

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2025.3.36>**Чердинцев Ю. Г.,**доктор філософії з галузі знань «Право», докторант
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ОСНОВНИХ АСПЕКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАХИСТУ ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В МИТНИХ ОРГАНАХ

Анотація. Статтю присвячено характеристиці особливостей нормативного регулювання адміністративного захисту права на державну службу в митних органах. Встановлено існування двох форм захисту (адміністративної і судової), передбачених ст. 11 Закону «Про державну службу», яка поширюється на посадових осіб митних органів, що займають посади категорій «Б» і «В», а ст. 570-2 МК лише фрагментарно торкається цього питання, передбачаючи тільки судовий захист права на державну службу в митному органі особою, яка займає посаду державної служби категорії «А» (Голови Держмитслужби). Адміністративний захист права на державну службу має свої особливості у залежності від категорій посад державної служби в митних органах. Захист права на державну службу є: виключно правом (а не обов'язком) державного службовця; правом саме державного службовця, а не іншої особи в інтересах державного службовця.

Встановлено, що адміністративний захист права на державну службу в митних органах слід розглядати у двох підходах: широкому і вузькому розумінні. Широке розуміння передбачає сукупність всіх можливостей адміністративного захисту свого права на державну службу, передбачене як загальним законодавством для фізичних осіб – йдеться про громадян України, так і спеціальним законодавством для окремих видів фізичних осіб – йдеться про державних службовців у цілому, і посадових осіб митних органів зокрема. Охарактеризовано процедуру розгляду скарги і запропоновано доповнити МК ст. 570-4 «Захист права на державну службу».

Ключові слова: захист права на державну службу, адміністративний захист, посадові особи, скарга про порушення прав, керівник митного органу, процедура розгляду скарги, перешкоди для реалізації наданого права.

Cherdyntsev Yu. H. On the main aspects of administrative protection of the right to civil service in customs bodies

Abstract. The article is devoted to the characteristics of the features of legal regulation of administrative protection of the right to civil service in customs bodies. It has been established that there are two forms of protection (administrative and judicial) provided for in Art. 11 of the Law «On Civil Service», which applies to officials of customs bodies holding positions of categories «B» and «V», and art. 570-2 of the Customs Code of Ukraine touches on this issue only in fragments, providing only for judicial protection of the right to civil service in the customs body by a person who holds the position of civil service of category «A» (Head of the State Customs Service). Administrative protection of the right to civil service has its own characteristics depending on the categories of civil service positions in customs bodies. The protection of the right to public service is: solely the right (and not the duty) of a civil servant; the right of a civil servant itself and not of another person in the interests of a civil servant.

It has been established that the administrative protection of the right to civil service in customs bodies should be considered in two approaches: broad and narrow. A broad understanding provides for a set of all possibilities of administrative protection of one's right to civil service, provided both by general legislation for individuals – we are talking about citizens of Ukraine, and by special legislation for certain types of individuals – we are talking about civil servants in general, and officials of customs bodies in particular. The procedure for considering a complaint is characterized and it is proposed to supplement the Customs Code of Ukraine of Art. 570-4 «Protection of the right to civil service».

Key words: protection of the right to civil service, administrative protection, officials, complaint about violation of rights, head of the customs body, complaint review procedure, obstacles to the realization of the right granted.

Актуальність теми дослідження. Право на захист права на державну службу в митних органах є наскрізною інституційно-правовою та організаційно-процесуальною умовою функціонування державної служби в митних органах, оскільки воно є одним із основних гарантів забезпечення принципу верховенства права у сфері державної служби. Слід зазначити, що попри важливість цього питання як для сфери державної служби у цілому, так і для сфери митної справи, воно залишалося і на теперішній період залишається поза увагою науковців-правників, що безперечно впливає на рівень його теоретико-методологічного забезпечення та нормативно-правового регулювання. Наявні малочислені наукові доробки з названої проблематики є важливим теоретико-методологічним підґрунтям для подальших наукових пошуків. Так, захист права на державну службу був об'єктом наукового дослідження Л. Білої-Тіунової [1, с. 151–156; 2, с. 178–182; 3, с. 481–523], Д. Козачук [4, с. 580–585], Н. Панової [5, с. 181–207], Є. Фролової [6, с. 580–585]. При цьому слід звернути увагу на те, що їхні наукові доробки стосуються названого права в аспекті або загальної теорії державної служби [1–4; 6], або державної адміністративної служби [4]. Наведене свідчить про те, що захисту права на державну службу в митних органах не приділялося уваги, що і зумовлює необхідність звернення до цього питання з огляду на певні нормативно-правові трансформації, що мають місце стосовно державної служби в митних органах протягом останніх років.

Метою статті є надання характеристики особливостей нормативно-правового регулювання адміністративного захисту права на державну службу в митних органах.

Виклад основного матеріалу. Дослідження питання щодо захисту права на державну службу в митних органах передбачає необхідність зазначити про існування двох форм такого захисту: адміністративної та судової. Саме ці форми захисту передбачає ст. 11 Закону «Про державну службу» [7], яка поширюється на посадових осіб митних органів, що займають посади категорій «Б» і «В» з огляду на те, що МК України [8] лише фраг-

ментарно торкається цього питання, передбачаючи тільки судовий захист права на державну службу в митному органі особою, яка займає посаду державної служби категорії «А», тобто посаду Голови Держмитслужби (ст. 570-2). Таким чином слід зазначити, що адміністративний і судовий захист права на державну службу має свої особливості у залежності від категорій посад державної служби в митних органах.

Визначення законодавчої бази захисту права на державну службу в митних органах є одним з основних моментів характеристики цього питання, оскільки в ньому прослідковуються нормативно передбачені особливості для кожної з форм захисту переважно у залежності від категорій посад державної служби в митних органах. Якщо слідувати припису ч. 3 ст. 569 МК України, то слід зазначити, що проходження та припинення державної служби в митних органах на посадах категорій «Б» і «В» визначаються законодавством про державну службу, крім особливостей, передбачених МК України. Тобто йдеться про ст. 11 Закону «Про державну службу», яка й визначає дві форми такого захисту.

Перш ніж перейти до характеристики названих форм захисту права на державну службу слід звернути увагу на те, що такий захист є: по-перше, виключно правом (а не обов'язком) державного службовця; по-друге, правом саме державного службовця, а не іншої особи в інтересах державного службовця.

Видається, що адміністративний захист права на державну службу в митних органах слід розглядати у двох підходах: широкому і вузькому. Широке розуміння передбачає сукупність всіх можливостей адміністративного захисту свого права на державну службу, передбачених як загальним законодавством для фізичних осіб – йдеться про громадян України, так і спеціальним законодавством – йдеться про державних службовців у цілому, і посадових осіб митних органів зокрема.

У разі, коли йдеться про загальне законодавство, слід насамперед звернутися до Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [9], сферою застосування якого є «відносини, що виникають при реалізації прав і свобод людини і громадя-

нина між громадянином України, незалежно від місця його перебування, ... та органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами» (ст. 2). Важливо звернути увагу на те, що предметом звернення до Уповноваженого з прав людини (чисто теоретично!!!) може бути як вступ на державну службу, так її проходження і припинення, оскільки Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» не передбачає жодних обмежень щодо предмету звернення. При цьому слід зазначити, що розгляд такого звернення здійснюється відповідно до Закону «Про звернення громадян» [10].

При виявленні порушення прав посадової особи митного органу Уповноважений приймає та розглядає звернення, для чого: 1) відкриває провадження у справі про порушення прав і свобод людини і громадянина; 2) роз'яснює заходи, що має вжити особа, яка подала звернення Уповноваженому; 3) направляє звернення за належністю в митний орган, до компетенції якого належить розгляд справи, та контролює розгляд цього звернення; 4) зупиняє вже розпочатий розгляд, якщо заінтересована особа подала позов, заяву або скаргу до суду. Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачає такий акт реагування, як подання Уповноваженого: а) до органів державної влади, їх посадових і службових осіб; б) для вжиття відповідних заходів щодо усунення виявлених порушень прав громадянина протягом місячного строку.

Таким чином, йдеться про адміністративний захист, який має загальний характер, оскільки він стосується всіх фізичних осіб [громадян (незалежно від місця їхнього перебування), іноземців, осіб без громадянства (які перебувають на території України)], у тому числі і державних службовців митних органів як громадян України.

Водночас слід мати на увазі, що особливості державної служби в митних органах обумовлюють цілий ряд особливостей цієї служби, які, у свою чергу, потребують їхнього нормативно-правового регулювання спеціальним законодавством: або законодавством про державну службу (йдеться насамперед

про Закон «Про державну службу»), або митним законодавством (йдеться про МК України) – у залежності від категорій посад державної служби в митних органах. У контексті наведеного важливо акцентувати увагу на тому, що саме категорія посади державної служби в митному органі є визначальною щодо особливостей регулювання захисту права на державну службу відповідним законом: або МК України – щодо посад державної служби в митному органі категорії «А» (Голова Держмитслужби); або Законом «Про державну службу» – щодо посад державної служби в митних органах категорій «Б» і «В».

Відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону «Про державну службу» Голова Держмитслужби, його перший заступник і заступники заміщують посади державної служби категорії «А». Особливості посади Голови Держмитслужби (категорія «А»), на відміну від посад державної служби в митних органах категорій «Б» і «В», які переважно регулюються Законом «Про державну службу», визначаються ст.ст. 570-1 і 570-2 МК України. При цьому слід звернути увагу на те, що йдеться тільки про посаду Голови Держмитслужби, хоча посади його першого заступника і заступників також належать до категорії «А», однак вони регулюються Законом «Про державну службу».

З точки зору досліджуваного питання слід зазначити, що МК України не передбачає жодного положення щодо адміністративного захисту Головою Держмитслужби порушеного права на державну службу або створення перешкод щодо його реалізації, власне як для всіх посад державної служби категорії «А».

У разі, коли йдеться про адміністративний захист права на державну службу в митних органах посадових осіб, які займають посади категорій «Б» і «В», слід звернутися до Закону «Про державну службу», ч.ч. 1 і 3 ст. 11 якого визначають основні положення такого захисту. Особливість цього захисту має прояв у тому, що адміністративний захист відповідно до ст. 11 стосується тільки такого етапу державної служби, як проходження державної служби, тобто цей захист стосується виключно державних службовців, у т.ч. посадових осіб митних органів, і не поширюється на осіб, які тільки є кандида-

тами на посади державної служби. Такий висновок підтверджується тим, що відповідно до названої статті посадова особа митного органу може подати скаргу керівникові митного органу тільки у разі:

1) порушення наданих їй Законом «Про державну службу» прав. Слід звернути увагу на те, що йдеться про:

а) основні права, передбачені ст. 7 Закону «Про державну службу», тобто: права державного службовця як людини і громадянина (п.п. 1, 8 ч. 1 ст. 7); права, пов'язані з проходженням державної служби (п.п. 2, 6, 7, 9, 12 ч. 1 ст. 7); права, які гарантують соціальний і правовий захист (п.п. 3–5 10, 11, 13, 14 ч. 1 ст. 7);

б) права, передбачені іншими статтями Закону «Про державну службу»: право на відпустку без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі (ч. 4 ст. 10); право на подання іншої інформації, окрім обов'язкової, для участі у конкурсі на посаду державної служби (ч. 1 ст. 25); право на оскарження рішення конкурсної комісії у разі невизнання переможцем (ч. 6 ст. 28); право на збереження посади та заробітної плати у разі відрядження (п. 5 ст. 42) тощо;

