

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-1.14>

Д. В. Приймаченко, доктор юридичних наук, професор,
проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів

Д. Д. Приймаченко, студент
Запорізького національного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВСТУПУ НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ В МИТНІ ОРГАНИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Актуальність обраної теми зумовлена, з одного боку, потребою вдосконалення механізму правового регулювання інституту державної служби, а з іншого – запровадженням інноваційного міжнародного досвіду у процес формування кадрового потенціалу Митної служби України, підвищенням ефективності професійної діяльності посадових осіб митних органів.

Мета презентованої статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад адміністративно-правової науки, чинного законодавства, правозастосовної діяльності виявити колізії правового регулювання вступу на державну службу в митні органи та сформулювати науково обгрунтовані пропозиції щодо їх подолання.

Відповідно до сформульованої мети визначено такі завдання: розкрити генезу нормативного забезпечення процедури вступу та проходження державної служби в митних органах України; дослідити міжнародний інноваційний досвід формування кадрового потенціалу національної митної служби; визначити стан правової регламентації формування вимог професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в митних органах; сформулювати пропозиції щодо вдосконалення національного законодавства про проходження державної служби в митних органах.

Методологічне підґрунтя дослідження становить цілісна й узгоджена система методів, способів та прийомів наукового пізнання, що дозволила проаналізувати обране правове явище в єдності його соціального змісту та юридичної форми.

Усвідомлення колізійних питань прийняття на державну службу в митні органи та запропоновані зміни до чинного законодавства дозволять спростити доступ до професійної митної діяльності, забезпечать її відкритість, прозорість та незалежність. У підсумку це дозволить сформувати професійний та якісно новий кадровий потенціал митної служби України, збільшить довіру суспільства до проведених реформ, що значно підвищить ефективність їх реалізації.

Ключові слова: державна служба, вступ на державну службу, державні службовці, митні органи, посадові особи митних органів.

D. V. Pryimachenko, D. D. Pryimachenko. Legal regulation of entry to the civil service into the customs authorities of Ukraine: current state and prospects

The urgency of the chosen topic is due, on the one hand, to the need to improve the mechanism of legal regulation of the civil service institute, and on the other – to introduce innovative international experience in the process of forming the staffing potential of the Customs Service of Ukraine, to increase the efficiency of professional activity of customs officials.

The aim of the presented article is, on the basis of a comprehensive analysis of the theoretical foundations of administrative and legal science, current legislation, law enforcement activities, to identify the collisions of legal regulation of entering to civil service in customs authorities and formulate scientifically explained proposals for their overcoming.

According to the stated aim, the following tasks were defined: to reveal the genesis of the normative support for the procedure of entry and passing of the civil service into the customs authorities of Ukraine; to explore the international innovative experience of forming the national customs service's personnel capacity; determine the state of legal regulation of the formation of requirements for the professional competence of persons applying for positions of public service in customs authorities, to formulate proposals for improvement of national legislation on the passing of public service in customs authorities.

The methodological basis of the study is a coherent and consistent system of methods, means and techniques of scientific knowledge, which allowed us to analyze the chosen legal phenomenon in the unity of its social content and legal form.

The legal basis for the study is the current and prospective legislation of Ukraine in the field of civil service and customs.

The empirical basis of the research is the generalization of customs practice, accumulated by the customs authorities and methodological materials of the National Agency of Ukraine for Civil Service.

Awareness of the conflicting issues of admission to the civil service in the customs authorities and the proposed changes to the current legislation will allow to simplify access to professional customs activity, will ensure its openness, transparency and independence. As a result, it will create a professional and qualitatively new human resources potential of the Customs Service of Ukraine; will increase public confidence in the reforms, which will significantly increase the effectiveness of their implementation.

Key words: civil service, entry into public service, civil servicers, customs authorities, customs officials.

© Д. В. Приймаченко, Д. Д. Приймаченко, 2020

Постановка проблеми. Проблематика правового регулювання інституту публічної служби є предметом наукових досліджень сучасної вітчизняної юридичної науки, зокрема вчених-адміністративістів. Причому останнім часом усе більшого значення набувають дослідження та використання у вітчизняній державно-правовій практиці європейського досвіду правового регулювання публічної служби.

Система публічного управління й організація державного апарату, які успадкувала Україна від радянських часів, не відповідає вимогам часу та новим реаліям. Така невідповідність зумовлює необхідність переосмислення ролі держави в суспільному житті через реалізацію всеохоплюючої політико-правової, організаційної та соціально-економічної реформи. У чинній Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) [31] визначено пріоритетні цілі, реалізація яких передбачає здійснення реформування окремих галузей у публічно-правовій сфері, серед яких варто зазначити: реформу митної справи й інтеграцію в митну спільноту Європейського Союзу (далі – ЄС), реформу державної служби й оптимізацію системи державних органів, оновлення влади й антикорупційну реформу. Мета реалізації цих пріоритетних цілей – упровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Невід’ємною складовою частиною цих процесів є впровадження в роботу вітчизняних державних службовців європейських стандартів належного урядування й обслуговування громадян у галузі митної справи та формування висококваліфікованого корпусу державних службовців – посадових осіб митних органів, на яких покладено обов’язок безпосередньої реалізації митної справи. Зокрема, реалізація цілі 6.3. «Доброчесні експортери та імпортери та громадяни України мають прозорі, прості та передбачувані правила митного контролю та митного оформлення, при цьому їх економічні інтереси та інтереси щодо рівності конкурентних умов захищені», передбачає «завершення створення вільної від корупції Державної митної служби (далі – Держмитслужби України) з не менше, ніж 50% нових людей на посадах керівників окремих структурних підрозділів центрального апарату та територіальних органів» [31].

