

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ
В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

У статті на підставі позицій вчених досліджено розуміння сутності кадрового забезпечення реалізації державної митної політики. Виокремлено та розкрито основні напрями вдосконалення кадрового забезпечення реалізації державної митної політики з метою вирішення тих завдань, які стоять на порядку денному держави у сфері митної справи. Автором надане власне визначення категорії «кадрове забезпечення реалізації державної митної політики».

Ключові слова: митна політика, митна справа, кадрове забезпечення, кадрова політика, робота з персоналом, кадри.

В статье на основании позиций учёных исследовано понимание сущности кадрового обеспечения реализации государственной таможенной политики. Выделены и раскрыты основные направления совершенствования кадрового обеспечения реализации государственной таможенной политики с целью решения тех задач, которые стоят на повестке дня государства в сфере таможенного дела. Автором предоставлено собственное определение категории «кадровое обеспечение реализации государственной таможенной политики».

Ключевые слова: таможенная политика, таможенное дело, кадровое обеспечение, кадровая политика, работа с персоналом, кадры.

In the article, based on the positions of scientists, an understanding of the essence of personnel support for the implementation of state customs policy is explored. The main directions of improvement of personnel provision of the implementation of the state customs policy with the purpose of solving those tasks, which are on the agenda of the state in the field of customs business, are singled out and disclosed. The author gives his own definition of categories “personnel support for the implementation of state customs policy”.

Key words: customs policy, customs, personnel support, personnel policy, work with personnel, personnel.

Постановка проблеми. Останні події в державі довели необхідність перегляду підходів щодо організації та функціонування багатьох державних інституцій. Політична й економічна криза, постійна зміна пріоритетів у реалізації всіх напрямів державної політики ставлять під загрозу ті демократичні надбання, які були здобуті під час Революції гідності. Одним з основних питань є відсутність виваженої, ефективної політики у сфері кадрового забезпечення всіх державних інституцій без виключення. Особливо гостро питання якісного кадрового забезпечення стоїть перед суб'єктами, які задіяні в реалізації державної митної політики України, оскільки це найбільш значущий напрям державної політики, який забезпечує економічний суверенітет і є гарантією виконання соціальних і економічних функцій Українською державою, що прямо впливає на добробут і рівень життя населення.

Вплив політичних еліт на формування кадрового потенціалу органів доходів і зборів, прояви корупції серед посадових осіб зазначених органів та інших державних інституцій, уповноважених виконувати забезпечувальні функції під час реалізації митної політики, що призводить до економічних збитків держави та ненадходжень до бюджету великої кількості доходів, збільшення контрабандних потоків, а також наявність багатьох товарів сумнівної якості, що перетинають

митні кордони і шкодять життю та здоров'ю населення, обумовили необхідність пошуку на теоретичному рівні шляхів подолання вищезазначених негативних проявів у діяльності органів доходів і зборів. Вважаємо, що першочерговими у вирішенні згаданих проблем є питання, пов'язані з якісним кадровим забезпеченням діяльності вищезазначених органів.

Аналіз останніх досліджень. Питання кадрового забезпечення всіх державних інституцій і запровадження ефективної системи управління якістю є ключовим у теорії адміністративного права, оскільки пов'язано із внутрішньоорганізаційною діяльністю останніх, основними дослідниками якого, зокрема, є: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, М.І. Іншин, Т.Є. Кагановська, Т.О. Коломоєць, Н.П. Матюхіна, О.М. Музичук, А.А. Стародубцев, М.М. Тищенко та ін.

Окремі питання, пов'язані з кадровим забезпеченням органів, які задіяні в реалізації митної політики, у тих чи інших аспектах розглядали у своїх роботах І.Г. Бережнюк, Є.В. Додін, С.П. Коляда, І.Г. Калетник, С.В. Ківалов, Ю.Д. Кунєв, С.Г. Левченко, Н.А. Липовська, В.Я. Настюк, П.А. Пашко, А.А. Пилипенко, Д.В. Приймаченко, В.В. Ченцов, О.П. Федотов та ін. Праці зазначених авторів є добрим науковим підґрунтям для подальших досліджень проблемних питань кадрового забезпечення суб'єктів реалізації митної політики.

