

УДК 342.98:35.082

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2022-1.4>

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

В. Д. Приймаченко, студент
Запорізького національного університету

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДОБОРУ КАДРІВ НА ВАКАНТНІ ПОСАДИ В МИТНІ ОРГАНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Актуальність обраної теми обумовлена з одного боку, потребою удосконалення механізму правового регулювання інституту державної служби, а з іншого – запровадженням інноваційного міжнародного досвіду в 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, службового права, норм чинного митного законодавства та законодавства про державну службу, правозастосовної діяльності, виявити колізії правового регулювання добору кадрів на вакантні посади в митні органи та сформулювати науково обгрунтовані пропозиції щодо їх подолання.

Відповідно до сформульованої мети визначено наступні задачі: розкрити тенеу нормативного забезпечення добору кадрів в митні органи України; визначити поняття та зміст добору кадрів в митні органи; дослідити правові та організаційні засади добору кадрів на вакантні посади в митні органи: сучасний стан та перспективи; сформулювати пропозиції щодо удосконалення національного законодавства про вступ на державну службу в митні органи.

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

Усвідомлення колізійних питань добору кандидатів на вакантні посади в митні органи та запропоновані зміни до чинного законодавства дозволять забезпечити доступність, відкритість, прозорість вступу на державну службу. В результаті це дозволить сформувати професійний та якісний кадровий потенціал національної митної служби, збільшити довіру міжнародних партнерів та громадянського суспільства до проведених реформ.

Ключові слова: добір кадрів на державну службу, державні службовці, митні органи, посадові особи митних органів.

D. V. Pryimachenko, V. D. Pryimachenko. Legal and organizational principles of selection of personnel for vacancies in customs authorities: current situation and perspective

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, service law, current custom and public service legislation, law enforcement activities, to identify the collisions of legal regulation of selection of personnel 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 selection of personnel into the customs authorities of Ukraine; define the concept and content of selection of personnel to customs authorities; to explore legal and organizational principles of selection of personnel for vacancies in customs authorities: current situation and perspective; 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.

Awareness of the conflicting issues of selection of personnel for vacancies in customs authorities and the proposed changes to the current legislation will allow to ensure access, openness and transparency to state service.

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: selection of personnel to state service, state servicers, customs authorities, customs officials.

Постановка проблеми. Проблематика правового регулювання інституту публічної служби є предметом наукових досліджень сучасної вітчизняної юридичної науки та теорії публічного управління. Наразі все більш вагомого значення набуває дослідження та використання у вітчизняній державно-правовій практиці міжнародного досвіду правового регулювання публічної служби.

В сучасних умовах інституційних перетворень національної митної служби, формування інституту публічної служби особливої ваги набувають питання формування нової генерації державних службовців митних органів. Нові виклики часу вимагають зміни підходів до механізму добору 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 та залученням громадськості до відбору на державну службу обов'язково дасть позитивний результат. При цьому, правова регламентація процедури добору кадрів на вакантні посади в митні органи здійснюється не тільки на підставі законодавчих актів а й за допомогою підзаконних нормативних актів. І, якщо основні законодавчі акти вже прийняті, то уповноважені суб'єкти підзаконного правотворення не завжди встигають за розвитком суспільних відносин та адекватно реагують на зміни, що відбуваються в громадянському суспільстві. При цьому суспільство вимагає змін вже сьогодні, не чекаючи коли для цього буде сформоване відповідне нормативне підґрунтя.

Реалізація п. 4.2 «Професійна державна служба» Довгострокових пріоритетів діяльності Уряду чинної Програми діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМ України) [31] передбачає приведення законодавства про державну службу у відповідність з принципами державного управління, визначеними SIGMA/OECD, та його імплементація; формування єдиної бази даних резерву потенційних кандидатів на зайняття посад державної служби та забезпечення її доступності для органів виконавчої влади; здійснення активної комунікації з питань залучення громадян на державну службу та їх стажування в державних органах; упродовження сучасних підходів та інструментів управління персоналом на державній службі.

З метою реалізації Програми, Урядом було схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки [33]. Незважаючи на те, що процедуру вступу на посади державної служби в цілому приведено у відповідність з європейськими стандартами, вона потребує подальшого вдосконалення. Крім того, необхідно залучати більш кваліфікованих кандидатів, процедура добору на вакантні посади державної служби також повинна відповідати умовам соціального дистанціювання. Завданнями з реалізації Стратегії оновлення процедури добору на державну службу є удосконалення оцінювання компетентностей кандидата, застосування дистанційного оцінювання і забезпечення дотримання принципів недискримінації та рівного доступу під час проходження конкурсу кандидатами незалежно від їх статі, етнічного та соціального походження, наявності інвалідності тощо. Очікуваним результатом проведення реформи державного управління до 2025 року є формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян.