Під час формування кадрового потенціалу національної митної служби урядом має бути врахована ціль 11: «Людина живе в державі, яка ставить перед собою реалістичні цілі та досягає їх з використанням розумно необхідних для цього ресурсів», досягнення якої вимагатиме врахування таких положень Програми діяльності: «Ми маємо повернути довіру до державної служби. Державних службовців повинно стати значно менше, але вони мають отримувати ринкову зарплату та належні умови для роботи. Чиновник не повинен думати, де взяти гроші «на папір» для друкування документів чи пальне для виїзду на виклик. Також ми маємо інвестувати у розвиток професійних якостей державних службовців. Для цього ми плануємо запустити програми постійного навчання та самовдосконалення. Відбір на топ-позиції категорії «А» буде відбуватися на умовах чесного конкурсу» [31].

Отже, актуальність обраної теми зумовлена, з одного боку, потребою вдосконалення механізму правового регулювання інституту державної служби, а з іншого – запровадженням інноваційного міжнародного досвіду у процес формування кадрового потенціалу Митної служби України, підвищенням ефективності професійної діяльності посадових осіб митних органів

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань проходження служби в митних органах здійснювались у межах аналізу проблематики державної служби, а тому неминуче мають визнаватися фрагментарними. Це, наприклад, праці таких учених, як: Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.Т. Комзюк О.М. Мельник, В.В. Прокопенко, Г.Ю. Разумей, О.І. Ткачук, В.І. Щербина, В.В. Ченцов та ін. Проте дослідження вступу на державну службу в митні органи, генеза його правової регламентації, особливості залишилися поза увагою вчених-адміністративістів.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад адміністративно-правової науки, чинного законодавства, правозастосовної діяльності виявити колізії правового регулювання вступу на державну службу в митні органи та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу. З огляду на окреслений предмет наукового дослідження, варто побіжно проаналізувати генезу формування національного законодавства, предметом правового регулювання якого було проходження служби в системі митної служби України, зокрема вступу на неї.

З моменту створення системи національної митної служби [26] проходження служби в митних органах регламентувалось р. Х «Службові особи митних органів України. Правовий і соціальний захист працівників митних органів України» Митного кодексу України в редакції від 12 грудня 1991 р. № 1970–ХІІ (далі – МК України) [6], з урахуванням загальних положень Закону України «Про державну службу» у редакції від 16 грудня 1993 р. (ч. 2. ст. 9) [22] та національного антикорупційного законодавства. Більш детально питання вступу на службу в митні органи, власне проходження та припинення служби визначалось Положенням про порядок і умови проходження служби в митних органах України [13]. Ухвалені нормативні акти встановлювали особливості проходження державної служби в митних органах України, що неодноразово зазначалося в науковій літературі [4; 5; 19; 33].

Такий стан правового регулювання вступу на службу в митні органи, службової кар’єри та припинення служби забезпечувався і в наступних редакціях галузевих кодифікованих актів [7; 8], а також ухваленим у 2005 р. Дисциплінарним статутом митної служби України [2].

Уніфікація законодавства про проходження служби в митних органах із загальним законодавством про державну службу почалася у 2012 р. й була пов'язана з реорганізацією Держмитслужби України й утворенням Міністерства доходів і зборів [27]. У подальшому тенденції збереглися та правовий статус посадових осіб митних органів (органів доходів і зборів) втрачав свої особливості.

Втрата чинності Положенням про порядок і умови проходження служби в митних органах України [13], невдалі спроби окремих суб'єктів права законодавчої ініціативи щодо ухвалення Закону України «Про Національну митну службу України» [28] й інші нереалізовані пропозиції щодо майбутнього національної системи митної служби лише підтвердили обраний політичною владою курс на уніфікацію національного законодавства про державну службу.

Нині формально порядок проходження служби в митних органах, отже, і порядок вступу на службу в митні органи регламентується МК України [8], а в частині, не врегульованій ним, законодавством про державну службу й іншими актами законодавства України (ч. 3 ст. 569 МК України), зокрема: Законом України «Про державну службу» у редакції від 10 грудня 2015 р. (далі – Закон «Про держслужбу») [23] з урахуванням чинного антикорупційного законодавства [24; 29] та інших підзаконних нормативних актів, ухвалених КМ України та Національним агентством України з питань державної служби (далі – НАДС).

