник. Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. Київ : Університет України, 2013. 396 с.
19. Лазаренко М.В. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху за допомогою автоматизованих систем. *Митна справа*. 2014. № 3 (2). С. 145–150.
20. Галунько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. 2-е вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.
21. Мордовець Є.В. Господарські відносини та критерії їх відмежування від інших правовідносин. Суб'єкти господарського права : мат-ли III Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 5 грудня 2016 р.; відп. за вип. : д.ю.н., доцент, завідувач кафедри господарського права та процесу Т.О. Мацелик, к.ю.н. доцент, доцент кафедри господарського права та процесу Л.В. Мілімко. Ірпінь : УДФС України, 2016. С. 97–100.
22. Літошенко О.С., Галіахметова І.А. Правове регулювання господарської діяльності : підручник. Київ : КНЕУ, 2019.
23. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003 р. № 18. Ст. 144.
24. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. 2-е вид., перероб. та доп. Київ : КІС., 2009. 552 с.
25. Алексеев С.В. Концепция административно-хозяйственного правоотношения. *Закон и право*. 2005. № 3. С. 63–68.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.10>

ЗОЛОТАРЬОВА Н.І.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність створення Службового кодексу України. Запропоновано класифікувати і систематизувати норми службового законодавства. Виділено види державної служби: цивільну службу в державних органах та їхніх апаратах, дипломатичну службу України, службу безпеки і оборони, державну поліційну службу, державу пенітенціарну службу, службу в статутних органах (прокуратури, спеціального зв'язку та захисту інформації, податкової та митної служби). З'ясовано, що державно-службові відносини загалом регулюються адміністративним правом, але окремі, визначені законодавцем, відносини можуть бути врегульовані актами трудового законодавства. Визначено, що державна служба є лише інститутом адміністративного права, законодавство, яке є носієм правових норм про цю сферу державної діяльності, формою їх вираження зовні, може вважатися галуззю законодавства України. Наголошено, що в теорії права передбачається, що кодифікація має здійснюватися за галузями законодавства, які, як правило, збігаються з відповідними галузями права, норми відповідної галузі мають входити до кодексів (Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Кодекс законів про працю України тощо). Однак галузь адміністративного законодавства в Україні настільки розгалужена, що систематизувати її норми в одному нормативно-правовому акті досить складно. Доведено, що до загальної частини Службового кодексу України повинні увійти норми, що визначають предмет регулювання цього нормативно-правового акта, терміни, що застосовуються в ньому та їх визначення, принципи формування і проходження державної служби, управління нею, норми

антикорупційного законодавства в частині, що стосується державної служби, тощо. Визначено, що законодавство про державну службу є системою правових актів, які регулюють державно-службові відносини, до яких належать Конституція України, закони України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України, а також рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: державна служба, кодифікація законодавства, Службовий кодекс України, норма права.

The article substantiates the necessity of creating the Service Code of Ukraine. It is proposed to classify and systematize the norms of official legislation. The types of civil service are distinguished: civil service in state bodies and their apparatus, diplomatic service of Ukraine, security and defense service, state police service, state penitentiary service, service in statutory bodies (prosecutor's office, special communication and information protection, tax and customs service). It has been found that public-service relations are generally governed by administrative law, but some, defined by the legislator, may be governed by acts of labor law. It is determined that the civil service is only an institution of administrative law, and the legislation, which is the bearer of legal norms on this sphere of state activity, a form of their expression outside, can be considered as an branch of the legislation of Ukraine. It is emphasized that the theory of law stipulates that the codification should be carried out according to the branches of legislation, which, as a rule, coincide with the relevant branches of law, the rules of the respective branch should be included in the codes (Criminal Code of Ukraine, Civil Code of Ukraine, Code of Labor Laws of Ukraine, etc.). However, the branch of administrative law in Ukraine is so extensive that it is difficult to systematize its norms in one normative legal act. It is proved that the general part of the Service Code of Ukraine should include the rules defining the subject of regulation of this normative legal act, the terms used in it and their definition, principles of forming and passing of the civil service, its management, norms of anti-corruption legislation in the part that concerns public service, etc. It is determined that the legislation on civil service is a system of legal acts that regulate the civil service relations to which the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine, current international treaties, the consent of which has been rendered by the Verkhovna Rada of Ukraine, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine, decrees of the President Of Ukraine, decrees and decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted within the limits of their powers and in accordance with the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine, as well as the decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court of Human Rights.

Key words: public service, codification of legislation, Service Code of Ukraine, rule of law.