За результатами опитування працівників служб управління персоналом державних органів із переліку питань в сфері управління персоналом щодо яких їм було б найбільш актуально та важливо отримати додаткову інформацію та методичну підтримку 55,6% обрали тему «Добір персоналу державного органу», а 54,1% – «Кадровий менеджмент. Документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення» [8, с. 5]. Аналіз результатів «Звіту з кількісного дослідження «Сприйняття державного управління державної служби України» свідчить, що 39% респондентів схильні вважати, що для вступу на державну службу потрібні тільки зв'язки і знайомства, що повністю корелюється із тим, що 61% опитаних найбільш негативними рисами, що відштовхують їх від ідеї зайнятості на державній службі, вважають нечесність добору [9, с. 18, 26].

Таким чином, актуальність обраної теми обумовлена по-перше, потребою удосконалення механізму правового регулювання інституту державної служби, по-друге, імплементацією інноваційного міжнародного досвіду в процес формування кадрового потенціалу національної митної служби.

Аналіз останніх досліджень. Дослідження питань проходження служби в митних органах здійснювались в межах аналізу проблематики державної служби, а тому неминуче мають визнаватись фрагментарними. Це, наприклад, праці таких вчених, 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 та інших. Проте, дослідження механізму добору кадрів на службу в митні органи, генеза його правової регламентації, особливості, залишилися поза увагою вчених-адміністративістів.

Мета презентованої статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних засад адміністративно-правової науки, службового права, норм чинного митного законодавства та законодавства про державну службу, правозастосовної діяльності, виявити колізії правового регулювання добору кадрів на вакантні посади в митні органи та сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу. З метою реалізації завдань, що стоять перед митними органами, Держмитслужба, як центральний орган виконавчої влади, здійснює добір кадрів в апарат Держмитслужби на

відповідні посади..., організовує роботу з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації посадових осіб і працівників Держмитслужби (п. 1 ч. 5 Положення про Держмитслужбу України [18]), а митниці, в свою чергу здійснюють добір кадрів в митниці, організовують роботу з питань підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб і працівників митниці (п. 2. Ч 5 Положення про Дніпровську митницю [19]).

Зважаючи на те, що добір кадрів, є однією з визначальних складових кадрового забезпечення державної служби в митних органах, його унормованість, визначеність критеріїв відбору, оцінка отриманих результатів, його морально-етичних якостей, чесності, політичної неупередженості забезпечує якість кадрового потенціалу національної митної служби. А чим вище якість кадрового потенціалу, тим успішніше й ефективніше митні органи можуть реалізувати свої завдання та функції.

Разом з тим, варто констатувати, що наразі легального поняття добору кадрів на публічну службу, в тому числі й службу в митні органи не існує, що обумовлює існування в науковій літературі різних підходів до визначення його поняття, змісту та правової природи. Традиційно, питання кадрового забезпечення були предметом досліджень представників науки державного (публічного) управління та правників сферою наукових інтересів яких була організація та діяльність органів внутрішніх справ.

Так, добір кадрів розглядається як процес оцінки професійних якостей кола претендентів, визначення придатності кандидатів для виконання посадових обов'язків; комплекс заходів для забезпечення відповідності індивідуально-психологічних особливостей в органах державної влади [13, с. 55]; процес вивчення психологічних і професійних якостей працівника з метою встановлення його відповідності до вимог робочого місця і підбору з наявних претендентів того, хто найбільше підходить на це робоче місце, з врахуванням його кваліфікації, спеціальності, особистих якостей, здібностей, характеру та інтересів організації [12, с. 87]; сукупність процедур щодо відбору кандидатів на певну посаду на основі аналізу та оцінки особистих якостей працівника, ступеня їх відповідності вимогам конкретної посади [37, с. 244] тощо.