Попри ухвалення нової редакції Закону «Про держслужбу» [23], нині більша частина концептуальних засад реформування державної служби досі не реалізована навіть на законодавчому рівні, не кажучи вже про їх запровадження у правозастосовну діяльність. Зокрема це стосується забезпечення механізму прийняття на державну службу та просування по державній службі; правової захищеності та політичної нейтральності державних службовців; мотивації, стимулювання та заохочення державних службовців під час здійснення ними службової кар'єри; професійної підготовки кадрів для державної служби тощо. Однією із причин такого стану речей є брак політичної волі та відсутність у вітчизняній науці сталого розуміння ключових аспектів питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Така невизначеність зумовлює як недосконалість чинного законодавства, так і недостатню якість проєктів нормативно-правових актів, які пропонуються до розгляду. Крім того, ухвалення нової редакції Закону «Про держслужбу» [23] спричинило появу правових колізій, зокрема й у процедурі прийняття на державну службу посадових осіб митних органів.

Дослідження процедури прийняття на службу в митні органи варто розпочати з аналізу норм, що містяться у гл. 79 МК України, яка регламентує порядок проходження служби в митних органах, та гл. гл. 81, 83 цього ж Кодексу, які визначають правовий статус посадових осіб митних органів. Варто акцентувати увагу на позиції законодавця щодо правової регламентації у МК України, предметом правового регулювання якого повинні бути інші правовідносини, процедури проходження служби в митних органах. Фактично норми гл. гл. 79 (включає лише п'ять статей), 81, 83 МК України мають бланкетний характер або відтворюють зміст окремих статей Закону «Про держслужбу», отже, не можуть слугувати повноцінною нормативною підставою для правового регулювання відносин, пов'язаних з ухваленням і проходженням служби в митних органах. Наприклад, ст. 569 МК України містить приписи, аналогічні приписам, що містяться у ст. ст. 1, 2, 36 Закону «Про держслужбу», ст. 570 МК України – ст. ст. 19–22, 31, 35 Закону «Про держслужбу», ч. 1. ст. 572 МК України – ст. 32 Закону «Про держслужбу», ст. 574 МК України – р. р. VI, VII Закону «Про держслужбу». Винятком є ч. 2 ст. 572 МК України, у якій встановлено обмеження, пов'язані із проходженням державної служби посадовими особами митних органів (обмеження стосуються виключно правовідносин, пов'язаних із реалізацією деяких напрямів митної справи, контроль за дотриманням яких покладено на митні органи), та ст. 573 МК України, у якій визначено спеціальні звання посадових осіб митних органів.

Сучасний же стан здійснення митної справи в Україні свідчить про низку негативних тенденцій, які зумовлені фактично організаційними та структурними реорганізаціями національної митної системи, як-от: утворення Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України), її реорганізація шляхом утворення Держмитслужби України з подальшим утворенням на її основі єдиної юридичної особи. Серед цих негативних тенденцій можна виділити такі: необґрунтоване віднесення до розряду другорядних ключових і класичних функцій митних адміністрацій (застосування заходів нетарифного регулювання, організація та контроль за здійсненням транзитних перевезень, ведення митної статистики тощо); недостатність і обмеженість організаційного та кадрового забезпечення митних органів, фінансування їх за залишковим принципом тощо. Усі ці негативні чинники активізували організаційну та законопроектну діяльність, результатом якої планувався утворення (відновлення) самостійної ланки публічної адміністрації – Національної митної служби України. Правовий статус самостійного органу виконавчої влади, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, повинен визначатись окремим статусним Законом «Про Національну митну службу України» [28] (далі – Законопроект). На жаль, Законопроект, унесений до Верховної Ради України, після його розгляду на засіданні Комітету з питань податкової та митної політики, був відкликаний ініціаторами проєкту.

У цьому контексті актуальний порівняльний аналіз окремих норм, що визначають загальні умови вступу на державну службу в митні органи. Зокрема, аналіз норм виявив деякі розбіжності в умовах вступу на державну службу. По-перше, на відміну від МК України та Законопроекту, Законом «Про держслужбу» чітко встановлено необхідний рівень освіти – не нижче: магістра – для посад категорій «А» і «Б»,

бакалавра, молодшого бакалавра – для посад категорії «В». По-друге, на відміну від МК України та Законопроекту, Законом «Про держслужбу» передбачена вимога вільного володіння державною мовою. По-третє, МК України та Законопроектом не встановлені кваліфікаційні вимоги до навичок, умінь, тоді як у Законі «Про держслужбу» деталізовані вимоги до професійної компетентності державного службовця, які складаються із загальних (досвід роботи, володіння іноземною мовою тощо), спеціальних вимог (визначаються з урахуванням вимог спеціальних законів), а також типових вимог (включаючи спеціальні), які затверджуються КМ України

Натомість до специфічних умов вступу на державну службу МК України відносить: наявність ділових і моральних якостей, відповідний стан здоров'я. Законопроект містить лише одну особливу вимогу до претендентів на службу в митних органах – здобуття відповідної освіти та професійної підготовки у спеціалізованому навчальному закладі.

Досить актуальне порівняння нормативно визначених обмежень щодо вступу на державну службу в митні органи. Так, обмеження, передбачені МК України та Законопроектом, є ідентичними. Перелік обмежень, пов'язаних зі вступом на державну службу в митні органи, передбачених Законом «Про держслужбу», значно ширший. Також є розбіжності між нормами МК України, Законопроекту та Закону «Про держслужбу». Так, відповідно до МК України, наявність судимості за вчинення умисного злочину виключає можливість прийняття на службу і тоді, коли така судимість може бути погашена або знята. По-друге, строки за корупційне діяння або пов'язані з корупцією правопорушення в Законі «Про держслужбу» значно збільшені (3 роки) порівняно із МК України (1 рік).

Отже, можемо констатувати, що чинні законодавчі акти, що регламентують порядок вступу на окремий різновид державної служби, а саме службу в митні органи, мають деякі відмінності. Водночас аналіз практичної діяльності кадрових підрозділів митних органів засвідчив той факт, що посадові особи цих підрозділів керуються положеннями Закону «Про держслужбу», а раніше – його попередньою редакцією. Водночас аналіз судової практики, пов'язаної з питаннями поновлення на посаді працівників митних органів, свідчить, що суди під час вирішення цих питань керуються нормами МК України. Уважаємо, що найбільш ефективним способом розв'язання цієї колізії було внесення зміни у МК України шляхом виключення з його тексту гл. 79, 81, 83 та доповнення р. XI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про держслужбу» відповідною вказівкою.

У сучасних умовах інституційних перетворень у системі публічної адміністрації, становлення інституту публічної служби особливої ваги набувають питання формування нової генерації державних службовців. Нові виклики часу вимагають зміни підходів до механізму відбору та прийняття на державну службу активних, ініціативних громадян України, які мають фахову підготовку.

Аналіз процесів, що мають місце в сучасній Україні, свідчить, що процедури прийняття на державну службу поступово набувають інноваційного характеру, що в сукупності з інтегрованим підходом до оцінки якостей кандидатів і залученням громадськості до відбору на державну службу обов'язково дасть позитивний результат. Водночас правова регламентація процедури вступу на службу в органи доходів і зборів здійснюється не тільки на підставі законодавчих актів, а і за допомогою підзаконних нормативних актів. Якщо основні законодавчі акти вже ухвалені, то уповноважені суб'єкти підзаконного правотворення не завжди встигають за розвитком суспільних відносин і не завжди адекватно реагують на зміни, що відбуваються у громадянському суспільстві. Водночас суспільство вимагає змін уже сьогодні, не чекаючи, коли для цього буде сформоване відповідне нормативне підґрунтя.

Уважаємо, що одним із перших проєктів із залученням міжнародного інноваційного досвіду формування кадрового потенціалу публічної адміністрації став відбір кандидатів на посади державних службовців ДФС України (2014–2016 рр.). Формування кадрового потенціалу було здійснено із залученням незалежного центру рекрутингу, що займався відбором претендентів на державну службу із залученням професійних кадрових менеджерів і представників громадськості.

Свого часу для реалізації кадрової реформи в митній службі ДФС України вже було здійснено низку важливих кроків. Так, для виконання амбіційних планів щодо проведення кадрової реформи в органах ДФС України в серпні 2014 р. було створено Раду з кадрових питань ДФС України, до складу якої увійшли представники громадськості та бізнесу, зокрема Міжнародної громадської організації «Рада незалежних бухгалтерів та аудиторів», Приватного акціонерного товариства “Deloitte and Tush Ukrainian Services Company”, Європейської бізнес-асоціації, Українського союзу промисловців та підприємців, Всеукраїнської громадської організації «Асоціація платників податків України» Української асоціації сертифікованих бухгалтерів і аудиторів, таких авторитетних міжнародних консалтингових компаній, як: “Ernst & Young Global Limited” в Україні, “KPMG-Ukrainian”, “PricewaterhouseCoopers” [10].

З липня 2015 р. у ДФС України розпочав роботу новий онлайн-сервіс «Кадровий потенціал ДФС України». Головною метою запровадження сервісу був пошук професіоналів і формування дієвого резерву кандидатів на всі посади в митні органи (на той час органи доходів і зборів – Д. П., Д. П.).

Крім того, з листопаду 2015 р. розпочалося комплексне комп'ютерне тестування професійних і особистісних якостей працівників ДФС у рамках відбору фахівців у службу за новою процедурою. У тестуванні

використані оригінальні методики двох міжнародних компаній MIDOT та HUDSON, що об'єднані у три основні блоки: 1) це тест на благонадійність, під час якого оцінюється рівень чесності та широті кандидата, рівень толерантності в обслуговуванні внутрішніх і зовнішніх клієнтів; 2) опитування щодо особистісних якостей, що надає цілісний опис особистості за п'ятьма основними чинниками, як-от: емоційна стабільність, відкритість до спілкування, широта мислення, готовність надавати допомогу і підтримку, а також відповідальність; 3) оцінка професійних навичок, необхідних у роботі, залежно від рівня займаної посади.

Кандидати на службу в митні органи відбиралися за такими критеріями, як професіоналізм, лідерство та благонадійність, що були визначені Виконавчим комітетом, створеним у ДФС України за ініціативою МВФ для прозорості й об'єктивності процедури призначень в оновлену структуру служби. Водночас не пройшли тест на благонадійність 39% тих, хто проходив опитування [11].

Крім того, для профілактики корупційних ризиків у ДФС України проводились співбесіди з кандидатами на посади із застосуванням поліграфічного обладнання. Результати таких досліджень брались до уваги під час призначення працівників. У 2015 р. 165 особам, у яких виявлено корупційні ризики, відмовлено у працевлаштуванні до органів ДФС України [12].

Водночас необхідно взяти до уваги, що здійснюваний відбір до митних органів відбувався в період, коли був чинний Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [17], який не передбачав подібних процедур щодо претендентів на державну службу.

У грудні 2015 р. для громадськості було презентовано проєкт реформування Одеської митниці ДФС. З метою реалізації цього проєкту в січні 2016 р. Одеською митницею було оголошено конкурс на заміщення 130 вакантних посад митного поста Одеської митниці ДФС «Відкритий митний простір» [9], що мав стати експериментальним майданчиком для впровадження суттєвих змін у державній митній справі України. Приблизно 1 000 осіб скористалися нагодою долучитися до побудови нової, сервісно орієнтовної української митниці.

Процедуру проведення конкурсу було визначено наказом Одеської митниці ДФС від 15 січня 2016 р. № 16, яким було затверджено Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, віднесених до номенклатури посад начальника Одеської митниці ДФС, Порядок проведення іспиту (тестування) кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців, комісії, Перелік питань для проведення іспиту (тестування) та склад конкурсної комісії [30].

Конкурс на заміщення вакантних посад було проведено в декілька етапів: попереднє знайомство у вигляді відеоінтерв'ю, співбесіда з незалежними HR-менеджерами, тестування на рівень загальних здібностей, іспит на перевірку професійних знань і заключна співбесіда з конкурсною комісією.

Дослідимо окремі етапи конкурсного відбору, що мали місце під час проведення конкурсу на зайняття посад державної служби в Одеській митниці ДФС. У процесі співбесід незалежні HR-менеджери, які представляли провідні компанії Одеської та Дніпропетровської областей, оцінювали особисті якості та мотивацію претендентів за такими компетенціями: а) державність – здатність здійснювати усвідомлену діяльність, спрямовану на досягнення поставленої мети в інтересах держави. Ураховується демократичність поглядів, особистісні гуманістичні цінності, проєвропейська спрямованість у здійсненні професійної діяльності; б) саморозвиток – здатність навчатися, розвивати здібності та навички в освоєнні нових знань, дій; в) сервісність – здатність/готовність надати послугу/допомогу іншій людині, не відчуваючи себе водночас дискомфортно; г) дисциплінованість – здатність до самоорганізації, дія згідно з установленим порядком, стійко повторювати точність виконуваних дій; г) мотивація – усвідомлення цінності першої роботи, бажання досягнення поставлених цілей, кар'єра саме в митниці, пріоритетність роботи на державній службі.

За результатами співбесіди фахівці дійшли висновку, що для більшості кандидатів участь у конкурсі – це можливість отримати першу роботу за фахом, знайти застосування тим знанням і навичкам, яких вони набули у процесі здобуття освіти. Крім того, експерти наголошували на важливості володіння іноземними мовами, зокрема англійською, для претендентів.

Ще одним етапом, крім співбесіди, стало тестування, розроблене компанією OS Ukraine, яке мало оцінити рівень загальних здібностей кандидатів (тест на визначення вербально-логічного мислення) за такими складниками, як: розуміння тексту, абстрактне мислення, математичне мислення, логічне мислення. Показники цього тесту є однією з важливих підстав для призначення особи на керівну посаду за умови відповідності професійним критеріям і досвіду.

У березні 2016 р. учасники конкурсу на заміщення вакантних посад Одеської митниці ДФС склали іспит, що передбачав їх перевірку на знання Конституції України, законів України «Про державну службу» та «Про запобігання корупції», а також митного законодавства з урахуванням специфіки функціональних повноважень відповідного структурного підрозділу митниці, на посаду в якому вони претендували.

Крім того, учасники пройшли тести на благонадійність IntegriTEST міжнародної компанії MIDOT, що дає загальну оцінку та рекомендації, засновані на аналізі потенційних ризиків майбутніх службових зловживань. Така оцінка базується на аналізі відповідей за шкалами: «Відвертість», «Розкрадання», «Норми», «Хабар», «Толерантність обслуговування», «Наркотики на роботі».

Останній етап відбору – співбесіда з конкурсною комісією. Конкурсна комісія на підставі розгляду поданих документів, результатів іспиту, тестування та співбесіди з кандидатами, які успішно склали іспит,

на своєму засіданні здійснила відбір 130 осіб для зайняття вакантних посад державних службовців в Одеській митниці ДФС.

Рішення про призначення на посаду державних службовців та зарахування до кадрового резерву ухвалено керівником митного органу на підставі пропозиції конкурсної комісії протягом місяця із дня ухвалення рішення конкурсною комісією. За результатами оголошеного конкурсу всі вакантні посади митного поста Одеської митниці ДФС «Відкритий митний простір» були заповнені [1].

Аналіз процедури конкурсного відбору на вакантні посади митного поста Одеської митниці ДФС «Відкритий митний простір» та результатів самого конкурсу виявив низку фактів, які можуть бути визнані як порушення процедури конкурсу, що вплинуло на його результати. По-перше, у процесі проведення конкурсу його процедура була ускладнена додатковими випробуваннями, які повинні були пройти конкурсанти. Насамперед ідеться про проведення відеоінтерв'ю, співбесіду з незалежними HR-менеджерами та тестування на рівень загальних здібностей. Крім того, виникали такі питання: які критерії були обрані для запрошення пройти добровільно додаткові тести та співбесіду окремим кандидатам на вакантну посаду? Які особи проводили додаткове тестування та співбесіду? Як відобразилася б відмова у проходженні додаткових випробувань кандидатами? По-друге, у Порядку проведення конкурсу не було прописано ваги кожного етапу відбору, роль і вплив представників громадськості на визначення результатів, а також порядок визначення рейтингу переможців, що викликало непорозуміння та, зрештою, недовіру до результатів такого відбору. По-третє, була надана можливість подавати декілька пакетів документів на різні посади в різних підрозділах. Виникає питання: якщо кандидат подав шість пакетів документів й успішно водночас пройшов усі етапи конкурсу, як комісія обирала, на яку саме із шести вакантних посад кандидат підходить?

Безумовно, варто враховувати той факт, що даний конкурсний відбір відбувався в той момент, коли був чинний Закон України «Про державну службу» у редакції від 16 грудня 1993 р. та коли процедура конкурсу на зайняття посад державної служби регламентувалася приписами Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [17]. Водночас це не є виправданням непрозорих дій посадових осіб Одеської митниці ДФС, адже якщо йдеться про нову, ефективну, прозору, якісну митницю – тоді й процедури її створення, організації роботи, підбору персоналу повинні відповідати всім міжнародним нормам і стандартам, передусім вимогам чинного законодавства.

Реалізація експериментального проекту «Відкритий митний простір», безумовно, мала позитивний характер, адже дозволила переконалися в можливості формування національної митної служби із застосуванням інтегрованого підходу до оцінки професійних, особистісних та інших, не менш важливих якостей кандидатів на посади державної служби з використанням інноваційних методів формування кадрового потенціалу Держмитслужби України. На жаль, зміни в політичній ситуації в Україні призвели до згортання системних реформ у національній Митній службі, результатом яких стала, зокрема, ліквідація митного поста «Відкритий митний простір» Одеської митниці ДФС [25].

Водночас уже з 1 травня 2016 р. разом із набранням чинності Законом України «Про державну службу» [23] почав діяти Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [16], у якому було унормовано процедуру проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, яка передбачала механізм оцінювання кожного етапу конкурсу та розрахунок підсумкового рейтингу кандидатів. Крім того, з огляду на вимогу забезпечення прозорості та неупередженості у здійсненні добору претендентів на державну службу, ухвалено Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій із відбору осіб на зайняття посад державної служби [15].

Зважаючи на вищезазначене, зауважимо, що внесені зміни в законодавство про державну службу, по-перше, максимально уніфікували процедуру вступу на державну службу в різні державні інституції, по-друге, дозволили на той момент проводити справді прозорі та зрозумілі для всіх учасників конкурсу на зайняття посад у державній службі, зокрема у службі в митних органах.

Варто погодитись із позицією тих науковців, які вважають, що аналіз змісту Закону «Про держслужбу», МК України та галузевих нормативних актів дозволяє зробити висновок про те, що громадяни України, реалізуючи своє право на працю через вступ на державну службу, здійснюють професійну діяльність щодо виконання завдань і функцій держави в галузі митної справи, забезпечуючи процес управління певними механізмами через виконання організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих функцій або інших функцій. Однак державний службовець Митної служби України – це не звичайний управлінський працівник, а особа, яка має визначену законодавством соціальну і державно-правову позицію, наділяється спеціальним правовим статусом, державно-владними повноваженнями і може приводити в дію апарат державного примусу. Владна природа повноважень забезпечує реальну можливість для державних службовців Митної служби України впливати на суб'єктів суспільних відносин для досягнення соціально корисного результату, забезпечує обов'язковість дотримання іншими суб'єктами правових відносин законних вимог і розпоряджень цих працівників, що прямо впливає зі змісту ст. 409 МК України (у редакції 2002 р.) [19, с. 111].

Після внесення змін до чинного законодавства особливості проходження служби на посадах державної служби в митних органах (посади категорії «Б» і «В») забезпечувались приписами Положення про

порядок і умови проходження служби в митних органах України [13], Переліком професійних компетенцій, що можуть включатися до спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в органах ДФС категорій «Б» і «В», Переліком загальних компетенцій, що можуть включатися до спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в органах ДФС категорії «Б», Переліком загальних компетенцій, що можуть включатися до спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби в органах ДФС категорії «В», що були затвердженні наказом ДФС України [21].

За змістом спеціальні вимоги, які були затверджені наказом голови ДФС України, є описом вимог до досвіду роботи осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» у митних органах, їх освіти, компетентностей, професійних знань, необхідних для ефективного виконання обов'язків на відповідній посаді державної служби в галузі митної справи.