Вступ. Законодавство є системою правових актів, які регулюють суспільні відносини, засобом реалізації основних функцій законодавчої влади [1]. В Україні поняття законодавства застосовується в трьох значеннях: по-перше – як система законів України; по-друге – як система законів і інших нормативних актів, зокрема санкціонованих Верховною Радою України міжнародних договорів, указів Президента України, декретів і постанов уряду; по-третє, у найширшому значенні під поняття «законодавство», окрім перерахованих нормативних актів, відносять також нормативні акти міністерств та інших органів виконавчої влади, а також Автономної Республіки Крим, місцевих рад і місцевих державних адміністрацій.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз окремих аспектів реформування державної служби в Україні.

Результати дослідження. Аналіз конституційних норм дає нам змогу зробити висновок, що до законодавства, беззаперечно, включаються Конституція України, закони України, санкціоновані Верховною Радою України міжнародні договори. Чи належать інші нормативно-правові акти до законодавства України, а якщо належать, то які з них? На це запитання ані Конституція, ані закони України відповіді не дають. У зв'язку з цим за визначенням поняття «законодавство»

доцільно звернутися до рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. Конституційний Суд України розглядав справу, пов'язану з конституційним поданням про офіційне тлумачення п. 3 ст. 31 Кодексу законів про працю України. Щодо цього він вирішив: «Термін «законодавство», що вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України і законів України» [2]. Отже, для трудових відносин термін «законодавство» включає також і укази Президента України, і декрети та постанови Уряду, прийняті у спосіб, який зазначив у своєму рішенні Конституційний Суд України.

Державно-службові відносини загалом регулюються адміністративним правом, але окремі, визначені законодавцем, відносини можуть бути врегульовані актами трудового законодавства. Якщо це так, тоді за аналогією до законодавства про державну службу також можуть бути віднесені прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України і законів України постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, які стосуються проходження служби державними службовцями.

Отже, підбиваючи підсумки наведеного вище, можна зробити висновок, що законодавство про державну службу є системою правових актів, які регулюють державно-службові відносини, до яких належать Конституція України, закони України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції і законів України, а також рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини.

Система законодавства про державну службу характеризується своєю розгалуженістю. Система права вимагає, щоб джерела права систематизувалися за галузевою ознакою. Не будучи галуззю права, система норм, які регулюють відносини державної служби, потребує систематизації. Адже правові акти про державну службу мають усі ознаки, необхідні для характеристики їхньої системи як системи законодавства.

Незважаючи на те, що державна служба є лише інститутом адміністративного права, законодавство, яке є носієм правових норм про цю сферу державної діяльності, формою їх вираження зовні, може вважатися галуззю законодавства України. Система законодавства поєднує всі джерела права, що регулюють державно-службові відносини (закони, кодекси, укази, статuti, положення, постанови й т.п.) у їхній сукупності й взаємозв'язку [3].

Між системою права й системою законодавства є тісний зв'язок як зв'язок змісту й форми, норми однієї галузі права або інституту поєднуються в єдиний кодифікований акт або збірник законодавства. Отже, система права є основою систематизації законодавства. Оскільки державна служба є правовим інститутом такої галузі права, як адміністративне право, остільки норми, що регулюють відносини в галузі державної служби, мають бути систематизовані.

Практика систематизації знає декілька її видів – це інкорпорація, консолідація та кодифікація. Нині є збірники, що створені на основі інкорпорації та консолідації. Однак із прийняттям 10 грудня 2015 р. Закону України «Про державну службу» вони втратили свою актуальність.

Нині використовуються можливості інформаційних технологій в автоматизованому обліку законодавства, зокрема законодавства про державну службу. Створені автоматизовані інформаційно-пошукові системи «Верховна Рада», «НАУ», «Право» тощо, які дають можливість користуватись нормативним матеріалом законів України, актів Президента та Уряду, а також правовими документами міністерств та інших органів виконавчої влади та органів влади місцевого рівня. Однак це не виключає потреби в створенні спеціалізованих збірників правових актів із питань державної служби, які є потрібними і для керівників органів виконавчої влади, і для державних службовців, і для працівників кадрового апарату органів влади.

Кодифікація законодавства – це форма його систематизації, за якої здійснюється докорінна переробка норм чинних нормативних актів у визначеній сфері відносин, це спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості і компактності, звільнення нормативного масиву від застарілих норм, які не виправдали себе [4; 5]. В теорії права передбачається, що кодифікація має здійснюватися за галузями законодавства, які, як правило, збігаються з відповідними галузями права, норми відповідної галузі мають входити до кодексів (Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Кодекс законів про працю України тощо). Однак галузь

адміністративного законодавства в Україні наскільки розгалужена, що систематизувати її норми в одному нормативно-правовому акті досить складно. Розробники проєкту Концепції реформи адміністративного права України, схваленого на I Національній конференції з адміністративного права в 1978 р., дійшли висновку, що «наявність великої кількості адміністративно-правових норм, їхня різноманітність і мобільність не дають змоги створити єдиний кодифікований акт. З урахуванням різноманітності суспільних відносин, які потрібно регулювати нормами адміністративного права, розвитку низки адміністративно-правових інститутів кодифікацію норм цієї галузі права доцільно здійснити за окремими підгалуззями та інститутами, а також поетапно, залежно від ступеня суспільних потреб» [5]. Як зазначається в цьому документі: в перспективі має бути створено Кодекс державної служби в Україні (Службовий кодекс України).