Отже, недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність правових проблем визначили необхідність проведення комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із виробленням нової європейської кадрової політики в органах, які задіяні в реалізації митної політики держави.

Виклад основного матеріалу. Спочатку варто зазначити, що актуальність проблеми кадрового забезпечення реалізації митної політики України підтверджується відповідними рішеннями уряду, оскільки останній схвалив концепцію реформування Державної фіскальної служби (далі – ДФС) України, яку розробив Мінфін, беручи до уваги рекомендації міжнародних партнерів України, зокрема Міжнародного валютного фонду, Митно-прикордонної служби Сполучених Штатів Америки (далі – США), Міністерства фінансів США та Європейської комісії. Окрім того, під час розроблення було використано низку міжнародних документів, а саме: зведені митні стандарти Європейського Союзу (далі – ЄС) (Customs Blueprints) та зведені фіскальні стандарти ЄС (Fiscal Blueprints) [1].

Крім того, сьогодні зроблено перший крок щодо реалізації згаданої концепції. У такому разі варто говорити про проведення реорганізації ДФС України у 2 етапи. Так, на першому етапі змінюється організаційна структура митниці (з 1 травня) шляхом ліквідації юридичних осіб на обласному рівні, з метою централізації функцій. Отже, з наявних 27 митниць залишається 1 централізована митниця. На рівні області передбачається створення представництва центральної митниці для полегшення проведення адміністративних процедур і здійснення нагляду. На районному рівні залишаються митні пости, які напряму підпорядковуються центральній митниці [1].

Для визначення кадрового забезпечення реалізації державної митної політики варто дослідити розуміння, насамперед, категорії «кадрове забезпечення». Звернемося до теоретичних напрацювань, які визначають таку категорію в різних сферах діяльності публічної влади, для надання власного визначення із врахуванням мети дослідження.

Так, у науці державного управління кадрове забезпечення визначається як комплекс дій, спрямованих на стан і розвиток системи державного управління, свідомість, поведінку та діяльність суб'єктів управлінського процесу з метою досягнення цілей і реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної кадрової політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [2, с. 90].

Т.Є. Кагановська зазначає, що значення кадрового забезпечення в державі полягає у створенні можливості для самої держави через своїх представників (державних службовців) виконувати покладені на неї функції, а також ті обов'язки, які має сучасна правова, демократична держава перед людиною. Тому варто говорити про декілька значень кадрового забезпечення в державі, яке полягає в забезпеченні можливості функціонування держави та її органів (основне значення) та сприянні забезпеченню прав, свобод і законних інтересів особи в державі (опосередковано, через діяльність держави) [3, с. 27].

Ми можемо тільки констатувати, що кадрове забезпечення реалізації митної політики в державі саме і спрямоване, з одного боку, на гарантування митної безпеки України, а з другого боку, на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина в державі.

Слушною є позиція О.Г. Боднарчука, який на основі аналізу поглядів науковців щодо кадрового забезпечення правоохоронної системи доводить, що головна мета роботи з персоналом у період реформування – це кількісне й якісне комплектування служби персоналом, створення умов для його високоефективного використання. На його думку, до основних напрямів кадрового забезпечення в період реформування в правоохоронній системі доцільно відносити: 1) удосконалення системи органів кадрової роботи; 2) підвищення ефективності використання кадрового потенціалу; 3) узгодження із сучасними реаліями підготовки кадрів; 4) посилення правових гарантій, матеріальної та моральної захищеності персоналу щодо виконання своїх професійних обов'язків; 5) удосконалення системи соціально-правового захисту персоналу, членів їх сімей і пенсіонерів; 6) впровадження положень міжнародних стандартів щодо кадрового забезпечення персоналу в національне законодавство [4, с. 72].

В.І. Фелик дійшов висновку, що кадрове забезпечення поліції – це вид управлінської діяльності, процедура й організація якого регламентовані нормами адміністративного законодавства, відомчими й організаційно-розпорядчими актами, що полягає в проведенні роботи з кадрами, яка полягає в їхній професійній підготовці, доборі та розстановці, просуванні по службі, перепідготовці та підвищенні кваліфікації, заохоченні та застосуванні дисциплінарних стягнень тощо [5, с. 415].