Представники менеджменту вважають, що визначення поняття «добір персоналу» нараховує кілька базових компонентів. Це, зокрема, елементи, що стосуються власне мети і завдань процесу (заповнення вакантних робочих місць, відповідність організаційним вимогам, придатність для виконання посадових обов'язків); його основних складових (пошук персоналу, професійна діагностика, адаптація); комплексу необхідних заходів (створення кадрових агенцій, розбудова державної служби зайнятості); опису методів і процедур (аналіз резюме, інтерв'ю); вимог до кваліфікації, особистісних характеристик, стану здоров'я та інших характеристик кандидатів, на базі яких, власне, і здійснюється добір [5, с. 175]. Наголошується, що добір кадрів здійснюється відповідними спеціалістами, з допомогою яких виявляються з-поміж усіх кандидат, який найбільш повно відповідає характеру та змісту майбутньої діяльності. При цьому використовуються медичні критерії, вік кандидата, освітній рівень, соціально-психологічні характеристики, фізичний рівень підготовки тощо.

Серед правників поширеною є точка зору, відповідно до якої добір персоналу – це процес оцінювання професійних якостей кола претендентів, визначення придатності кожного з них для виконання посадових обов'язків [3, с. 102]. На думку Н.П. Матюхіної, добір персоналу для ОВС як поняття складає оцінку професійно-важливих особистісних, ділових та моральних якостей кандидата на вакантні посади за тими чи іншими відомчими професійними видами службово-трудової діяльності особового складу [14, с. 153]. В свою чергу Ю.П. Битяк вважає, що добір кадрів – це процес їх вивчення з метою визначення придатності претендентів (кандидатів, що висувуються) для виконання функціональних обов'язків на даній посаді, який закінчується призначенням кандидата на посаду [2, с. 195].

Серед представників адміністративно-правової науки, які досліджують правовий статус співробітників правоохоронних органів, використовується як поняття «добір кадрів», наприклад: добір кадрів в органи прокуратури, що являє собою встановлений порядок діяльності уповноважених посадових осіб із вивчення та оцінювання особистих якостей і можливостей кандидата на посаду в органи прокуратури, рівня його підготовки та відповідності певній посаді згідно з вимогами профілю професійної компетентності [35, с. 140-141.] або «дбору на посаду поліцейського підрозділів Національної поліції», як адміністративної процедури, що полягає в пошуку кандидатів на посаду поліцейського підрозділів Національної поліції, оцінці та зіставленні їх особистих, моральних, психо-фізичних і професійних якостей до кваліфікаційних вимог, що пред'являються до відповідних посад (Берестен Д.Г.) [1, с. 18], або ж «професійний добір працівників ОВС», який на думку В.В. Посметного являє собою систему взаємопов'язаних, цілеспрямованих, нормативно визначених організаційно-управлінських, соціально-економічних, медико-біологічних та психолого-педагогічних заходів щодо визначення наявних потенційних особистих, ділових і моральних якостей кандидатів на зайняття вакантних посад або навчання у відомчих закладах освіти, необхідних для високоякісного виконання у подальшому правоохоронних функціональних обов'язків [23, с. 42].

З урахуванням попередніх наукових здобутків з досліджуваної тематики, пропонуємо під добором кадрів в митні органи мати на увазі процес відбору кандидатів на службу в митні органи, їх вивчення та оцінку, підсумковим результатом якого є з'ясування загальної та спеціальної професійної придатності для виконання обов'язків службового характеру за відповідною посадою.

У цьому контексті, варто погодитись, що якщо добір кадрів – це процес їх вивчення з метою визначення придатності претендентів для виконання функціональних обов'язків на даній посаді, який закінчується призначенням кандидата на посаду, то ефективний процес добору кадрів – це формування кадрового складу державних органів з фахівців, які здатні краще за інших виконувати службові обов'язки, що передбачені цією посадою.

Презентована позиція цілком корелюється із думкою, яку в свій час висловив В.Б. Аверьянова, який стверджував, що відбірний характер процедур прийняття на посади публічної служби і процедур усіх подальших призначень при просуванні по державній службі є «основою для створення правового механізму, який може гарантувати доступ до публічної служби на принципах рівності і достоїнств громадян» [4, с. 343].

Наголошуємо, що підхід до процедури добору на державну службу, в тому числі й на службу в митні органи повною мірою відповідає Принципам державного управління, що були розроблені експертами програми SIGMA у тісній співпраці з Єврокомісією для визначення детальних вимог до добре функціонуючого державного управління [39].

На думку експертів SIGMA, добір і звільнення державних службовців зі служби за принципом знань і заслуг має першочергове значення для забезпечення існування сталої державної служби, заснованої на принципі особистих заслуг, що необхідно для розробки і якомога ефективнішої реалізації політики, незалежно від змін в уряді. Розумні процедури набору є передумовою для існування професійної державної служби, але їх мають доповнювати інші інструменти управління людськими ресурсами, зокрема оплата праці, атестація, професійна підготовка та розвиток, заходи з підтримки доброчесності і дисциплінарні процедури. Вони потрібні не лише для того, щоб привабити цінних працівників на державну службу, а й щоб в тримати їх і стимулювати для досягнення стратегічних цілей держави.