Кодифікація законодавства про державну службу є складним завданням. Правовий інститут державної служби є досить розгалуженим, налічує низку законів і велику кількість підзаконних актів. Закон України «Про державну службу», хоча деякі вчені й називають базовим, або рамковим, він таким не є. Його дія поширюється переважно на службу в органах виконавчої влади та апараті судової влади. Поза межами регулювання цього закону залишилися досить велике коло відносин.

Як зазначено в ч. 2 ст. 3 цього Закону, сфера його дії не поширюється на суддів, прокурорів, працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності, військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів і працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання тощо.

Загалом же до структури законодавства про державну службу, крім Закону України «Про державну службу», входить низка інших правових актів.

Закон України «Про запобігання корупції» серед суб'єктів відповідальності за корупційні діяння називає державних службовців, і тому його норми повною мірою належать до системи норм законодавства про державну службу.

Водночас доцільно зазначити що, норми, які визначають адміністративну відповідальність державних службовців, зосереджені в Кодексі України про адміністративні правопорушення, не належать до законодавства про державну службу.

Якщо законодавець матиме намір створення Службового кодексу України, йому доцільно буде спершу класифікувати норми службового законодавства і тільки після цього приступити до їх систематизації. Звичайно, що, як і кожен кодифікований правовий акт, Кодекс про державну службу повинен мати розділ «Загальні положення». Норми, що мають увійти до цього кодифікованого правового акта, потрібно класифікувати за предметом регулювання державно-службових відносин, які будуть залежати від галузей державно-службової діяльності.

До загальної частини Службового кодексу України повинні увійти норми, що визначають предмет регулювання цього нормативно-правового акта, терміни, що застосовуються в ньому та їх визначення, принципи формування і проходження державної служби, управління нею, норми антикорупційного законодавства в частині, що стосується державної служби, тощо.

Потім потрібно буде структурувати кодекс так, щоб кожен вид державної служби був представлений спеціальним розділом. Л.Р. Біла-Тіунова окремими видами державної служби називає адміністративну, мілітаризовану і спеціалізовану служби [6]. Не заперечуючи, загалом, проти такої класифікації, водночас для систематизації законодавства про державну службу необхідно виділити його групи, що ґрунтуються на більш детальній класифікації видів державної служби, для того, щоб вони стали основою кодифікації законодавства, що регулює кожен із цих видів.

Висновки. Практика державотворення дає нам змогу виділити такі види державної служби: цивільну службу в державних органах та їхніх апаратах, дипломатичну службу України, службу безпеки і оборони, державну поліційну службу, державу пенітенціарну службу, службу в статутних органах (прокуратури, спеціального зв'язку та захисту інформації, податкової та митної служби).

Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Законодавство. Юридична енциклопедія : в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 2 : Д–Й. 1999. С. 499.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21

Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. Офіційний вісник України. 1998. № 32 від 27 серпня 1998 р.

3. Шульга А.М. Теория государства и права : учеб. пособие. Харьков : Университет вун-тренних дел, 2000. С. 101.

4. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под. ред. академика В.С. Нерсесянца. Москва : НОРМА, 2002. С. 359.

5. Теорія держави і права. Академічний курс / за ред. Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. С. 397.

6. Проєкт Концепції реформи адміністративного права України, схвалений на I Національній конференції з адміністративного права в 1978 р. С. 11–12.

7. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. С. 117.

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.11>

КАРАЩЕНКО А.І.

ІНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

Статтю присвячено проблематиці інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України. Охарактеризовано діяльність судів загальної юрисдикції як інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України. З'ясовано, що уповноважені суб'єкти, які здійснюють діяльність, що має на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України особисто або через створені ними організації та іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України – є окремими елементами інституційної системи гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України. Визначено, що інституційні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України – це взаємоузгоджена цілісна сукупність уповноважених суб'єктів та їхня діяльність, що мають на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України особисто або через створені ними організації та іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів, а також створення належних умов для охорони та захисту прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні у митних органах України. Зроблено висновок, що є перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема, щодо: порівняльно-правового дослідження інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України та інших країнах Європи; еволюції інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України та країнах-членах ЄС; реформування антикорупційного законодавства України.

Ключові слова: запобігання та протидія корупції, боротьба з корупцією, антикорупційні інституції, права і свободи людини, інституційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції.