

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

КОЛОБИЛІНА ОЛЕКСАНДРА ОЛЕГІВНА

УДК 342.9 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КАДРОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **О. О. Колобиліна**

Науковий керівник —

доктор юридичних наук, доцент

Полянський Антон Олександрович

Харків — 2024

АНОТАЦІЯ

Колобиліна О. О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Державної митної служби України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право». – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2024.

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання стосовно визначення сутності, змісту та розкриття особливостей адміністративно-правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України, на підставі чого розроблено пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у відповідній сфері.

Аргументовано, що кадрове забезпечення Державної митної служби України – це комплексна, системна, нормативно врегульована процедурно-організаційна діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами (як зовнішніми, так і внутрішніми) з метою: впорядкування роботи його кадрового складу; забезпечення та захисту основних прав та інтересів службовців; професійного навчання та виховання кадрів для Держмитслужби; поповнення кадрового складу (формування його кадрового резерву); аналізу, планування та контролю кадрових процесів, визначення перспективи їх розвитку та шляхів удосконалення.

Констатовано, що особливості кадрового забезпечення Державної митної служби України зумовлені такими чинниками: по-перше, особливим родом завдань та функцій, які вона виконує в процесі здійснення своєї діяльності, а також сферою її діяльності; по-друге, наявністю спеціального підходу до регулювання роботи Держмитслужби взагалі, а також її кадрового забезпечення зокрема. Крім того, відповідне регулювання ґрунтується на

системі принципів, а також механізмів їх реалізації; по-третє, кадрове забезпечення реалізується шляхом здійснення діяльності спеціально уповноваженими суб'єктами шляхом дотримання законодавчо визначеної процедури; по-четверте, Державна митна служба України – це велика за організаційною структурою та кількістю персоналу установа, яка працює на території всієї держави, а отже, її кадрове забезпечення потребує формування виваженої та послідовної кадрової політики; по-п'яте, кадри Держмитслужби є не звичайними працівниками, а державними службовцями, службово-трудоий статус яких визначено не тільки нормами загального трудового законодавства, а й спеціального, зокрема Митним кодексом України та Законом України «Про державну службу».

Установлено, що принципи кадрового забезпечення Державної митної служби України – це вихідні, імперативні, основоположні базові засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають в контексті здійснення відповідної діяльності. Принципи характеризують сутнісний зміст, призначення, а також соціальну цінність вказаної процедурно-організаційної діяльності. Зауважено, що до відповідних принципів найбільш доцільно віднести такі: законності; пріоритету прав та інтересів кадрового складу; рівності; забезпечення кадрових інтересів державного органу; науковості; структурованості.

Доведено, що функції кадрового забезпечення Державної митної служби України – це сукупність нормативно визначених та урегульованих нормами чинного законодавства практичних напрямів реалізації механізмів та процедур відповідного забезпечення. До вказаних функцій віднесено: відновлювальну; виховну; організаційну; контрольну; аналітично-планувальну.

Виокремлено три основних рівні кадрового забезпечення Державної митної служби України: 1) перший рівень, на якому ключове значення має діяльність органів координації та управління цим відомством, а

саме Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України; 2) другий рівень – полягає в роботі управлінського ядра Державної митної служби України, зокрема його центрального апарату; 3) третій рівень – кадрове забезпечення територіальних підрозділів цього відомства. Акцентовано увагу на тому, що до напрямів кадрового забезпечення Державної митної служби України слід віднести такі: 1) освітньо-наукова співпраця; 2) підтримка та вдосконалення організаційно-управлінської системи Державної митної служби; 3) стимулювання залучення кадрів до Державної митної служби України.

Визначено, що суб'єктів кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш доцільно класифікувати у такий спосіб: 1) суб'єкти, що відповідають за формування законодавчої бази та державної політики у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України; 2) суб'єкти, до компетенції яких входить загальна організація, координація та реалізація кадрового забезпечення в Держмитслужбі – Голова Державної митної служби України, Департамент по роботі з персоналом; 3) суб'єкти кадрового забезпечення в структурних підрозділах Держмитслужби – начальники територіальних органів Державної митної служби України. Підкреслено, що кожен із окреслених вище суб'єктів володіє своїм особливим правовим статусом та діє в межах визначеної нормами чинного законодавства та відомчої нормативно-правової бази компетенції. Остання, зокрема, зумовлена: 1) нормами чинного законодавства, яке регулює діяльність того чи іншого суб'єкта; 2) повноваженнями, якими наділені відповідні суб'єкти в процесі здійснення кадрового забезпечення; 3) метою, завданнями та функціями, які вони виконують у процесі реалізації відповідного забезпечення.

Під адміністративно-правовими формами кадрового забезпечення Державної митної служби України запропоновано розуміти врегульований

нормами адміністративного права зовнішній вияв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у цьому напрямі. Тобто форми є фактичним відображенням тих дій, що вчиняють відповідні суб'єкти на шляху до досягнення кінцевої мети кадрового забезпечення досліджуваного відомства. До вказаних форм віднесено: нормотворчість; реалізацію кадрових процедур; здійснення організаційно-управлінських заходів. Наголошено, що реалізація вказаних форм передбачає застосування цілої низки методів, під якими пропонується розуміти сукупність визначених нормами адміністративного права засобів, способів, заходів та прийомів, які спрямовані на реалізацію кадрового забезпечення Державної митної служби України. Серед відповідних методів виокремлено: інформаційно-статистичний; соціально-психологічний; контрольно-наглядовий та техніко-юридичний методи.

Встановлено, що адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби – це система здійснюваних послідовних, систематичних організаційних та управлінських дій спеціально уповноваженими суб'єктами, які вчиняються з метою реалізації державної кадрової політики щодо забезпечення зазначеного органу виконавчої влади висококваліфікованими та професійними кадрами, які можуть ефективно виконувати поставлені перед ними завдання та функції.

Виокремлено такі адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби України: 1) планування кадрового забезпечення; 2) організація та проведення добору кадрів; 3) набуття статусу державного службовця (призначення на посаду або укладення контракту про проходження державної служби); 4) професійної адаптації державних службовців Держмитслужби; 5) підготовка кадрів, підвищення кваліфікації й рівня професійної компетентності працівників; 6) атестація.

З метою вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України,

запропоновано: 1) розробити та прийняти Концепцію кадрового планування Державної митної служби України, яка має бути реалізована до 2027 року; 2) створити Раду з питань кадрового забезпечення Державної митної служби України, до складу якої входитимуть спеціалісти – професійні HR-менеджери незалежного рекрутингу, які мають досвід добору претендентів на посади державної служби, представники громадськості, а також представники бізнесу; 3) привести відповідно до вимог статей 19–20 Закону України «Про державну службу» положення ст. 570 МК України; 4) привести окремі положення Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в митній службі України відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зокрема, щодо проведення комп'ютерного тестування, а не письмового іспиту; 5) розглянути законопроект «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів», яким запропоновано внести зміни до Митного кодексу України щодо доповнення його ст. 5701 «Атестація посадових осіб митних органів та проведення перевірок на доброчесність»; 6) запровадити контроль за дотриманням законодавства у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби та ефективністю функціонування відповідних органів кадрового забезпечення та створити колегіальний орган, який забезпечуватиме відповідний контроль.

Констатовано, що найбільш доречним для України є запровадження наступного зарубіжного досвіду у галузі кадрового забезпечення митних органів, а саме:

– застосування диференційованого підходу до конкурсного відбору кадрів у митні органи з урахуванням посади, на яку вони претендують. У даному контексті вбачається необхідним: 1) посилити ретельність відбору кадрів шляхом підвищення вимог до кандидатів, зокрема, щодо знання ними іноземної мови; 2) проведення різних типів тестування: а) на рівень базових

знань законодавства, а також спеціальних знань (професійних); б) психологічне тестування; в) тестування здоров'я та спортивної витривалості; 3) висування вимоги щодо вільного володіння іноземною мовою (англійська/німецька); 4) вирішення різнопланових практичних завдань при конкурсному відборі;

– удосконалення системи підготовки кадрів. У цьому контексті необхідним є: а) обов'язкове направлення на тривале професійне навчання осіб, які успішно пройшли усі етапи конкурсного відбору; б) стажування на посаді, на яку претендує стажист після профільного навчання;

– підвищення рівня оплати праці для службовців Державної митної служби на підставі створення ефективної системи заохочень для фахівців Держмитслужби;

– запровадження системи професійного рекрутингу;

– перегляд вимог до морально-етичних якостей кадрів Державної митної служби.