Позиція експертів SIGMA сформульована в принципі 3: «Відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими».

Реалізація цього принципу передбачає, що зовнішні і внутрішні процедури добору на посади в державні органи відбуваються з урахуванням особистих знань та заслуг і з забезпеченням рівних можливостей. До складу комісії з питань добору працівників і конкурсних комісій повинні входити особи, які володіють спеціальними знаннями і досвідом. Не допускається жодного політичного втручання. Кандидати, які не були прийняті на роботу, повинні мати право на оскарження кадрових рішень. Захист від дискримінації повинні забезпечувати усі адміністративні органи за принципом рівного ставлення. Об'єктивні критерії для добору кандидатів на посади державної служби повинні бути чітко визначені в законах та інших нормативних актах.

За своєю сутністю процедура добору кадрів на державну службу є різновидом адміністративної процедури, про що вже неодноразово наголошувалося у вітчизняній адміністративно-правовій літературі [1, с. 68; 6, с. 15; 11, с. 160]. Крім того, окремі дослідники пропонують тлумачити добір кадрів, на прикладі добору кадрів до судової системи України, як систему адміністративних процедур щодо набору, підбору та призначення суддів, які, у свою чергу, мають нормативно визначені складові та порядок їх здійснення [36, с. 236]. Не вдаючись в дискусію з цього питання, вкажемо, що в цілому погоджуємось з позицією, щодо визнання процедури добору кадрів в митні органи в якості різновиду адміністративної процедури в її широкому розумінні, яка має характер внутрішньо-організаційної діяльності, адже спрямована вона на здійснення добору на вакантні посади в митні органи.

З урахуванням викладеного вище, пропонуємо доповнити розділ IV «Вступ на державну службу» Закону «Про держслужбу» окремою статтею «Добір кадрів на державну службу», в якій нормативно закріпити поняття «добір кадрів на державну службу» та чітко визначити й унормувати стадії процедури добору кадрів на вакантні посади в державні органи.

Як вже зазначалося, кадрова політика є одним з ключових напрямків реформування національної системи митних органів. Вона передбачає поетапні кроки щодо перегляду підходів до системи добору кадрів, запровадження комплексної системи мотивації; перегляду ключових показників результативності; побудови системи оплати роботи посадових осіб з урахуванням результатів їх службової діяльності; навчання й підготовки персоналу; впровадження комплексних антикорупційних заходів тощо.

Аналіз процесів, що мають місце в Держмитслужбі, свідчить, що процедури добору на державну службу поступово набувають інноваційного характеру, що в сукупності з інтегрованим підходом до оцінки якостей кандидатів та залученням громадськості до добору на посади в митні органи обов'язково дасть позитивний результат.

У цьому контексті варто згадати щодо в грудні 2015 р. для громадськості було презентовано проект реформування Одеської митниці. З метою реалізації цього проекту у січні 2016 р. Одеською митницею було оголошено конкурс на заміщення 130 вакантних посад митного посту Одеської митниці ДФС «Відкритий митний простір» [24, с. 74], що мав стати експериментальним майданчиком для впровадження суттєвих змін у державній митній справі України. Близько 1000 осіб скористалися нагодою долучитися до побудови нової сервісноорієнтованої української митниці.

Реалізація експериментального проекту «Відкритий митний простір», безумовно мала позитивний характер, адже дозволила переконаватися в можливості формування національної митної служби з 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 згорання системних реформ в національній митній службі, результатом яких стала, зокрема ліквідація митного посту «Відкритий митний простір» Одеської митниці [28].

Наразі правова регламентація добору на службу в митні органи здійснюється на підставі законодавчих актів, аналіз яких було здійснено в розділі 1 роботи та підзаконних нормативних актів, які визначають загальну процедуру проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби [20]. Разом з тим, з метою реалізації п. 3 Плану заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затвердженого розпорядженням КМ України від 13.05.2020 р. № 569-р. [17], Урядом було затверджено Порядок реалізації експериментального проекту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності [22] (далі – Порядок тестування).

Потреба здійснення тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності з подальшим врахуванням результатів такого тестування обумовлена реалізацією інституційних змін Держмитслужби та переходом її функціонування у форматі єдиної юридичної особи.

Експеримент з тестування посадових осіб митних органів реалізовувався з метою подальшого запровадження сучасного механізму кадрового забезпечення національної митної служби та підвищення ефективності діяльності митних органів, стимулювання і заохочення посадових осіб Держмитслужби та її територіальних підрозділів до добросовісного та ініціативного виконання обов'язків, забезпечення справедливих умов проходження та просування по службі; зниження корупційних факторів.

Першочерговим завданням проведення тестування було виявлення рівня професійності та благонадійності посадових осіб митних органів, забезпечення суб'єкта призначення інформацією про результати тестування посадових осіб, яка враховувалась при процедурі добору на посади до єдиної юридичної особи Держмитслужби. Проведення експерименту було розраховано на період з квітня по травень 2021 р. [29, 30] із додатковою сесією у вересні 2021 р.

З метою виявлення особливостей добору на вакантні посади в митні органи детальніше розглянемо процедуру реалізації експериментального проекту щодо тестування з питань кваліфікації та благонадійності посадових осіб митної служби, передбачену Порядком тестування [22].

Тестування посадових осіб з питань кваліфікації та благонадійності (далі – тестування) відбувалось за трьома критеріями:

- 1) тестування рівня знань митного та антикорупційного законодавства;
- 2) тестування на загальні здібності (зокрема, абстрактне мислення, числове мислення, вербальне мислення);
- 3) тестування на благонадійність, яке є психологічним тестом, призначеним оцінити особистісні фактори благонадійності та лояльності посадових осіб для виявлення посадових осіб із ризиками схильності до порушення встановлених правил та непродуктивної поведінки на робочому місці.

Саме тестування реалізовувалось в чотири етапи:

Перший етап – організаційна підготовка до тестування. В межах цього етапу: було затверджено штатний розпис територіальних органів Держмитслужби; залучено до складу робочої групи з організації тестування представників міжнародних організацій; затверджено часовий період проведення тестування та персональний склад робочих груп з організації тестування; визначено та затверджено кількість та персональний склад комісій з проведеного тестування; проведено тестування на благонадійність кандидатів у комісії; сформовано перелік посадових осіб, які підлягають тестуванню, із зазначенням займаних ними посад; підготовлено план-графік тестування; визначено місця та аудиторії для проведення тестування; визначено кількість технічних засобів для забезпечення тестування, у тому числі й для відеотрансляції; організовано фіксацію процесу тестування за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису, відеотрансляції в Держмитслужбу.

Другий етап – методологічна підготовка, на якому було: затверджено переліки питань для тестування; визначено тривалість кожного виду тестування; визначено кількість питань для кожного виду тестування; визначено мінімально допустиму кількість балів для успішного проходження тестування; визначено кількість варіантів та способи оцінювання правильної відповіді; затверджено рекомендації щодо тлумачення протоколів про проходження тестування на благонадійність; оприлюднено перелік питань для тестування на веб-сайтах Мінфіну та Держмитслужби.

Третій етап – тестування, який передбачав: інформування посадових осіб про час та місце тестування (за 7 днів до тестування); проведення тестування в митних органах відповідними комісіями; моніторинг відеотрансляції процесу проходження тестування; фіксацію результатів тестування у протоколах комісії; участь представників міжнародних організацій у засіданнях комісій як спостерігачів; організацію та проведення повторного тестування посадових осіб, тестування яких не відбулося через поважні причини.

Четвертий етап – імплементація результатів тестування, в межах якого: було поінформовано про результати тестування суб'єкт призначення, посадових осіб, які проходили тестування, Держмитслужбу та Мінфін; Прийнято рішення щодо переведення посадової особи до територіального органу Держмитслужби; Підготовлено звіти про результати експерименту та пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів.

Процедури тестування посадових осіб митних органів здійснювались у відповідності до Порядку тестування [22], Інструкції з проведення тестування [29] та інших нормативних актів Держмитслужби.

Завдання щодо безпосередньої організації проведення тестування було покладено на комісії з проведення тестування (далі – комісії), утворені в кожному територіальному органі Держмитслужби – митниці.

Комісії, персональний склад яких було затверджені Держмитслужбою, з числа членів комісії обирали голову, заступника голови комісії та секретаря комісії. Втручання у роботу комісії будь-яких посадових осіб митних органів, які не є її членами, чи інших фізичних осіб не допускалося.

Рішення комісії вважались схваленими, якщо за них проголосувало більш як половина присутніх на засіданні членів комісії й оформлювались протоколом.