Цікавою є думка, яка була висловлена в «Методичних матеріалах щодо основних критеріїв оцінки професіоналізму державних службовців», а саме: кадри – це обличчя влади, особливий інструмент ефективного і послідовного здійснення зовнішньої та внутрішньої політики держави. Від професійної компетентності кадрів, їх моральності, бажання до самовдосконалення і службового росту значною мірою залежить динамізм і результати перетворень у державі [6, с. 2].

Отже, на підставі вищезазначеного можна дійти проміжного висновку, що сутність кадрового забезпечення полягає в діяльності уповноважених суб'єктів із реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави із пріоритетним забезпеченням прав, свобод і законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення в них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту [3, с. 26–27].

Варто також зауважити, що не менш важливим є питання кадрового очищення лав української митниці від співробітників, які були залучені до корупційних схем. Зважаючи на потребу щонайшвидшого викорінення корупційних проявів, протидія такому явищу має здійснюватися за безпосередньої участі як бізнесу (через процедури громадського контролю), так і самої митниці, зокрема й шляхом створення системи оперативного реагування на випадки порушень законодавства в митницях.

Можливим шляхом досягнення позитивного ефекту в зазначеному напрямі має бути: залучення випускників вищих навчальних закладів для їх навчання та надання їм реальних перспектив кар'єрного зростання; кадрові підвищення співробітників, які не запламували себе в корупційних оборудках; створення ефективної системи кадрового резерву; належна оплата праці співробітників митниць [7].

Варто наголосити на необхідності вдосконалення функції внутрішньої безпеки. Такий напрям кадрового забезпечення реалізації державної митної політики повинен розвиватися шляхом запровадження розвинутої автоматизованої аналітичної платформи для запобігання та протидії проявам корупції (автоматичний збір інформації, її аналіз та виявлення ризиків) та підвищення рівня компетенції працівників відповідного підрозділу шляхом проведення регулярних курсів перепідготовки і підвищення кваліфікації [7].

Водночас необхідно розробити комплексний план дій із забезпечення доброчесності, який передбачатиме три ключові напрями: по-перше, проведення щорічного оцінювання результатів службової діяльності державних службовців ДФС у митній сфері для визначення якості виконання поставлених завдань, а також із метою прийняття рішення щодо преміювання, планування їхньої кар'єри, виявлення потреби в професійному навчанні; по-друге, заходи для зменшення можливостей для корупції, виявлення корупційних дій і застосування належних санкцій; по-третє, комплекс обов'язкового навчання із запобігання корупції для співробітників ДФС у митній сфері [8].

Звернення до Концепції реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику дозволяє констатувати, що ефективне й якісне виконання функцій у мит-

ній сфері має відбуватися шляхом неупередженого здійснення кадрового забезпечення останніх, що спрямовано на добір працівників, належну їх мотивацію та створення умов для підвищення кваліфікації.

Для досягнення мети необхідна реалізація таких кроків:

- оптимізація структури митних органів шляхом реорганізації та створення митниці як однієї юридичної особи;

- оптимізація повноважень Мінфіну і ДФС із питань державної митної політики (здійснення аналізу повноважень митних органів і розроблення пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють діяльність Мінфіна і ДФС – С. І.);

- призначення на посади має відбуватись за результатами відкритих конкурсів відповідно до законодавства про державну службу. Під час відбирання, просування, контролю кваліфікації кадрів повинні використовуватись міжнародні стандарти. Водночас для реалізації такого напрямку потрібно: по-перше, розробити та затвердити порядку проведення конкурсів на зайняття вакантних посад керівників і працівників митниці на принципах відкритості, прозорості, законності та професійності; по-друге, розробити кваліфікаційні вимоги до кожної категорії посад [9];

- проведення щорічної оцінки результатів службової діяльності працівників органів ДФС, зокрема й застосування психологічного тестування працівників із використанням комплексу Департаменту спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення. Відповідно до зазначеного напрямку необхідно на відомчому рівні розробити та затвердити порядок атестування (щорічного оцінювання) працівників митниці з метою оцінки ділових, професійних, особистих якостей працівників митниці, їхнього освітнього та кваліфікаційного рівнів [9];