Ключові слова: органи державної влади, кадрове забезпечення, Державна митна служба України, міграційні ризики, контрабанда, публічне управління, публічне адміністрування, нагляд, контроль, правоохоронні органи.

SUMMARY

Kolobylyna O.O. Administrative and legal principles of personnel support of the State Customs Service of Ukraine. – Qualifying scientific work on manuscript.

Thesis for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 "Law". – Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2024.

The thesis is devoted to the theoretical generalisation and provision of a new solution to the scientific task of determining the essence, content, and disclosure of

the features of the administrative and legal basis of personnel support of the State Customs Service of Ukraine, on the basis of which proposals and recommendations aimed at improving administrative legislation in the relevant field have been developed.

It has been argued that personnel support of the State Customs Service of Ukraine is a complex, systematic, normatively regulated procedural and organisational activity that is carried out by specially authorised subjects (both external and internal) with the aim of: streamlining the work of its personnel; ensuring and protecting the basic rights and interests of employees; professional training and education of personnel for the State Customs Service; replenishment of personnel (formation of its personnel reserve); analysis, planning, and control of personnel processes, determination of prospects for their development and ways of improvement.

It has been established that the specifics of staffing of the State Customs Service of Ukraine are determined by the following factors: firstly, the special type of tasks and functions that it performs in the process of carrying out its activities, as well as the scope of its activities; secondly, the presence of a special approach to regulating the work of the State Customs Service in general, as well as its staffing in particular. In addition, the relevant regulation is based on a system of principles as well as mechanisms for their implementation; thirdly, staffing is implemented by carrying out activities by specially authorised entities by following the legally defined procedure; fourthly, the State Customs Service of Ukraine is a large institution in terms of its organisational structure and number of personnel, which operates throughout the country, and therefore, its personnel support requires the formation of a balanced and consistent personnel policy; fifthly, the staff of the State Customs Service are not ordinary employees but civil servants, whose employment status is determined not only by the norms of general labour legislation but also by special ones, in particular by the Customs Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Civil Service".

It has been proven that the personnel support functions of the State Customs Service of Ukraine are a set of normatively defined and regulated by the norms of the current legislation of practical directions for the implementation of the mechanisms and procedures of the corresponding support. These functions include: restorative; educational; organisational; control; analytical and planning.

Three main levels of staffing in the State Customs Service of Ukraine have been distinguished: 1) the first level, at which the activities of the coordination and management bodies of this department, namely the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Finance of Ukraine, are of key importance; 2) the second level – consists of the work of the management core of the State Customs Service of Ukraine, in particular its central apparatus; 3) the third level is the staffing of the territorial units of this department. Attention has been focused on the fact that the following should be included in the areas of personnel support of the State Customs Service of Ukraine: 1) educational and scientific cooperation; 2) support and improvement of the organisational and management systems of the State Customs Service; 3) stimulating the recruitment of personnel to the State Customs Service of Ukraine.

It has been determined that it is most expedient to classify the subjects of personnel support of the State Customs Service of Ukraine as follows: 1) subjects responsible for the formation of the legislative framework and state policy in the field of personnel support of the State Customs Service – the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the Ministry of Finance of Ukraine; 2) subjects whose competence includes the general organisation, coordination, and implementation of personnel support in the State Customs Service – the Head of the State Customs Service of Ukraine, the Department for Work with Personnel; 3) subjects of personnel support in the structural divisions of the State Customs Service are the heads of territorial bodies of the State Customs Service of Ukraine. It has been emphasized that each of the subjects outlined above has its own special legal status and operates within the

limits of competence defined by the norms of current legislation and the departmental legal framework. The latter, in particular, is determined by: 1) the norms of the current legislation, which regulates the activity of this or that subject; 2) the powers granted to relevant subjects in the process of staffing; 3) the purpose, tasks, and functions they perform in the process of implementation of the corresponding support.

The administrative and legal forms of personnel support of the State Customs Service of Ukraine have been proposed to be understood as the external manifestation of the practical activity of specially authorized entities in this direction, regulated by the norms of administrative law. That is, the forms are an actual reflection of the actions taken by the relevant subjects on the way to achieving the ultimate goal of staffing the department under study. These forms include: rule-making; implementation of personnel procedures; implementation of organisational and management measures. It has been emphasised that the implementation of the specified forms involves the use of a number of methods, under which it has been proposed to understand the set of means, methods, measures, and techniques defined by the norms of administrative law that are aimed at the implementation of personnel support by the State Customs Service of Ukraine. Among the relevant methods, the following have been distinguished: informational and statistical; socio-psychological; supervisory and technical-legal methods.

It has been established that the administrative procedures for personnel support of the State Customs Service are a system of consistent, systematic organizational and management actions carried out by specially authorized entities, which are carried out for the purpose of implementing the state personnel policy regarding the provision of the specified executive authority with highly qualified and professional personnel who can effectively perform tasks and functions set before them.

The following administrative procedures for staffing the State Customs Service of Ukraine have been singled out: 1) staffing planning; 2) organisation and recruitment of personnel; 3) acquiring the status of a civil servant (appointment to a position or conclusion of a civil service contract); 4) professional adaptation of civil servants of the State Customs Service; 5) personnel training, improvement of qualifications, and level of professional competence of employees; 6) certification.

In order to improve the administrative legislation that regulates the staffing of the State Customs Service of Ukraine, it has been proposed to: 1) develop and adopt the Personnel Planning Concept of the State Customs Service of Ukraine, which should be implemented by 2027; 2) create a Council on Human Resources of the State Customs Service of Ukraine, which will include specialists – professional HR managers of independent recruiting who have experience in selecting candidates for civil service positions, representatives of the public, as well as business representatives; 3) bring the provisions of Art. 570 of the Customs Code of Ukraine; 4) introduce separate provisions of the Procedure for conducting a competition for filling vacant positions of civil servants in the customs service of Ukraine in accordance with the requirements of the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Procedure for conducting a competition for filling civil service positions", in particular, regarding the conduct of computer testing, and not written exam; 5) consider the draft law "On Amendments to the Customs Code of Ukraine regarding the introduction of attestation of officials of customs authorities", which proposed amendments to the Customs Code of Ukraine to supplement its Article . 5701 "Attestation of officials of customs bodies and conduct of integrity checks"; 6) introduce control over compliance with the legislation in the field of staffing of the State Customs Service and the effectiveness of the functioning of the relevant staffing bodies and create a collegial body that will ensure the appropriate control.

It has been established that the most appropriate for Ukraine is the introduction of the following foreign experience in the field of staffing customs authorities, namely:

- the application of a differentiated approach to the competitive selection of personnel in customs authorities, taking into account the position for which they are applying. In this context, it is considered necessary to: 1) strengthen the thoroughness of personnel selection by increasing the requirements for candidates, in particular, regarding their knowledge of a foreign language; 2) conduct various types of testing: a) on the level of basic knowledge of legislation, as well as special (professional) knowledge; b) psychological testing; c) health and sports endurance testing; 3) put forward a requirement for fluency in a foreign language (English/German); 4) solve various practical tasks during competitive selection;

- improvement of the personnel training system. In this context, it is necessary: a) mandatory referral to long-term professional training of persons who have successfully passed all stages of competitive selection; b) internship at the position for which the intern applies after professional training;

- increasing the level of remuneration for employees of the State Customs Service based on the creation of an effective system of incentives for State Customs Service specialists;

- introduction of the professional recruiting system;

- review of requirements for the moral and ethical qualities of personnel of the State Customs Service.