Тестування здійснювалось із фіксацією усього його процесу за допомогою технічних засобів відео та звукозапису, а також проводилась його відеотрансляція для здійснення моніторингу процесу Робочою групою з організації тестування. Саме тестування проходило із використанням комп'ютерної техніки у присутності членів комісії.

Тестування рівня знань митного та антикорупційного законодавства та на загальні здібності мали на меті перевірку рівня професійних знань та інтелектуального розвитку посадових осіб митних органів. Обидва види тестування склалися із 30 питань, в кожному з яких пропонувалося на вибір чотири варіанти відповіді, які були розраховані на 30 хвилин кожне. Мінімально допустима кількість балів, яка повинна бути набрана посадовою особою для успішного проходження тестування складала 18 та, відповідно 16 балів за 1 та 2 тест.

Тестування на благонадійність, яке є психологічним тестом, призначеним оцінити особистісні фактори благонадійності та лояльності посадових осіб для виявлення посадових осіб із ризиками схильності до порушення встановлених правил та непродуктивної поведінки на робочому місці. Це тестування є психодіагностичним інструментом нового покоління, який призначений для вимірювання особистісних факторів благонадійності та лояльності персоналу, які забезпечують дотримання соціальних, моральних і організаційних норм та правил. Його основна мета – виявлення співробітників або кандидатів з високими ризиками порушень організаційних правил, зловживань, а також різних форм контрпродуктивної поведінки на робочому місці.

Тестування складалося із 50 питань на які посадова особа мала дати відповіді впродовж 40 хвилин. Якщо особа не встигала відповісти 4 рази на поставлені питання за 45 с., тестування припинялося, а результат вважався недійсним.

Якщо посадові особи не набирали достатню кількість балів, аби пройти тестування щодо рівня знань митного та антикорупційного законодавства та тестування на загальні здібності, або були відсторонені від проходження тестування, вони могли пройти повторне тестування в другу сесію. Тестування на благонадійність не могло бути пройдено повторно.

За результатами тестування посадових осіб комісії письмово поінформували керівників митниць як відокремлених підрозділів Держмитслужби шляхом направлення листа за підписом голови комісії та з долученням відповідних копій відомостей та протоколів.

За результатом першої сесії (квітень-травень 2021 р.) тестування пройшли 9048 посадових осіб митних органів, що складає 94% всіх працівників. За результатами тестування: 56% посадових осіб митних органів успішно здали тестування за трьома параметрами (4170 осіб) та були рекомендовані до призначення на посади у єдину юридичну особу Держмитслужби; 6, 6% посадових осіб показали відмінний результат по обох перших тестах та успішно склали тест на благонадійність (495 осіб); 17,7% посадових осіб митних органів не здали тестування знань митного та антикорупційного законодавства та/або тестування на загальні здібності та не були допущені до тестування на благонадійність (1601 особа); 10,5% посадових осіб митних органів з тих, хто проходив тестування на благонадійність, визнано неблагонадійними (782 особи) та які не були рекомендовані до подальшої діяльності і митних органах, 22,8%, які навмисно або ненавмисно викривили відповіді (1698 осіб).

Всього у двох сесіях з тестування взяло участь 9441 посадова особа митних органів, що в підсумку склало 97% від загальної кількості працівників Держмитслужби [32].

Проведення експерименту з тестування посадових осіб митних органів було важливим кроком на шляху до підвищення ефективності кадрової політики митних органів, контролю за підвищенням професійного рівня митників, запровадження кардинально нових підходів до процедури підвищення кваліфікації в Держмитслужбі, дотримання митниками принципу доброчесності.

Разом з тим, варто наголосити, що після завершення експерименту, реалізація кадрової політики в митних органах відбувається в межах чинного загального законодавства про державну службу. Зокрема, Закону «Про держслужбу» [27], Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [20], Порядку

проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком [21] тощо.

При цьому в юридичній літературі вже неодноразово акцентувалася увага на особливостях правового статусу посадових осіб митних органів, специфіці вимог, що висувуються до кандидатів на проходження державної служби в митній службі [15; 25; 34]. Поділяємо позицію щодо запровадження системи специфічних кваліфікаційних вимог до осіб, які претендують на вступ на державну службу в митні органи та формування особливих критеріїв 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 та особистісного розвитку [24, с. 74]. Досить виваженою є позиція науковців, які вважають, що повернення практики визначення вимог професійної компетентності Держмитслужбою з урахуванням вимог законодавства з питань митної справи, насамперед, МК України, в порядку, затвердженому НАДС є цілком доречною та виправдаю. Такий підхід до формування кадрового потенціалу Держмитслужби України повною мірою відповідає міжнародним практикам, зокрема, Професійним стандартам підготовки та розвитку митних менеджерів [38].