- оптимізація функціональних повноважень працівників митниці (розроблення та затвердження посадових інструкцій працівників митниці з чітким встановленням прав, обов'язків і відповідальності) [9];

- розроблення ключових показників ефективності (КПІ – С. І.) для працівників ДФС і встановлення плану матеріального забезпечення, що враховуватиме результати діяльності. Також має здійснюватись оцінка задоволеності персоналу (розроблення та затвердження ключових показників ефективності (КПІ) для оцінки ефективності роботи керівників і працівників митниці; створення механізму контролю за виконанням КПІ; запровадження системи фінансового й іншого заохочення за результатами виконання керівниками, працівниками митниці КПІ) [9];

- посилення персональної відповідальності працівників митниці (розроблення та впровадження механізмів контролю за виконанням працівниками митниць посадових обов'язків; розроблення та впровадження механізму відповідальності працівників митниці за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків (бездіяльність, перевищення службових повноважень тощо); визначення підстав і процедури тимчасового відсторонення від посади на період службового розслідування) [9];

- підготовка стратегії навчання та перепідготовки, що базуватиметься на чинному законодавстві, національних і міжнародних стандартах. Оцінка потреб у навчанні, підготовка планів, визначення цільових груп і методів навчання, підбір викладачів, технічного оснащення та баз для проведення навчання, функціонування навчального центру [8; 9].

Водночас варто звернути увагу на те, що сучасний стан здійснення митної справи свідчить про необхідність створення чіткої, логічної та контрольованої управлінської вертикалі організації та управління процесом митного контролю і митного оформлення, ефективної протидії контрабанді та порушенням митних правил, розширення міжнародної співпраці, зокрема й запровадження спільного контролю із суміжними країнами. Питання визначення системи центрального органу виконавчої влади, статус його територіальних органів, порядок і умови проходження служби в такому органі мають бути предметом регулювання спеціального закону, а не кодифікованого нормативно-правового акту. Такий принцип узгоджується як з доктриною національного законодавства, так і з Митним кодексом ЄС [10].

У Верховній Раді України зареєстровано законопроект, метою якого є створення Національної митної служби України – органу виконавчої влади, який забезпечуватиме захист митних інтересів і митну безпеку України, регулювання зовнішньої торгівлі, захист внутрішнього ринку, розвиток економіки України та її інтеграцію до світової економіки, наповнення державного бюджету, протидію митним правопорушенням [10].

У межах нашої праці варто зауважити, що в законопроекті доречним є закріплення окремих розділів, присвячених загальним засадам проходження служби в Національній митній службі України та професійній освіті в Національній митній службі України.

Слушною є закріплена система професійної освіти у сфері державної митної справи, яка охоплює: 1) підготовку фахівців із вищою освітою; 2) перепідготовку працівників Національної митної служби України; 3) підвищення кваліфікації працівників Національної митної служби України; 4) організацію навчання працівників Національної митної служби України без відриву від роботи. Така система професійної підготовки, на нашу думку, тільки сприяє покращенню рівня професійного зростання працівника в митній сфері.

Крім того, значна частина норм проекту закону присвячена конкурсній процедурі, яка спрямована на відбір осіб, здатних професійно виконувати повноваження митної служби України та посадові обов'язки за відповідною вакантною посадою [11].

Беручи до уваги прогресивні ідеї згаданого законопроекту і відповідну Концепцію реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, вважаємо доречним внести відповідні зміни до чинного Митного кодексу України в частині здійснення конкурсних процедур.

Висновки. Отже, кадрове забезпечення реалізації державної митної політики варто розуміти як діяльність спеціально уповноваженого органу публічної адміністрації, робота якого спрямована на захист митних інтересів та гарантування митної безпеки України шляхом реалізації кадрової політики із прогнозування та планування добору, розстановки кадрів, підвищення їхньої кваліфікації та кар'єрного росту, а також оцінювання персоналу за ключовими показниками ефективності з метою вирішення тих завдань, які стоять на порядку денному держави у сфері митної справи.