Keywords: state authorities, human resources, State Customs Service of Ukraine, migration risks, smuggling, public management, public administration, supervision, control, law enforcement agencies.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати:

1. Колобиліна О. О. Принципи кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Європейські перспективи*. 2021. № 1. С. 221–226. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.33>.
2. Колобиліна О. О. Суб'єкти кадрового забезпечення Державної митної служби України та межі їх компетенції. *Право.UA*. 2022. № 1. С. 246–251. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2022.1.38>.
3. Колобиліна О. О. Місце норм адміністративного права в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Європейські перспективи*. 2023. № 4. С. 226–232. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2023.4.36>.
4. Колобиліна О. О. Рівні кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1(28). С. 217–225. DOI: <https://doi.org/10.32631/vsa.2023.1.19>.
5. Колобиліна О. О. Поняття кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Право.UA*. 2023. № 4, ч. 2. С. 182–187. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.29>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Колобиліна О. О. До характеристики особливостей кадрового забезпечення Державної митної служби України // Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Київ, 10 груд. 2020 р.). Київ : СБППФБ, 2020.

С. 86–88. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210a/article/view/kolobylyna

7. Колобиліна О. О. Функції кадрового забезпечення Державної митної служби України // Теоретичні та прикладні проблеми судової експертизи і криміналістики : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 30 вер. 2022 р.). Харків : НДІ ППСН, 2022. С. 143–145. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_202220930/article/view/kolobylyna.

8. Колобиліна О. О. Напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України // Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики ХХІ століття : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 9 черв. 2023 р.). Харків : НДІ ППСН, 2023. С. 59–61. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/kolobylyna.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	17
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	26
1.1. Сутність та особливості кадрового забезпечення Державної митної служби України	26
1.2. Принципи та функції кадрового забезпечення Державної митної служби України	40
1.3. Правові засади кадрового забезпечення Державної митної служби України та місце у ньому адміністративно-правового регулювання	54
Висновки до розділу 1.....	67
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....	73
2.1. Рівні та напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України.....	73
2.2. Суб'єкти кадрового забезпечення Державної митної служби України та межі їх компетенції	84
2.3. Адміністративно-правові форми та методи кадрового забезпечення Державної митної служби України	99
2.4. Адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби України	112
Висновки до розділу 2.....	129
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	137
3.1. Напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби.....	137
3.2. Зарубіжний досвід кадрового забезпечення митних органів та можливості його використання в Україні	154

Висновки до розділу 3.....	170
ВИСНОВКИ	177
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	183
ДОДАТКИ.....	207

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. В сучасних умовах глобалізації, європейської інтеграції, а також повномасштабного вторгнення російської федерації важливим завданням вітчизняного законодавця є забезпечення економічних інтересів нашої країни як на державному, так і міждержавному рівнях, а також захист кордонів від різного роду правопорушень. З огляду на це в умовах сьогодення необхідним кроком у напрямі забезпечення належної діяльності української держави є створення необхідних умов для діяльності Державної митної служби. Зазначене пояснюється такими чинниками: по-перше, митні органи є значним джерелом надходжень до державного бюджету. Так, наприклад, у 2023 р. до державного бюджету України було зараховано 112,5 млрд грн митних платежів, що становить близько 10 % усіх доходів; по-друге, митні органи здійснюють контроль за переміщенням товарів і послуг через митні кордони України, що дозволяє захистити національні економічні інтереси, а також запобігти контрабанді, нелегальному обігу товарів і послуг; по-третє, митні органи сприяють розвитку зовнішньоекономічної діяльності України, адже вони забезпечують митне оформлення товарів і послуг, що сприяє налагодженню торговельних відносин з іншими країнами.

Водночас забезпечення ефективного функціонування цього центрального органу виконавчої влади залежить від багатьох чинників, серед яких самостійне та особливе місце відводиться системі кадрового забезпечення. Зазначене пояснюється тим, що саме від рівня професіоналізму кадрів безпосередньо залежить те, як будуть виконувати завдання та функції митні органи та підрозділи. Тому важливим та необхідним кроком українського законодавця є створення ефективної системи адміністративно-правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України.

Окремі проблемні аспекти, пов'язані з функціонуванням Державної митної служби України, у своїх наукових працях розглядали: О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, І.Г. Бережнюк, Ю.В. Бухарєва, І.А. Гуцул, М.М. Дивак, М.В. Завальний, В.Ю. Кікінчук, Т.О. Коломоєць, В.Т. Комзюк, А.М. Куліш, П.В. Литовченко, О.М. Музичук, В.О. Невядовський, О.В. Негодченко, А.А. Пилипенко, Д.В. Приймаченко, В.І. Теремецький, В.В. Ченцов, В.І. Щербина та багато інших. Проте, незважаючи на значне наукове підґрунтя, у вітчизняній юридичній науці відсутні комплексні дослідження, присвячені вивченню адміністративно-правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України.

Таким чином, необхідність підвищення ефективності кадрового забезпечення Державної митної служби України, наявність низки теоретичних та практичних проблем адміністративно-правового регулювання у цій сфері, недостатність їх наукового опрацювання зумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження узгоджується із положеннями: Стратегії управління персоналом Державної митної служби України на 2021–2024 роки, затвердженої наказом Державної митної служби України від 26 серпня 2021 р. № 648; Стратегії реформування державного управління України на 2022–2025 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р.; Плану заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 569-р. Роботу підготовлено відповідно до Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ від 11 червня 2020 р. № 454; Основних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету

внутрішніх справ на 2021–2024 роки, ухвалених рішенням Вченої ради Харківського національного університету внутрішніх справ від 28 липня 2021 р. (протокол № 7).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб за допомогою використання сучасних методів наукового пізнання, а також на підставі опрацювання наукових поглядів учених, норм чинного законодавства та практики його застосування визначити сутність, зміст та розкрити особливості адміністративно-правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України, на підставі чого розробити пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення норм адміністративного законодавства у відповідній сфері.

Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження необхідно вирішити такі *завдання*:

- з’ясувати сутність та розкрити особливості кадрового забезпечення Державної митної служби України;
- окреслити принципи та функції кадрового забезпечення Державної митної служби України;
- охарактеризувати правові засади кадрового забезпечення Державної митної служби України та встановити місце серед них адміністративно-правового регулювання;
- виокремити рівні та напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України;
- встановити коло суб’єктів кадрового забезпечення Державної митної служби України та з’ясувати межі їх компетенції;
- систематизувати адміністративно-правові форми та методи кадрового забезпечення Державної митної служби України;
- надати характеристику адміністративним процедурам кадрового забезпечення Державної митної служби України;

- запропонувати напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України;

- узагальнити зарубіжний досвід кадрового забезпечення митних органів та з'ясувати можливості його використання в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі кадрового забезпечення Державної митної служби України.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Державної митної служби України.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання, використання яких у своїй сукупності дозволило визначити сутність та розкрити особливості адміністративно-правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України. Так, за допомогою логіко-семантичного та аналітичного методів вдалось визначити поняття кадрового забезпечення Державної митної служби України (підрозділ 1.1). Структурно-логічний та системно-функціональний методи були використані з метою окреслення принципів і функцій кадрового забезпечення Державної митної служби України (підрозділ 1.2) та систематизації адміністративно-правових форм і методів кадрового забезпечення Державної митної служби України (підрозділ 2.3). Метод класифікації застосовувався для того, щоб систематизувати коло суб'єктів кадрового забезпечення Державної митної служби України та з'ясувати межі їх компетенції (підрозділ 2.2). Щоб охарактеризувати правові засади кадрового забезпечення Державної митної служби України та встановити місце серед них адміністративно-правового регулювання (підрозділ 1.3); виокремити рівні та напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України (підрозділ 2.1); а також надати характеристику адміністративним процедурам кадрового забезпечення Державної митної служби України (підрозділ 2.4) було

використано метод документального аналізу. Використання методів моделювання та прогнозування дало змогу запропонувати напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України (підрозділ 3.1). Щоб узагальнити зарубіжний досвід кадрового забезпечення митних органів та з'ясувати можливості його використання в Україні (підрозділ 3.2) використано порівняльно-правовий метод.

Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять праці фахівців у галузі адміністративного права, митного права, трудового права, кримінального права, загальної теорії держави і права, теорії управління, соціології, філософії, психології та багатьох інших галузевих наук. Нормативно-правову основу дослідження становлять Конституція України, Митний кодекс України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, відомчі і міжвідомчі нормативно-правові та інші джерела. Інформаційною та емпіричною базою дисертаційної роботи є періодичні видання, статистичні дані тощо.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є однією із перш спроб комплексно, на монографічному рівні визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України, на підставі чого опрацювати перспективні напрями вдосконалення адміністративного законодавства, норми якого регулюють суспільні відносини у досліджуваній сфері. До основних наукових положень, що характеризують новизну отриманих результатів й виносяться на захист, належать такі:

вперше:

— виокремлено напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України, до яких віднесено такі: 1) освітньо-наукова співпраця; 2) підтримка та вдосконалення організаційно-управлінської системи

Державної митної служби; 3) стимулювання залучення кадрів відомства для більш ефективного виконання ними своїх посадових обов'язків;

- обґрунтовано необхідність створити Раду з питань кадрового забезпечення Державної митної служби України, до складу якої входитимуть спеціалісти – професійні HR-менеджери незалежного рекрутингу, які мають досвід добору претендентів на посади державної служби, представники громадськості, а також представники бізнесу;

- запропоновано авторський підхід до класифікації суб'єктів кадрового забезпечення Державної митної служби України, які запропоновано поділити на три групи: 1) суб'єкти, що відповідають за формування законодавчої бази та державної політики у сфері кадрового забезпечення досліджуваного відомства; 2) суб'єкти, до компетенції яких входить загальна організація, координація та реалізація кадрового забезпечення; 3) суб'єкти кадрового забезпечення в структурних підрозділах Державної митної служби;

удосконалено:

- теоретичний підхід щодо розуміння ключових характеристик кадрового забезпечення Державної митної служби України, до яких, зокрема, віднесено: 1) має системний характер; 2) має багатофункціональну структуру, зумовлену специфікою побудови цієї інституції; 3) є частиною системи управлінської діяльності Держмитслужби; 4) передбачає організаційно-штатну роботу, специфіка якої визначається на рівні спеціальної відомчої нормативної бази; 5) є складовою кадрової політики держави у сфері державної служби; 6) регулюється переважно адміністративно-правовими нормами;

- обґрунтування тези про те, що в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України важливе місце належить нормам адміністративної галузі права, адже саме за допомогою останніх: регламентується порядок діяльності суб'єктів кадрового

забезпечення, їх адміністративно-правовий статус, завдання та функції; регулюються організаційно-управлінські особливості внутрішньої діяльності Державної митної служби, регламентується її організаційно-штатна структура; визначаються адміністративно-правові форми та методи кадрового забезпечення Державної митної служби; розкривають адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби;

— перелік ключових функцій кадрового забезпечення Державної митної служби України, до яких віднесено такі: відновлювальну; виховну; організаційну; контрольну; аналітично-планувальну;

дістали подальшого розвитку:

— наукова думка про те, що в межах кадрового забезпечення Державної митної служби України нормотворчість розкривається у створенні, оновленні та систематизації всього спектру нормативно-правових актів, які пов'язані з регулюванням кадрового забезпечення досліджуваної інституції. З огляду на зазначене відмічено, що в розрізі представленої проблематики завданнями нормотворчості є: а) створення нормативно-правового підґрунтя для упорядкування діяльності суб'єктів кадрового забезпечення; б) нормативне забезпечення можливості реалізації прав, свобод та інтересів всіма службовцями досліджуваного відомства; в) врегулювання службово-трудоного процесу в органах та підрозділах Державної митної служби;

— опрацювання зарубіжного досвіду кадрового забезпечення митних органів, у зв'язку з чим наголошено, що в Україні, на прикладі провідних країн Європи та світу, слід посилити вимоги щодо проведення різних типів тестування кандидатів на посаду Державної митної служби України, яке має включати перевірку: а) рівня базових знань законодавства, а також спеціальних знань (професійних); б) психологічне тестування; в) тестування здоров'я та спортивної витривалості тощо.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації пропозиції та висновки можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – для подальшого наукового опрацювання теоретико-прикладних питань, пов'язаних із кадровим забезпечення Державної митної служби України (*акт Харківського національного університету внутрішніх справ від 15 січня 2024 року*);

- у правотворчості – у процесі розроблення нових та вдосконалення чинних нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на регулювання кадрового забезпечення Державної митної служби України (*акт впровадження Науково-дослідного інституту публічної політики і соціальних наук від 12 січня 2024 року*);

- у правозастосовній діяльності – для покращення практичної діяльності суб'єктів, які уповноважені здійснювати кадрове забезпечення Державної митної служби України;

- в освітньому процесі – під час підготовки підручників та навчальних посібників, а також при проведенні занять з дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Публічне адміністрування», «Судові та правоохоронні органи України», «Основи адміністративно-юрисдикційної діяльності» (*акт впровадження Харківського національного університету внутрішніх справ від 17 січня 2024 р.*).

Апробація результатів дослідження. Підсумки дослідження проблеми у цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення і висновки були оприлюднені на міжнародних конференціях: «Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії» (м. Київ, 10 грудня 2020 р.); «Теоретичні та прикладні проблеми судової експертизи і криміналістики» (м. Харків, 30 вересня 2022 р.); «Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття» (м. Харків, 9 червня 2023 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження висвітлено в 5 наукових статтях, опублікованих у фахових виданнях України, та 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура і обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, поділених на дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 208 сторінок. Список використаних джерел містить 213 найменувань на 24 сторінках, додатки розміщено на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

1.1. Сутність та особливості кадрового забезпечення Державної митної служби України

Ефективність функціонування будь-якого підприємства, установи, організації всіх форм власності залежить від багатьох чинників, серед яких особливе та самостійне місце відводиться системі кадрового забезпечення. Специфіка та особливості останнього напряму залежить від змісту виконуваних завдань, які, наприклад, стоять перед певним органом державної влади. Зазначене повною мірою стосується і кадрового забезпечення Державної митної служби України (далі – Держмитслужби України), яка реалізує низку важливих завдань, пов'язаних із забезпеченням дотримання митного законодавства та захистом економічних інтересів України.

Етимологічну основу категорії «кадрове забезпечення» становить термін «кадри». Він походить від французького «cadres», що в перекладі означає «рама, рамка». До французької воно потрапило з латинської, де означало буквально «чотирикутник». Саме в такій формі вивішувався в минулому для широкого загалу офіційний список працівників державних установ. Поступово відбулося перенесення значення слова на його зміст, це: 1) основний (штатний) склад робітників установи, підприємства, партійних, професійних і суспільних організацій тієї чи іншої галузі діяльності; 2) усі постійні робітники. Дещо по-іншому трактують поняття «кадри» управлінці ХХ ст., яке суперечить тлумаченню, що містять словники: кадри – усі робітники, персонал, штатний склад тощо [21, с. 7; 12, с. 185; 29, с. 18]. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття «кадри» розкривається у двох значеннях: 1) основний склад працівників якої-

небудь організації, підприємства, установи тощо; 2) постійний склад військових частин, що не демобілізується в мирний час [23, с. 521]. В енциклопедичних джерелах термін «кадри» тлумачать, як політичну, а також соціально-економічну категорію, під якою розуміють певний штат працівників, задіяних у різних сферах суспільного виробництва, які перебувають у постійних трудових відносинах із визначеним роботодавцем, що може бути представником як державного, так і приватного сектору. Як правило, кадри – це «кваліфіковані працівники, які мають відповідну професійну підготовку, спеціальні знання, трудові навички або досвід роботи у вибраній сфері трудової діяльності та забезпечують досягнення цілей організації, в якій вони працюють». Кадри можуть бути задіяні як у виробничій сфері, так і у системі державного управління, а також в інших сферах, наприклад у діяльності громадських організацій, культурних, наукових, медичних та інших установ [49, с. 305].

Проте науковці наголошують на складності та багатоманітності категорії, підкреслюючи важливість її широкого тлумачення. Наприклад, А. А. Пилипенко зауважує: «кадри – це соціально-економічна категорія, що означає постійний (штатний) кваліфікований склад працівників, тобто працездатних громадян, які перебувають у трудових відносинах з державними установами, підприємствами різних організаційно-правових форм власності, володіють спеціальними знаннями, мають певну професійну підготовку, трудові навички, досвід роботи в обраній сфері діяльності та забезпечують виконання покладених на них функцій» [125, с. 26]. Н. П. Матюхіна підкреслює, що кадри у широкому значенні – це особи, які постійно або тимчасово виконують певні трудові функції на підприємствах, в установах, організаціях; функції вони виконують як основну професію або спеціальність та здійснюють їх за плату [105, с. 12; 125, с. 26]. У дисертаційному дослідженні А. В. Перепелиці наведено декілька підходів до визначення поняття «кадри», проте варто зупинитися на трьох найбільш

цікавих трактуваннях: 1) кадри – як трудові ресурси. Замість людини в цьому випадку розглядається лише її функція – праця, жива робоча сила, яка вимірюється робочим часом і заробітною платою; 2) кадри – як персонал. У цій концепції людина розглядається через формальну роль – посаду. Ця концепція знайшла своє відображення в теоріях раціональної бюрократії, управління, в теорії організації, де управління персоналом здійснюється через адміністративні механізми (принципи, методи, повноваження, функції); 3) кадри – як невідновлюваний ресурс. У цьому випадку людина розглядається вже не як посада (елемент структури), а як елемент соціальної організації в поєднанні трьох основних компонентів (трудової функції, соціальних відносин, стану робітника) [124, с. 37].

Досить широке визначення досліджуваного терміна пропонують Л. І. Скібіцька та О. М. Скібіцький, які зазначають, що кадровий склад (кадри) це певна сукупність людей, які працевлаштовані у конкретній організації, «тобто утворюють цю організацію незалежно від виду трудового договору і строку, на який договір укладений» [167, с. 390]. У цьому контексті важливо відрізнити кадри від трудових ресурсів. Щодо цього Л. М. Шимановська-Діанич пише, що поняття «кадри» характеризує штатний склад підприємства, тобто «працездатні громадяни, які знаходяться у трудових відносинах» із будь-якими підприємствами, установами, організаціями. На відміну від кадрів, поняття «трудова ресурси» містить у собі все працездатне населення, зокрема як працевлаштованих осіб, так і тих, хто не перебуває у трудових відносинах із роботодавцем, тобто «потенційних працівників» [191, с. 47].

З огляду на зазначене вище, терміном «кадри» слід охарактеризувати соціальний аспект праці, а саме сукупність фізичних осіб, які працюють на підприємстві, установі або організації, виконуючи відповідні трудові функції, або потенційно можуть бути прийняті на роботу у встановленому законодавством порядку. А отже, у найбільш вузькому розумінні категорія

«кадрове забезпечення» описує процес роботи із кадрами, який передусім спрямовано на поповнення кадрового складу підприємства, установи, організації новими професіоналами [103].

Робота з кадрами є одним із основних елементів системи управління будь-якого органу державної влади, зокрема й Державної митної служби України, адже саме від укомплектованості штату професійними кадрами залежить ефективність функціонування цього органу державної влади. В цьому контексті вчені-адміністративісти наголошують, що кадровий склад виявляється «останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізовується виконавча влада, втілюються у життя державні вимоги й управлінські рішення», а також науковці зазначають, що від правильного розуміння кадрами основних функцій і завдань цього органу залежить ефективність функціонування усієї системи виконавчої влади [86, с. 144].

Із викладеного випливає, що забезпечення кваліфікованими кадрами є основним організаційним завданням під час реалізації функцій держави. Так, у лексичному значенні слово «забезпечення» розуміється як надання необхідної кількості чого-небудь [65]. У доктринальних джерелах наводяться різноманітні підходи до тлумачення категорії «кадрове забезпечення», а саме такі: «діяльність з відновлення трудових ресурсів, головний елемент управління трудовими ресурсами», що використовується для досягнення певних цілей суспільного розвитку [49, с. 307]; «комплекс дій, спрямованих на пошук, оцінювання і встановлення заздалегідь передбачених стосунків з робочою силою» для найму нових найманих працівників або для подальшого кар'єрного просування працівників [40, с. 32]; «процес реалізації управлінських рішень щодо забезпечення потреб у кадрах шляхом проведення низки заходів з метою досягнення в певних умовах намічених результатів» [93, с. 201]; управлінська діяльність, яка полягає у забезпеченні органів, установ, а також їхніх окремих підрозділів необхідним людським ресурсом, який відповідає визначеним вимогам, а також у впровадженні

«науково обґрунтованих методів добору, розстановки, професійного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів, стимулювання їхньої роботи, правового регулювання трудової діяльності та надання правового захисту працевлаштованим» [50, с. 179–180].

У Термінологічному словнику з основ підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів післядипломної педагогічної освіти кадрове забезпечення організації визначене як система кадрової роботи для досягнення мети діяльності організації, що розробляється та реалізується з урахуванням наявності у ній чинної системи взаємовідносин і відповідного рівня різних видів забезпечення (нормативно-правового, науково-інформаційного, організаційного, навчально-методичного та наукового, технологічного та ін.) [176, с. 66]. С. В. Глухов та К. В. Легкобит зазначають: «кадрове забезпечення є складовою частиною всієї управлінської діяльності. Воно має на меті створити згуртований, відповідальний, високорозвинений і високопродуктивний трудовий колектив. Діяльність служб персоналу з кадрового забезпечення організації складається з заходів з планування, набору і розстановки персоналу, формування трудового колективу в межах організації щоденної роботи з персоналом. Окрім цього, раціональне кадрове забезпечення підприємства відіграє важливу роль у підвищенні ефективності суспільного виробництва та рівня життя всього населення. Тому від того, наскільки раціонально воно сформоване, багато в чому залежить економічний потенціал кожного виду економічної діяльності, темпи його розвитку, зростання соціального та культурного рівня життя найманих працівників та роботодавців, становлення повноцінних відносин соціального партнерства» [34, с. 47–48].

С. М. Серьогін та В. М. Сороко доводять, що кадрове забезпечення – це здійснювана в процесі управління діяльність, змістом якої є забезпечення органів, установ, їх підрозділів необхідним контингентом осіб, які відповідають певним вимогам, інформацією про них, а також впровадження

науково обґрунтованих методів добору, розстановки, професійного навчання, підготовки та перепідготовки кадрів, стимулювання їхньої роботи, правового регулювання трудової діяльності та надання правового захисту працевлаштованим [50].

О. І. Драган у своїх наукових працях ототожнює категорію «кадрове забезпечення» з менеджментом, надаючи їм такого тлумачення: система управління інтелектуальними, фінансовими, сировинними, матеріальними ресурсами в умовах цивілізованої конкуренції для ефективної діяльності. Метою кадрового забезпечення або менеджменту персоналу науковець вважає покращення якості трудового життя персоналу завдяки забезпеченню підвищення ефективності функціонування підприємства (організації, компанії), а основними завданнями є: «1) розроблення кадрової політики, стратегії підприємства; 2) аналіз внутрішнього і зовнішнього середовища підприємства, вияв його ключових елементів, оцінювання їхнього впливу на персонал; 3) формування професійного добору працівників на вакантні робочі місця, наймання, звільнення та переміщення персоналу; 4) організація кадрового адміністрування та діловодства; 5) збирання, аналіз та систематизація інформації щодо роботи з персоналом; 6) забезпечення ефективних комунікацій між різними групами працівників з метою вирішення тактичних і стратегічних завдань; 7) забезпечення потреби підприємства в робочій силі в необхідній кількості та кваліфікації; 8) забезпечення умов для високопродуктивної праці, високого рівня її організованості, вмотивованості, самодисципліни та співробітництва; 9) формування стабільного колективу завдяки залученню, розвитку персоналу, професійно-кваліфікаційного просування; 10) балансування інтересів підприємства та інтересів працівників, забезпечення економічної та соціальної ефективності» [108, с. 18].

Цікаву думку щодо змісту кадрового забезпечення висловлює О. П. Ковальова. Згідно із запропонованою вченою концепцією кадрове

забезпечення – це процес у вигляді ланцюга «пошук – відбір – залучення» необхідного кількісного та якісного складу працівників з метою проведення інтелектуальної праці для оптимального збалансування інтересів усіх зацікавлених осіб, здійснення стратегічного планування, мінімізації різноманітних ризиків з метою прибуткової діяльності підприємства та залучення інвестиційних коштів [74, с. 90; 111].

А. К. Мосумова під кадровим забезпеченням розуміє насамперед сукупність дій, які спрямовано на формування численного та якісного складу працівників, їх адаптацію, мотивування, навчання, оцінювання і розвиток, що забезпечить ефективне виконання цілей та завдань установи (організації). Крім цього, вчена зазначає: з економічної точки зору поняття «кадрове забезпечення» доцільно визначати як рівень відповідності між кількісним і якісним трудовим потенціалом, що користується попитом на ринку праці в конкретний момент часу, і діяльністю установ і організацій, що забезпечують відповідні технології підготовки та рекрутування кадрів (система багаторівневої загальної та професійної освіти, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрових служб організацій та інших інституціональних структур) [31, с. 85]. Комплексно проблему кадрового забезпечення опрацював В. С. Венедіков. Науковець дійшов висновку, що кадрове забезпечення можна розкривати у широкому та вузькому розуміннях. У першому – це діяльність, що спрямована на забезпечення органів державної влади персоналом з необхідним рівнем кваліфікації, професійних та особистих якостей, здатних вирішувати поставлені завдання. А кадрове забезпечення у вузькому розумінні, на переконання автора, – це нормативно закріплена та цілеспрямована діяльність спеціально уповноважених посадових осіб або державних органів щодо процесів професійної орієнтації, прогнозування і планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки та вивільнення персоналу» [26, с. 5; 48, с. 439].

Сутність кадрового забезпечення часто досліджується науковцями безпосередньо в аспекті роботи окремих підприємств, установ чи організацій, зокрема органів державної влади або місцевого самоврядування. Наприклад, П. О. Комірчий, розмірковуючи над проблемами кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронних органах, робить узагальнення, що в загальному значенні поняття «кадрове забезпечення» можна розуміти як окремий напрям (галузь) кадрової політики, що підпорядкований меті відповідної політики та органічно взаємопов'язаний з її іншими галузями. Далі у своїх роздумах з приводу означеної проблематики правник доходить висновків, що «кадрове забезпечення публічної служби у правоохоронній сфері України» становить комплексне поняття, яким позначаються щонайменше два ключові явища або боки цього забезпечення, а саме: по-перше, воно становить галузь кадрової політики, що має системний характер, власну структуру, принципи та функції, безпосередньо спрямовані на діяльність і процес із належним чином здійснюваного укомплектування органів публічної служби у правоохоронній сфері професійно підготовленими, кваліфікованими кадрами з урахуванням особливостей проходження служби у відповідних органах; по-друге, кадрове забезпечення – це нормативно врегульовані, особливі та цілеспрямовані управлінська діяльність уповноважених осіб у структурі органів публічної служби у правоохоронній сфері та процес і сукупність відносин, у межах яких реалізовується комплекс форм, методів, процедур і заходів уможливлення належного функціонування органів публічної служби у правоохоронній сфері шляхом вчасного й оптимального укомплектування цих органів якісними кадрами [163, с. 129].

С. В. Подкопаєв під кадровим забезпеченням органів прокуратури розуміє процес, спрямований на укомплектування прокуратури шляхом навчання та професійної підготовки майбутніх кадрів, або безпосередньо процес з укомплектування органів прокуратури професійно підготовленими,

кваліфікованими працівниками, здатними виконувати службові обов'язки відповідно до чинного законодавства та на рівні сучасних вимог ефективно вирішувати завдання прокуратури. Вчений наголошує, хоча кадрове забезпечення органів прокуратури є одним з елементів організаційного забезпечення прокуратури (поряд з інформаційним забезпеченням, фінансуванням, матеріально-технічним забезпеченням, інноваційно-технологічним забезпеченням), це самостійний різновид діяльності фахівців в галузі прокурорської діяльності, який має окремих суб'єктів, а також самостійну мету, завдання, встановлені дії, операції, зовнішній і внутрішній боки тощо. Головним, на наш погляд, є визначення мети та завдань кадрового забезпечення органів прокуратури як самостійного різновиду діяльності [130, с. 380; 106, с. 30; 48, с. 439].

Розглядаючи питання кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, А. М. Ключко тлумачить досліджувану правову категорію як виконання одного із завдань держави стосовно реалізації завдання держави щодо підтримки систем та процесів управління у сфері правоохоронної діяльності, яке здійснюється через залучення людей, що відповідають певним вимогам для реалізації останніми трудової функції в органах Міністерства внутрішніх справ України та його структурних підрозділах [71, с. 43]. Дослідник розглядає кадрове забезпечення у широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні вчений вбачає кадрове забезпечення як певну діяльність, яка спрямована на підбір персоналу із відповідними професійними та особистісними якостями та кваліфікацією для служби в органах державної влади. У вузькому значенні кадрове забезпечення, на думку дослідника, є «нормативно закріпленою та цілеспрямованою діяльністю спеціально уповноважених державних органів, посадових осіб щодо процесів професійної орієнтації, прогнозування й планування кадрових потреб, відбору, підготовки, розстановки та вивільнення персоналу» [70, с. 175].

Ю. П. Сурміна, В. Д. Бакуменко та А. М. Михненко кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування розкрили як складний та багатогранний процес кадрової діяльності, спрямований на формування, розвиток та раціональне використання кадрів органів місцевого самоврядування. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування є важливим елементом управління людськими ресурсами. «Існує кілька головних вимог, яких має дотримуватися система кадрового забезпечення, аби бути продуктивною: мати гнучкість, щоб реагувати на потреби відділів у людських ресурсах, і підтримувати відділи у виконанні їхніх обов'язків перед громадськістю і урядом; сповідувати принципи, що підтримують високу компетентність служби в органах місцевого самоврядування; відповідати вимогам справедливості та законності адміністративного процесу; забезпечувати набір і просування посадових осіб вільними від політичного, бюрократичного чи особистого опікування. Основна діяльність кадрового забезпечення – набір кадрів, що полягає у визначенні кандидатів на посади в органи місцевого самоврядування з представників інших сфер діяльності. У зв'язку з цим особливу увагу приділяють залученню кращих кандидатів на кожну посаду, відбору їх на конкурсній основі і забезпеченню просування кадрів лише з урахуванням їхніх службових заслуг. Центральна діяльність кадрового забезпечення – службове просування, яке полягає в призначенні посадових осіб на посаду, вищу ніж вони мали», – наголошують вчені [159, с. 98].