Як було вказано вище, проведення експерименту було визнано успішним, що підтверджується реальними кроками керівництва Держмитслужби в реалізації ефективної кадрової політики в сфері митної справи. Підтвердженням реальності намірів щодо покращення якісного кадрового складу митних органів стала реалізація пілотного проекту щодо формування кадрового потенціалу Держмитслужби з числа учасників АТО/ООС та Держмитслужби з числа здобувачів освітнього рівня бакалавра та магістра профільних закладів вищої освіти, що наразі проходять спеціалізовану підготовку за програмою «Ключові компоненти здійснення митної справи» та проекту щодо запровадження моделі компетенцій у роботу служб управління персоналом митних органів [7].

Вважаємо, що подальше впровадження подібних проектів сприятиме покращенню якості кадрового забезпечення національної митної служби, підвищенню рівня професіоналізму посадових осіб Держмитслужби, її територіальних підрозділів та зменшенню плинності кадрів в митних органах.

Висновки. Таким чином, наукова та практична значущість дослідження процедури добору кадрів на вакантні посади в митні органи обумовлена в першу чергу необхідністю підвищення ефективності професійної діяльності державних службовців в сфері митної справи, а також потребою створення дієвого механізму нормативного, інформаційного та ресурсного забезпечення реалізації кадрової політики Держмитслужбою. Запровадження в правозастосовну діяльність митних органів науково обґрунтованих пропозицій позитивно вплине як на ефективність використання кадрового потенціалу національної митної служби, підвищення професіоналізму її персоналу, так і на авторитет державних інституцій в цілому.

За результатами дослідження, здійсненого з урахуванням аналізу норм чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення наукових праць з досліджуваної проблематики сформульовано висновки та пропозиції, метою яких є удосконалення теоретико-правових засад правового регулювання добору кадрів в митні органи. Зокрема:

Зважаючи на тенденції законотворчої діяльності, практику реалізації норм законодавства про державну службу та процеси імплементації міжнародних норм і стандартів в національне митне законодавство, запропоновано: по-перше, виключити з МК України, розділ XX «Митні органи», як такий, що не входить до предмету правового регулювання цього галузевого кодифікованого акту; по-друге: підготувати законопроект, який би регламентував питання правового статусу національної митної служби, її структуру та організацію діяльності, взаємовідносини з іншими державними інституціями, суб'єктами господарювання, громадянами; процедури вступу, проходження та припинення служби в митних органах, правовий статус персоналу митної служби.

Пропонується наступне визначення добору кадрів в митні органи – це процес відбору кандидатів на службу в митні органи, їх вивчення та оцінка, підсумковим результатом якого є з'ясування загальної та спеціальної професійної придатності для виконання обов'язків службового характеру за відповідною посадою.

Встановлено, що процедура добору кадрів в митні органи є різновидом адміністративної процедури в її широкому розумінні, яка має характер внутрішньо-організаційної діяльності, адже спрямована вона на здійснення добору на вакантні посади в митні органи.

За результатами аналізу чинного законодавства, що регламентує порядок вступу на державну службу пропонуємо доповнити розділ IV «Вступ на державну службу» Закону «Про держслужбу» окремою статтею «Добір кадрів на державну службу», в якій нормативно закріпити поняття «добір кадрів на державну службу» та чітко визначити та унормувати стадії процедури добору кадрів на вакантні посади в державні органи.

Проаналізовано процедуру реалізації експериментального проекту щодо тестування з питань кваліфікації та благонадійності посадових осіб митних органів, що була проведена Держмитслужбою та його результати. Виявлено окремі проблемні питання, що мали місце в процесі реалізації експерименту, усвідомлення яких в цілому сприятиме подальшій науковій розвідці з цієї проблематики.

Констатується наявність особливостей вступу та проходження професійної служби в митних органах, основним завданням яких є безпосередня реалізація митної справи України, що вимагає встановлення особливих умов до визначення переліку спеціальних вимог до кандидатів, які претендують на зайняття вакантних посад в митних органах.

Розуміння колізійних питань добору кандидатів на вакантні посади в митні органи та пропонувані зміни до чинного законодавства дозволять забезпечити доступність, відкритість, прозорість вступу на державну службу. В результаті це дозволить сформувати професійний та якісний кадровий потенціал національної митної служби, збільшить довіру міжнародних партнерів та громадянського суспільства до проведених реформ.