в) права, визначені у положеннях про структурні підрозділи Держмитслужби та посадових інструкціях, затверджених керівниками митних органів;

2) виникнення перешкод у реалізації прав, наданих Законом «Про державну службу». У цьому разі йдеться про те, що немає порушення наданих прав, але є порушення у реалізації наданих прав шляхом створення державному службовцю перешкод. Слід звернути увагу, що чинне законодавство про державну службу не передбачає переліку таких перешкод і у кожному конкретному випадку наявність такої перешкоди оцінюється насамперед державним службовцем. Прикладом такої перешкоди може бути нестворення державному службовцеві відповідних умов для підвищення рівня професійної компетентності шляхом ненадання можливості проходження стажування в іншому державному органі.

При цьому слід звернути увагу на те, що посадові особи митних органів під час проходження державної служби окрім основних

та інших прав, які передбачені Законом «Про державну службу», наділені також правами, передбаченими МК України: а) право на додаткові умови контракту про проходження державної служби в митних органах (ч. 6 ст. 570); б) право на відмову від проходження психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа (ст. 572-1). Слід зазначити, що це право опосередковано передбачено названою статтею формулюванням про те, що таке опитування проводиться тільки за згодою кандидата на посаду; в) право на застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї під час виконання службових обов'язків (ст.ст. 581–584); г) право на службове житло (ст. 586); д) право на безплатне медичне обслуговування (ст. 587); ж) право на охорону праці під час виконання службових обов'язків (ст. 589).

Оскільки ст. 11 Закону «Про державну службу» передбачає вичерпний перелік нормативно-правових актів, які визначають права державного службовця, що підлягають захисту у разі їх порушення або створення перешкод щодо їхньої реалізації, а МК України взагалі не передбачає положення щодо захисту посадовими особами прав, наданих їм законодавством про державну службу, має місце прогалина, яку можна вирішувати за аналогією закону – тобто Закону «Про державну службу». Водночас, як видається, доцільним є доповнення МК України ст. 570-4 «Захист права на державну службу» на кшталт ст. 11 Закону «Про державну службу», що забезпечить захист прав посадових осіб митних органів, наданих Законом «Про державну службу», ст. 11 названого Закону, а захист прав, наданих МК України – ст. 570-4 цього Кодексу.

Оскільки адміністративний захист права на державну службу являє собою відповідну нормативно-формалізовану процедуру, видається за необхідне звернути увагу на особливості її структури, яку становлять відповідні стадії.

1. *Подання посадовою особою митного органу скарги щодо порушення її права або створення перешкод у реалізації її права.* Ця стадія характеризується тим, що: 1) подається тільки такий вид звернення, як скарга, для якої характерним є те, що: а) має місце

тільки письмова форма; б) факт її подання не потребує будь-якого інформування, погодження, а скарга – візування безпосереднім керівником посадової особи; 2) підставою її подання є порушення тільки наданих Законом «Про державну службу» прав або виникнення перешкод у їх реалізації; 3) подання скарги тільки протягом місячного строку з дня, коли посадова особа дізналася про порушення, або повинна була дізнатися про нього. Законом не передбачається можливості продовження цього строку; 4) скарга подається або з вимогою про утворення комісії для перевірки викладених у ній фактів, або без такої вимоги; 5) хоча скарга має довільну форму, у ній доцільно передбачити: а) найменування посади та власне ім'я, прізвище керівника митного органу, якому подається скарга; б) інформацію про посадову особу: прізвище, ім'я та по батькові; найменування посади; зворотна адреса; в) факти, що призвели до порушення її прав, встановлених Законом або створили перешкоди у їх реалізації, інші обставини, що підтверджують викладені факти; г) найменування структурного підрозділу державного органу та/або посаду особи, дії (бездіяльність) яких призвели до порушення наданих Законом прав, або створили перешкоди у реалізації таких прав; д) рішення або копії рішень, які приймалися з цього (або пов'язаного з ним) питання за зверненнями державного службовця раніше, а також копії інших документів, що можуть свідчити про порушення прав державного службовця (за наявності); ж) вимогу про поновлення прав та/або усунення перешкод у їх реалізації; з) вимогу про створення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів (за бажанням посадової особи).