Тож проведений вище аналіз дає змогу виокремити такі ключові аспекти, які характеризують термін «кадрове забезпечення»: по-перше, цим поняттям розуміють спеціальну, комплексну процедурно-організаційну діяльність підприємства, установи, організації, яка здійснюється роботодавцем безпосередньо, або спеціально уповноваженим структурним підрозділом, з метою формування якісного та ефективного кадрового складу; по-друге, кадрове забезпечення має чітко визначену мету, яка передбачає

вирішення таких завдань: 1) упорядкування роботи персоналу підприємства, установи, організації; 2) забезпечення та захист його основних трудових прав та інтересів; 3) професійне виховання та навчання працівників відповідно до цілей роботи певного суб'єкта, а також внутрішньої специфіки його роботи; 4) пошук, відбір та призначення на посаду нових кадрів, які за своїми моральними, психологічними, професійними та іншими якостями придатні для роботи у певних умовах; 5) аналіз, планування та контроль кадрових процесів, визначення перспективи їх розвитку, а також шляхів удосконалення останніх; по-третє, кадрове забезпечення – це нормативно упорядкована діяльність, яка відбувається у суворій відповідності до загальнозаконодавчих та локальних правових норм, що регулюють діяльність та внутрішньо-трудова чи службові відносини окремого підприємства, установи чи організації; по-четверте, кадрове забезпечення знаходить свій вияв у сукупності спеціальних форм, а також наборі методів, притаманних для роботи певного суб'єкта у конкретній сфері суспільного життя.

Отже, кадрове забезпечення характеризується таким: 1) має системний характер; 2) має функціональну структуру; 3) є частиною управлінської діяльності; 4) передбачає організаційно-штатну роботу; 5) є складовою кадрової політики держави; 6) регулюється адміністративно-правовими нормами.

Таким чином, кадрове забезпечення Державної митної служби України – це комплексна нормативно врегульована, процедурно-організаційна діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами (як зовнішніми, так і внутрішніми) з метою: впорядкування роботи його кадрового складу; забезпечення та захисту основних трудових прав та інтересів працівників; професійного навчання та виховання кадрів для Держмитслужби; поповнення кадрового складу відомства (формування його кадрового резерву); аналізу, планування та контролю кадрових процесів, визначення перспективи їх розвитку та шляхів удосконалення. А отже,

кадрове забезпечення Держмитслужби є практично орієнтованою категорією, внутрішні особливості якої прямо залежать від правового статусу та сфери діяльності Служби [81].

Для того щоб змістовніше розкрити специфіку кадрового забезпечення Державної митної служби насамперед слід звернути увагу на специфіку правового статусу цього відомства. Так, відповідно до розд. XX Митного кодексу України (далі – МК України) безпосереднє здійснення митної справи покладається на митні органи. Призначенням останніх є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. Останні мають емблему та прапор, опис та порядок використання яких встановлюються Президентом України [110]. Таким органом в нашій країні є Державна митна служба України. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 6 березня 2019 р. № 227 Держмитслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів. Держмитслужба реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи. Основними завданнями Держмитслужби є: 1) забезпечення реалізації державної митної політики, зокрема забезпечення митної безпеки та захисту митних інтересів України і створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, збереження належного балансу між митним контролем і спрощенням законної торгівлі; 2) забезпечення реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи, запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил; 3) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної митної політики на розгляд Міністра фінансів [144].

Держмитслужба здійснює повноваження безпосередньо та через територіальні органи, до яких належать митниці та спеціалізовані органи. Крім того, Служба під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими органами виконавчої влади, консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій та об'єднань, а також підприємствами, установами та організаціями, всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців, зокрема шляхом обміну електронними документами у визначеному законодавством порядку. Держмитслужба у межах повноважень, визначених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України та наказів Мінфіну видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання. Накази Держмитслужби можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині [144].

Відповідно до статей Митного кодексу України, праця в митних органах є державною службою. Для того щоб особа могла претендувати на посаду до Держмитслужби вона: по-перше, повинна відповідати законодавчо визначеним вимогам щодо наявності в неї певних особистих, ділових та професійних якостей; по-друге, пройти конкурсний відбір на зайняття відповідної посади. Крім того, служба в митних органах передбачає досить широкий спектр професійного навчання, а також покладає на особу цілу низку законодавчо встановлених обмежень, непритаманних іншим трудовим сферам [110].

Детальний аналіз правового статусу та сфери діяльності Державної митної служби дають змогу констатувати, що особливості кадрового забезпечення цієї інституції зумовлені такими чинниками [77]:

– по-перше, особливим родом завдань та функцій, які виконує відомство в процесі здійснення своєї діяльності, а також сферою його діяльності. Зокрема, Держмитслужба виконує частину функцій держави в митній сфері, забезпечуючи реалізацію митної політики країни, а також митної справи та митної безпеки;

– по-друге, наявністю спеціального підходу до регулювання роботи Держмитслужби взагалі, а також її кадрового забезпечення зокрема. Крім того, відповідне регулювання ґрунтується на системі принципів, а також механізмів їх реалізації;

– по-третє, кадрове забезпечення реалізується шляхом здійснення діяльності спеціально уповноваженими суб'єктами шляхом дотримання законодавчо визначеної процедури;

– по-четверте, Державна митна служба України – це велика за організаційною структурою та кількістю персоналу установа, яка працює на території всієї держави, а отже, кадрове забезпечення цієї інституції потребує формування виваженої та послідовної кадрової політики;

– по-п'яте, кадри Держмитслужби є не звичайними працівниками, а державними службовцями, чий службово-трудоий статус визначено не тільки нормами загального трудового законодавства, а й спеціальним, зокрема Законом України «Про державну службу» [77].

Стаття 1 документа декларує, що державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та

інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; 6) управління персоналом державних органів; 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством. Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [135].

Таким чином, саме наведені вище аспекти найбільш суттєво розкривають сутність, зміст та особливості порядку організації роботи особового складу Держмитслужби, забезпечення трудових прав та інтересів його працівників, а також інші практичні аспекти кадрового забезпечення, яке відбувається з урахування особливого правового статусу кадрів цієї інституції [77].

1.2. Принципи та функції кадрового забезпечення Державної митної служби України

Кадрове забезпечення Державної митної служби України є складною за своєю сутністю та змістом діяльністю, яка має чітко визначені вектори практичної реалізації, що прийнято називати функціями. Крім того, в основі відповідного забезпечення лежить система відправних начал, вихідних ідей, які формують її ідейну основу, підґрунтя, а також впливають на подальші

перспективи розвитку відповідної інституції. З огляду на зазначене вище цілком справедливим буде констатувати, що вивчення принципів та функцій є важливим напрямом теоретичного опрацювання проблеми кадрового забезпечення Державної митної служби України.

У мовознавчих джерелах зазначають, що слово «принцип» походить від латинського «*princīpiū*», у буквальному перекладі означає «основу» або «начало» чогось. У тлумачних словниках української мови принцип визначають як 1) основне, вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь в житті, поведінці [116, с. 693–694]. У філософських джерелах принцип розглядається як: 1) першоначало, те, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки; 2) внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні й теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різноманітних сферах діяльності; 3) вихідний пункт, першооснова, найперше; 4) основоположне теоретичне знання, яке не є таким, що доводиться, ані таким, що потребує доведення; 5) основоположна етична норма, яка скеровує волю [184, с. 525; 92, с. 250]. Таким чином, загальна етимологія та філософські трактування показують, що принципи – це вихідні начала, основоположні засади діяльності або процесу; ключові, базові ідеї певної теорії або концепції тощо.