Подальші дослідження з окресленої тематики сприятимуть сформуванню науково-обґрунтованого підґрунтя змістовного наповнення процедур вступу та проходження державної служби в митних органах України.

Список використаних джерел:

1. Берестень Д.Г. «Адміністративно-правові засади добору на посаду поліцейського в Україні». дис. ... доктора філософії: 08 – Право. Київ, 2021. 206 с.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2006. 419 с.
3. Венедиктов В. С. Організаційно-правові засади управління державною службою в Україні: Наук.-практ. посіб. В. С. Венедиктов, М. І. Іншин, О. М. Клюєв та ін. Х.: Вид-во ХНУВС, 2006. 309 с.
4. Виконавча влада і адміністрації вне право. За заг. ред. В.Б. Аверянова. К.: Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
5. Горбунова В. В. Спроба змістового аналізу поняття «добір персоналу». *Наукові студії із соціальної та політичної психології*. 2011. Вип. 28. С. 172–177.
6. Грітчина В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур в Національній поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2017. 199 с.
7. Держмитслужба стала переможцем Всеукраїнського конкурсу «Кращі практики управління персоналом». URL: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/derzhmitsluzhba-stala-peremozhtsem-vseukrayinskogo-konkursu-krashchi-praktiki-upravlinnia-personalom-739>
8. Звіт за результатами опитування служб управління персоналом щодо потреб у наданні методичної допомоги з питань управління людськими ресурсами. НАДС. К., 2021. 30 с.
9. Звіту з кількісного дослідження «Сприйняття державного управління державної служби України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/zarezultamikilkisnogodoslidzhennyashchododerzhavnogouravlinnyagromadskistyuti2021dlyaoprilyudnennya.pdf>
10. Комзюк В.Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2014. 446 с.
11. Комірічний П.О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2020. 611 с.
12. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: Навчальний посібник. Видання друге, перероблене й доповнене. К., «Кондор». 2005. 308 с.
13. Малиновський В. А. Словник термінів і понять з державного управління. В. Я. Малиновський. 2-ге вид., допов. і перероб. К.: Центр сприяння Ін-ту розвитку держ. служби, 2005. 254 с.,
14. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків. 2002. 420 с.
15. Мельник О.М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2011. 18 с.
16. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.
17. План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 569-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text>
18. Положення про Державну митну службу України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>
19. Положення про Дніпровську митницю: затверджено наказом Держмитслужби від 29.10.2020 р. № 489. URL: <https://customs.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-polozhen-pro-teritorialni-organi-derzhmitsluzhbi-237>
20. 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.
21. 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.

22. Порядок реалізації експериментального проекту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності: затверджено постановою КМ України від 30 вересня 2020 р. № 916. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2020-%D0%BF#Text>

23. Посметний В. В. Організаційно-правові аспекти початкової професійної підготовки персоналу ОВС України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. – 181 с.

24. Приймаченко Д.В., Приймаченко Д.Д. Правове регулювання вступу на державну службу в митні органи України: сучасний стан та перспективи. *Правова позиція*. 2020. № 1. С. 68-76.

25. 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.

26. Про державну службу: Закон України в редакції від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.

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

28. 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>

29. Про проведення тестування з питань кваліфікації та благонадійності: наказ Державної митної служби України від 13.04.2021 р. № 248. URL: <https://customs.gov.ua/testuvannia>

30. Про проведення тестування на благонадійність: затверджено наказом Державної митної служби України від 31.03.2021 № 212. URL: <https://shortest.link/2Wzz>

31. Програма діяльності Кабінету Міністрів України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>

32. Реформа митниці. Тестування з питань кваліфікації та благонадійності URL: https://mof.gov.ua/uk/qualification_and_reliability_testing-475

33. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки: схвалена розпорядженням КМ України від 21.07.2021 р. № 831-с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

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

35. Шаповалов А.В. Проблеми вдосконалення системи добору кадрів в органах прокуратури. *Наукові праці МАУП*. 2013. Вип. 4 (39). С. 138-142.

36. Шевченко А. В. Адміністративно-правове забезпечення кадрової роботи в судовій системі України: дис. ... док. юрид. наук. 12.00.07. Тернопіль, 2021. 430 с.

37. Щокін Г. В. Як ефективно управляти людьми: психологія кадрового менеджменту: наук.-практ. посіб. Київ: МАУП, 1999. 400 с.

38. PICARD. Professional Standards. / WorldCustomsOrganization. Brussels. 2008. 46 p.

39. Principles of Public Administration. 2017 edition. URL: <https://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.