2. *Створення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів* (у разі такої вимоги). Слід насамперед звернути увагу на те, що ця стадія є можливою, але не обов'язковою, і вона має місце тільки у тому разі, коли посадова особа, яка подала скаргу, вимагає її створення. Для такої комісії характерним є те, що: 1) Законом «Про державну службу» не передбачено підстав для відмови керівника митного органу у задоволенні вимоги щодо утворення такої комісії, тобто керівник зобов'язаний її

створити на вимогу посадової особи; 2) склад комісії [і кількісний (не менше 3-х осіб), і персональний] визначається керівником митного органу; 3) до складу комісії доцільно включати: а) членів комісії, визначених керівником цього митного органу (йдеться, як правило, про посадових осіб митного органу, які мають юридичну освіту і є представниками служби управління персоналом); б) представників посадової особи, яка подала скаргу, визначених нею із числа посадових осіб цього митного органу; в) представників виборного органу первинної профспілкової організації з числа посадових осіб, делегованих рішенням цього органу; 4) результати перевірки комісією викладених у скарзі фактів доцільно викласти у висновку комісії, який, з одного боку, не носить обов'язкового характеру для керівника митного органу, а з другого – може враховуватися керівником митного органу при прийнятті рішення за результатами розгляду скарги (більш детально нижче).

3. *Розгляд скарги посадової особи та надання відповіді*. Без перебільшення важливою стадією всієї процедури є розгляд скарги, який здійснюється керівником митного органу або а) самостійно: у тому разі, коли не було вимоги щодо створення комісії; або б) самостійно з можливим урахуванням висновку комісії. Як видається, при розгляді скарги необхідно звернути увагу на питання, які мають значення для повного і об'єктивного розгляду скарги, зокрема:

1) чи мали місце обставини, що підтверджують наявність чи відсутність факту (фактів) порушення прав посадової особи або створення перешкод у їх реалізації;

2) у разі встановлення факту або фактів порушення, слід конкретно визначити, яке саме право порушено (ст. 7, інші права), або яку було створено перешкоду для реалізації якого конкретного права з відповідним обґрунтуванням та посиланням на положення відповідних нормативно-правових актів;

3) прийняття рішення, тобто які заходи необхідно прийняти для поновлення порушеного права та/або усунення перешкод у його реалізації (у разі їх наявності). Важливо зазначити, що позиція керівника може збігатися з позицією комісії або бути відмінною

від неї щодо ключових питань, які мають значення для розгляду скарги. Однак, остаточне рішення, яке ґрунтується на повному, всебічному та об'єктивному розгляді скарги, у будь-якому разі залишається за керівником митного органу і в подальшому це рішення може бути оскаржене в установленому порядку. При цьому слід зазначити, що попередня редакція положення Закону «Про державну службу» щодо висновку комісії мала зовсім інший зміст стосовно його значення для прийняття рішення керівником митного органу: «письмова відповідь (рішення) керівника державної служби має ґрунтуватися на висновку комісії», тобто альтернативи для керівника у прийнятті рішення з цього питання не передбачалося;

4) відповідь (обґрунтована, письмова) надається посадовій особі у будь-якому разі не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги (це обов'язок керівника митного органу). Слід звернути увагу на те, що чинне законодавство не передбачає підстав для продовження встановленого строку, що дає підстави вважати, що встановлений строк не підлягає продовженню. Надання відповіді може здійснюватися або шляхом її вручення, або надсиланням поштою, у тому числі електронною, або з використанням інших засобів телекомунікаційного зв'язку.