Спеціальні вимоги до кандидатів на вакантні посади в митних органах урахували завдання, функції та повноваження конкретного митного органу та його підрозділу. Ці вимоги визначалися з урахуванням митного законодавства, положень про структурні підрозділи та посадових інструкцій, формувались з урахуванням вимог Довідника кваліфікаційних характеристик посадових осіб Держмитслужби України [3], узгоджувались із майбутніми повноваженнями посадової особи митного органу.

Так, для посад державної служби категорії «Б» було передбачено такий перелік компетенцій: лідерство, що розкривається через ведення ділових переговорів, уміння обґрунтовувати власну позицію, досягнення кінцевих результатів; ухвалення ефективних рішень, під якими розуміють уміння вирішувати комплексні завдання, забезпечення співвідношення ціни і якості, ефективно використовувати ресурси (зокрема, фінансові та матеріальні), аналіз державної політики та планування заходів з її реалізації, уміння працювати з великими масивами інформації, уміння працювати в режимі багатозадачності, встановлення цілей, пріоритетів і орієнтирів; комунікації та взаємодія – здатність до ефективної комунікації та публічних виступів, співпраця та налагодження партнерської взаємодії, відкритість; упровадження змін – реалізація плану змін, здатність підтримувати зміни та працювати з реакцією на них, оцінка ефективності здійснених змін; управління організацією роботи та персоналом – організація і контроль роботи, управління проектами, управління якісним обслуговуванням, уміння працювати в команді та керувати командою, мотивування, оцінка і розвиток підлеглих, уміння врегулювання конфліктів; особистісні компетенції – аналітичні здібності, дисципліна і системність, інноваційність та креативність, самоорганізація й орієнтація на розвиток, дипломатичність і гнучкість, незалежність та ініціативність, орієнтація на обслуговування, уміння працювати у стресових ситуаціях [14].

До осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії «В», рішенням НАДС було встановлено дещо інші вимоги до особистісних і фахових компетентностей. Зокрема, відповідно до Додатку 4 Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» [14], було сформовано такий перелік компетенцій: якісне виконання поставлених завдань – уміння працювати з інформацією, здатність працювати в декількох проєктах одночасно, орієнтація на досягнення кінцевих результатів, уміння вирішувати комплексні завдання, уміння ефективно використовувати ресурси (зокрема, фінансові та матеріальні), уміння надавати пропозиції, їх аргументувати та презентувати; командна робота та взаємодія – уміння працювати в команді, здатність до ефективної координації з іншими, уміння надавати зворотний зв'язок; сприйняття змін – виконання плану змін і покращень, здатність приймати зміни та змінюватись; технічні вміння – уміння використовувати комп'ютерне обладнання та програмне забезпечення, офісну техніку; особистісні компетенції – відповідальність, системність і самостійність у роботі, уважність до деталей, наполегливість, креативність та ініціативність, орієнтація на саморозвиток, орієнтація на обслуговування, уміння працювати у стресових ситуаціях.

У свою чергу, з урахуванням особливостей завдань і функцій посадових осіб митних органів, наприклад, для посади головного державного інспектора Департаменту організації митного контролю ДФС України (посада категорії «В») до переліку спеціальних вимог було включено також загальні компетенції.

Крім того, залежно від функціонального призначення підрозділу Департаменту організації митного контролю та посадових обов'язків конкретної посадової особи, щодо неї могли встановлюватись додаткові переліки професійних компетенцій [21].

Отже, запровадження системи вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу в митні органи, є критерієм оцінювання їхньої професійної компетентності – тобто здатності посадової особи митного органу в межах повноважень, визначених згідно з посадою, застосовувати специфічні знання, умінні та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання завдань і функцій митної служби України, навчання, професійного й особистісного розвитку (див. Додаток 1.) Такий підхід до формування кадрового потенціалу Держмитслужби України повною мірою відповідає міжнародним практикам, зокрема Професійним стандартам підготовки та розвитку митних менеджерів [34].

Водночас, як уже зазначалося, така модель формування кадрового потенціалу Держмитслужби України фактично була зруйнована у 2019 р. у зв'язку із внесенням змін до ст. 20 Закону «Про держслужбу» та втратою чинності відповідних підзаконних нормативних актів [14].

Нині під час оголошення умов конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби в митних органах використовуються загальне законодавство про державну службу, зокрема: Закон «Про держслужбу» [23], Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [16], Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком [18] тощо.

Приклад умов проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та «Б» у митних органах наведено в додатках 2 і 3.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, наукова та практична значущість дослідження різних аспектів проходження державної служби посадовими особами митних органів, зокрема вступу на державну службу, зумовлена передусім потребою в підвищенні ефективності їхньої професійної діяльності, з одного боку, та належним нормативним, інформаційним і ресурсним забезпеченням – з іншого. Саме тому впровадження у практику проходження державної служби посадовими особами митних органів науково обґрунтованих пропозицій позитивно вплине як на ефективність використання кадрового потенціалу Держмитслужби України, підвищення професіоналізму посадових осіб митних органів, так і на авторитеті національної Митної служби загалом.

Пропонуємо внести зміни та доповнення до чинного законодавства, а саме вилучити із МК України гл. гл. 79, 81, 83. Норми, що містяться в цих главах, по-перше, не належать до предмета його правового регулювання; по-друге, дублюють норми спеціального законодавчого акта, яким є Закон «Про держслужбу»; по-третє, мають фрагментарний характер та не утворюють цілісного механізму прийняття на службу в митні органи, її проходження на посадах державної служби та її припинення. З огляду на специфіку проходження державної служби в митних органах, пропонуємо вдосконалити законопроект «Про Національну митну службу України» та запропонувати його для подальшого наукового дискурсу.

Усвідомлення колізійних питань прийняття на державну службу в митні органи та запропоновані зміни до чинного законодавства дозволять спростити доступ до професійної митної діяльності, забезпечать її відкритість, прозорість та незалежність. У підсумку це дозволить сформувати професійний і якісно новий кадровий потенціал Митної служби України, збільшить довіру суспільства до проведених реформ, що значно підвищить ефективність їх реалізації.

Подальші дослідження даної тематики сприятимуть формуванню науково обґрунтованого змістовного наповнення етапів конкурсу на зайняття посад в органах Держмитслужби України та критеріїв оцінювання кандидатів, що беруть у них участь, а також їх професійної адаптації у професійному середовищі.

Список використаних джерел:

1. Відкритий митний простір на Одеській митниці. URL: <http://od.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/226962.html> (дата звернення: 20.01.2020).
2. Дисциплінарний статут митної служби України, затверджено Законом України від 6 вересня 2005 р. № 2805–IV (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 42. Ст. 467.
3. Довідник кваліфікаційних характеристик посадових осіб Державної митної служби України, затверджено наказом Держмитслужби України від 16 травня 2011 р. № 392. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MK110542?an=2> (дата звернення: 20.01.2020).
4. Комзюк В.Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2014. 446 с.
5. Мельник О.М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 18 с.
6. Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. № 1970–XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 16. Ст. 203.
7. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. № 92–IV (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38. Ст. 288.
8. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № № 44–48. Ст. 552.
9. Новини Одеської митниці ДФС. URL: <http://od.sfs.gov.ua/dfs-u-regioni/mitnitsya/> (дата звернення: 20.01.2020).
10. Новини розділу «Робота з персоналом» офіційного вебсайту Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/roboza-z-personalom/otsinyuvannya/2014/391220.html> (дата звернення: 20.01.2020).
11. Новини розділу «Робота з персоналом» офіційного вебсайту Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/roboza-z-personalom/otsinyuvannya/2014/391221.html> (дата звернення: 20.01.2020).
12. Новини розділу «Робота з персоналом» офіційного вебсайту Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/roboza-z-personalom/otsinyuvannya/2015/3912921.html> (дата звернення: 20.01.2020).

13. Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/97-93-%D0%BF/card6#Public> (дата звернення: 21.01.2020).

14. Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В», затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби від 6 квітня 2016 р. № 72 (втратив чинність). *Офіційний вісник України*. 2016. № 38. Ст. 1475.

15. Порядок обрання представників громадських об'єднань до складу конкурсних комісій з відбору осіб на зайняття посад державної служби, затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби від 12 квітня 2016 р. № 76. *Офіційний вісник України*. 2016. № 45. Ст. 1658.

16. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. Ст. 1116.

17. Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 (втратив чинність). *Офіційний вісник України*. 2002. № 8. Ст. 351.

18. Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 171. *Офіційний вісник України*. 2015. № 28. Ст. 812.

19. Приймаченко Д.В., Щербина В.І. Законодавство про проходження служби працівниками митної служби: співвідношення зального та спеціального. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2009. № 1. С. 110–116.

20. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1059. *Офіційний вісник України*. 2017. № 9. Ст. 281.

21. Про визначення спеціальних вимог, затверджено наказом Державної фіскальної служби України від 16 серпня 2016 р. № 708 (втратив чинність). URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/roboza-z-personalom/specialni-vimogi/69391.html> (дата звернення: 27.01.2020).

22. Про державну службу Закону України в редакції від 16 грудня 1993 р. № 3723–XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

23. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

24. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

25. Про ліквідацію, створення, зміну назв та місць дислокації окремих митних постів митниць ДФС : наказ Державної фіскальної служби України від 30 грудня 2016 р. № 1049. URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/70836.html> (дата звернення: 23.01.2020).

26. Про митну справу в Україні : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1262–XII (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 44. Ст. 575.

27. Про Міністерство доходів і зборів : Указ Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 (втратив чинність). *Офіційний вісник України*. 2013. № 22. Ст. 739.

28. Про Національну митну службу України : проект закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655 (дата звернення: 23.01.2020).

29. Про очищення влади : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1682–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041.

30. Про проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, віднесених до номенклатури посад начальника Одеської митниці ДФС, затверджено наказом Одеської митниці ДФС від 15 січня 2016 р. № 16. URL: <http://od.sfs.gov.ua/date/files/127013> (дата звернення: 21.01.2020).

31. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України, затверджено постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 р. № 188–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188-20#n2> (дата звернення: 25.01.2020).

32. Про утворення Державного митного комітету України : Указ Президента України від 11 грудня 1991 р. № 1. *Збірник указів Президента*. 1992. № 1. Ст. 1.

33. Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2008. 203 с.

34. PICARD. Professional Standards / World Customs Organization. Brussels, 2008. 46 p.