Варто констатувати, що основними напрямками кадрового забезпечення реалізації державної митної політики, на нашу думку, повинні бути: системний підхід до професійного відбору персоналу з метою збільшення позитивної динаміки у сфері підготовки, перепідготовки та професійної підготовки працівників органів доходів і зборів у митній сфері; запровадження формування кадрового резерву та системи наставництва, ветеранських традицій і повноцінної профспілкової діяльності на базі вузької спеціалізації з огляду на специфіку функцій митного контролю й оформлення; формування відповідального ставлення і поваги до професії; встановлення визначальної ролі керівників у впровадженні та дотриманні принципів етики; запровадження регулярних перевірок дотримання принципів етики і проведення відповідно до законодавства про державну службу службових розслідувань за випадками порушення таких принципів; встановлення обов'язковості реагування на випадки неправомірної поведінки тощо.

Список використаних джерел:

1. Уряд схвалив Концепцію реформування ДФС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249858653&cat_id=244276429.
2. Ткаченко О.В. Методологічні засади дослідження кадрового забезпечення державного управління освітою в Україні / О.В. Ткаченко // Вісник Київського Національного університету імені Тараса Шевченка. – 2014. – № 1(1). – С. 88–91.
3. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : [монографія] / Т.Є. Кагановська. – Х. : Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, 2010. – 330 с.
4. Боднарчук О.Г. Кадрове забезпечення діяльності пенітенціарної системи в Україні : адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Г. Боднарчук ; Університет державної фіскальної служби України. – Ірпінь, 2009. – 301 с.
5. Фелик В.І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.І. Фелик. – Х., 2017. – 480 с.
6. Методичні матеріали щодо основних критеріїв оцінки професіоналізму державних службовців (атестація, щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/data/upload/publication/hmelnitska/ua/455/3.doc?s398224032=c39f3ddd53c0c5df97542f57c7da67ba>.
7. Основні напрями реформування української митниці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/data/files/14235.doc>.
8. Концепція реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://apitu.wordpress.com/2017/04/18/concept/>.

9. Проект Плану дій з реформування митниці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/document/250141221/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B4%D0%B9%20-%20%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%BD%D0%B8%D1%86%D1%8F.pdf>.

10. Національна митна служба України : пояснювальна записка до проекту Закону України № 3763 від 13 січня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57655&pf35401=372585>.

УДК 342.9

ЛЕГЕНЬКИЙ М.І.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ОСВІТНЬОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРОСТОРУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Розкривається актуальність проблеми реформування вітчизняного законодавства в контексті приєднання України до Болонського процесу. Узагальнюються наукові підходи до досліджуваної проблеми. Аналізуються основні нормативно-правові акти, зміст яких визначає входження України до Європейського простору вищої освіти. Обґрунтовується необхідність продовження реформування законодавства, його належної імплементації.

Ключові слова: Болонський процес, Європейський простір вищої освіти, реформування освітнього законодавства.

Раскрывается актуальность проблемы реформирования отечественного законодательства в контексте присоединения Украины к Болонскому процессу. Обобщаются научные подходы к исследуемой проблеме. Анализируются основные нормативно-правовые акты, содержание которых определяет вхождение Украины в Европейское пространство высшего образования. Обосновывается необходимость продолжения реформирования законодательства, его надлежащей имплементации.

Ключевые слова: Болонский процесс, Европейское пространство высшего образования, реформирование образовательного законодательства.

It reveals urgency of reforming national legislation in the context of Ukraine's accession to the Bologna Process. The scientific approaches to the problem under study are generalized. Main normative legal acts, the content of which determines the entry of Ukraine into the European Higher Education Area are analyzed. The necessity of the continuation of the reform of the legislation for its proper implementation is substantiated.

Key words: Bologna process, European Higher Education Area, Reforming educational legislation.

Вступ. Приєднання України до Болонського процесу та відповідне реформування і розвиток вищої освіти в нашій державі повною мірою відповідає загальноєвропейському вектору державного розвитку та суспільному прагненню реформувати вищу освіту, забезпечивши її відповідність національним, європейським та світовим стандартам.

Правове забезпечення входження України до європейського простору вищої освіти здійснюється шляхом планомірної та системної адаптації вітчизняного освітнього законодавства до принципів і вимог Болонського процесу.

© ЛЕГЕНЬКИЙ М.І. – кандидат педагогічних наук, доцент, докторант кафедри адміністративного права і процесу (Національний університет «Львівська політехніка»)