На підставі вищевикладеного виникає законірне запитання щодо подальших нормативних організаційно-процедурних можливостей захисту права на державну службу у разі, коли посадова особа не отримала відповіді на свою скаргу у встановлений строк, або коли така відповідь не задовольняє її. Слід зазначити, що у первинній редакції ст. 11 Закону «Про державну службу» було передбачено, що державний службовець міг звернутися із відповідною скаргою до НАДС у разі неотримання в установлений законодавством строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника, тобто передбачався подальший адміністративний захист права на державну службу шляхом звернення до державного органу вищого рівня. У подальшому, право державного службовця на звернення до НАДС відмінено на підставі Закону «Про внесення змін до деяких законів України

щодо перезавантаження влади» [11], шляхом заміни звернення до НАДС зверненням до суду. Таким чином, подальший адміністративний захист було замінено на подальший судовий захист. При цьому слід звернути увагу на те, що при зверненні до НАДС зі скаргою на рішення керівника державної служби державного органу нижчого рівня, також мав місце судовий захист права на державну службу, як альтернативний захист (за вибором державного службовця), тобто вищевикладеним Законом було повністю відмінено проміжну ланку – звернення до НАДС. Видається, що такий підхід є цілком правомірним з точки зору розвантаження НАДС вирішенням додаткових питань з огляду на існування загальноприйнятого порядку захисту своїх прав – судового порядку.

Висновки. Вищевикладене дозволяє зазначити, що адміністративний захист права посадової особи на державну службу в митному органі є важливим гарантом як стабільності функціонування митних органів, так і професіоналізму та ефективності його кадрового потенціалу. З метою удосконалення нормативно-правового регулювання захисту права на державну службу необхідно доповнити МК України ст. 570-4 такого змісту:

«Стаття 570-4. Захист права на державну службу

1. У разі порушення наданих цим Кодексом прав або виникнення перешкод у реалізації таких прав посадова особа у місячний строк з дня, коли вона дізналася або повинна була дізнатися про це, може подати керівнику митного органу скаргу із зазначенням фактів порушення її прав або перешкод у їх реалізації.

2. У скарзі посадова особа може вимагати від керівника митного органу утворення комісії для перевірки викладених у скарзі фактів.

3. Керівник митного органу зобов'язаний не пізніше 20 календарних днів з дня отримання скарги надати посадовій особі обґрунтовану письмову відповідь (рішення).

4. У разі неотримання в установлений частиною третьою цієї статті строк обґрунтованої відповіді на скаргу або незгоди з відповіддю керівника митного органу посадова особа може звернутися із відповідною скаргою до суду.»

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу». Одеса: Фенікс, 2020. 628 с.
2. Біла-Тіунова Л.Р., Стець О.М. Службове право України: підручник. Одеса: Фенікс, 2022. 771 с.
3. Біла-Тіунова Л. Р. Захист права на державну службу: концептуальні положення у сучасному цифровому вимірі: Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика: монографія / авт. кол.: С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.А. Латковська та ін. Одеса: Вид-ий дім «Гельветика», 2022. 800 с. С. 481–523.
4. Козачук Д., Колбас Д. Особливості процесуальної форми судового захисту права на державну службу. *Академічні візії*. 2025. Вип. 42. С. 1–7.
5. Панова Н.С. Концепт державної адміністративної служби України: дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2021. 444 с.
6. Фролова Є. Адміністративно-правові аспекти захисту права на державну службу у судовій практиці. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 580–585.
7. Про державну службу: Закон України від 16.12.2015 р. № 3723-XII. Дата оновлення: 04.06.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
8. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. Дата оновлення: 31.10.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.
9. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. Дата оновлення: 31.12.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади: Закон України від 19.09.2019 р. Дата оновлення: 27.04.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#n93>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 27.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 23.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025