Під принципами в науці управління вчені зазвичай розуміють основні правила, положення та норми поведінки, за якими діють суб'єкти управління за умов, що склалися у суспільстві. Принципи управління синтезують та відображають об'єктивність законів суспільної формації, характерні риси практики управління. У відповідних принципах знаходять свій вияв основні вимоги, що ставляться до побудови органів управління та методів здійснення функцій управління, доцільний характер взаємовідносин учасників управлінських відносин. Таким чином, принципи управління становлять

результат узагальнення людьми об'єктивно діючих законів та закономірностей, притаманних їм загальних рис, характерних фактів та ознак, які стають загальною підставою їх діяльності. Як слушно зазначає О. А. Машков, науково-теоретичне узагальнення та напрацювання людьми принципів не означає, що вони мають суто суб'єктивний характер. На думку вченого, принципи управління – це керівні ідеї, основоположні засади, що відображають закономірності розвитку відносин управління. Принципи визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління, напрями й межі прийняття рішень; вони можуть належати до різних систем управління [164, с. 46].

У правовій теорії принципи трактуються у декількох пов'язаних одне з одним значеннях. Відповідно до загальноприйнятої думки – це відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ряду; спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання суспільних відносин, досконаліше за інших розкривають місце права у суспільному житті і його розвитку; є критерієм законності й правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції [102, с. 72–73].

Дещо іншим чином трактує принципи Р. Л. Іванов. Під останніми науковець розуміє закріплені в різних його джерелах або виражені в стійкій юридичній практиці загальновизнані основоположні ідеї, що адекватно відображають рівень пізнання загальносоціальних і специфічних закономірностей права і служать для створення внутрішньо узгодженої та ефективної системи юридичних норм, а також для безпосереднього регулювання суспільних відносин за її прогальності та суперечності [94, с. 219].

М. С. Малєїн зауважує, що кожен принцип – це ідея, думка як продукт людської думки про загальне і найбільш суттєве уявлення про право, правовий світогляд, про цінність права [190, с. 178]. Натомість С. Є. Фролов розглядає принципи права як універсальний, істинний, фундаментальний нормативно-правовий припис (засада, вимога, імператив тощо), який визначає загальну спрямованість правового регулювання, високу якість та ефективність юридичної практики (правотворчої, правозастосовної тощо) [94, с. 219]. Як зауважує І. Г. Бабич: «Принципи права можна розуміти як такі, що закладені в законодавстві, або розуміти їх як ідеї, якими користуються нормотворці при розробці нормативно-правових актів. Така ситуація є закономірною, бо законодавство створюється нормотворцями, тому основні ідеї правників відбиваються у нормах права» [10, с. 34].

Що ж стосується безпосередньо представленої у дисертаційній роботі проблематики, то, наприклад, Т. Є. Кагановська вказує, що принципи кадрового забезпечення – це зумовлені рівнем соціального, економічного, технічного, політичного розвитку суспільства та держави, закріплені в законі базові положення, які відображають сутність та значення кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст і структуру, а також визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення, які є засобом забезпечення функціонування держави та її органів задля сприяння забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи в державі [63, с. 34; 32, с. 63].

В. В. Чумак, дослідуючи принципи кадрового забезпечення поліції, визначив їх як сукупність правових норм, що відображають комплекс взаємопов'язаних і послідовних адміністративних дій щодо відбору, підготовки, навчання, розподілу кадрів, проходження служби та звільнення зі служби й мотивації [187, с. 387–388].

В. О. Зозуля розкриває зміст принципів кадрового забезпечення через систему притаманних їм ознак. Вчений наголошує, що ці принципи: 1) базові

положення, що обумовлені соціально-економічним розвитком суспільства; 2) відображають рівень демократичного врядування в державі; 3) є засобами забезпечення функціонування держави та її органів; 4) законодавчо закріплені базові положення; 5) відображають сутність та значення кадрового забезпечення в державі; 6) характеризують зміст і структуру кадрового забезпечення; 7) визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення; 8) спрямовані на сприяння забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи в державі [58, с. 39].

Отже, на підставі аналізу, який був здійснений вище, можна виокремити такі найбільш важливі характеристики принципів кадрового забезпечення, незалежно від того, у якій сфері суспільного життя воно здійснюється: 1) вони є вихідними, основоположними, базовими засадами правового регулювання відносин, що виникають у межах реалізації кадрових процесів; 2) несуть у собі будівну ідею щодо структури, призначення, соціальної цінності процесу кадрового забезпечення; 3) є положеннями найвищого імперативного рівня, які не потребують конкретного нормативного закріплення, адже походять від загальносоціального уявлення про роль та функцію права як головного регулятора будь-яких суспільних відносин; 4) відрізняються стабільністю та незмінюваністю, оскільки визначають абстрактну модель правового регулювання та здійснення кадрового забезпечення, надаючи цій діяльності межі та формуючи базові вимоги до неї згідно із закладеними в основі права соціальними та демократичними цінностями.

Тобто принципи кадрового забезпечення Державної митної служби України – це вихідні, стабільні, імперативні положення, основоположні, базові засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають в контексті здійснення відповідної діяльності. Принципи характеризують сутнісний зміст, призначення, а також соціальну цінність вказаної процедурно-організаційної діяльності.

Варто зауважити, що в юридичній літературі традиційно до принципів кадрового забезпечення в різних сферах суспільної діяльності відносять: принципи демократичного або прозорого добору на роботу чи службу; принцип рівності під час здійснення кадрових процесів; принцип превалювання заохочень; принцип системного оновлення кадрового складу; принцип індивідуального оцінювання та професіоналізму; принцип інноваційності та науковості; принцип доброчесності тощо [53; 187; 63; 118; 89].

На нашу думку, в основі кадрового забезпечення Державної митної служби України, враховуючи правовий статус та сферу діяльності цього органу, лежать такі принципи:

– принцип законності. Взагалі законність – це властивість або характер дій, рішень, владних актів чи поведінки, які відповідають чинному законодавству, правовим нормам та встановленим юридичним правилам в конкретній юрисдикції. Законність передбачає відповідність дій встановленим нормам і використання закономірних процедур та засобів при здійсненні правових владних повноважень чи інших юридично значущих дій. Зауважимо, що законність є одним із ключових принципів діяльності органів державної влади всіх рівнів та напрямів. Принцип законності несе в собі відправні засади, незаперечні засадничі вимоги, які лежать в основі формування норм права і ставляться до поведінки учасників правових відносин. Початкова засада є головною умовою встановлення правопорядку в державі та виражається у таких вимогах: а) якості нормативно-правових актів, несуперечності їх один одному (між ними має бути ієрархічна субординація залежно від юридичної сили); б) суворого додержання та виконання юридичних норм, правових приписів усіма суб'єктами – громадянами, їх громадськими та некомерційними організаціями, посадовими особами, державними органами. Передбачає також

недопустимість зловживання суб'єктивним правом; в) невідворотної відповідальності за вину громадян і посадових осіб [166, с. 225].

У цьому випадку доречно навести наукову позицію Д. В. Приймаченка, який дослідив значення принципу законності в сфері діяльності митних органів. Вчений наголошує, що вказана засаднича вимога як принцип адміністративної діяльності митних органів безпосередньо впливає з підзаконного виконавчо-розпорядчого характеру цієї діяльності та полягає у здійсненні митними органами своїх завдань і функцій у повній відповідності Конституції України, законам України та іншим підзаконним нормативним актам згідно із законодавчо визначеною компетенцією. Практична реалізація принципу законності знаходить своє втілення у тому, що: 1) існує єдина загальнодержавна система митних органів, передбачених законом, який визначає також і завдання діяльності митних органів; 2) при реалізації своїх державно-владних повноважень митні органи повинні діяти у повній відповідності до форм і методів діяльності, передбачених законом, і будь-які дії чи рішення, що виходять за межі їх компетенції чи не відповідають вимогам закону, не мають юридичного значення; 3) митні органи зобов'язані належним чином застосовувати відповідні закони та підзаконні нормативні акти, що у своїй сукупності становлять митне законодавство; 4) за діяльністю митних органів та їх посадових осіб здійснюється державний та громадський контроль; 5) діє система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб митних органів з метою підвищення їх професійних та морально-етичних якостей [133, с. 216].

Отже, принцип законності в контексті кадрового забезпечення Державної митної служби України втілюється в: 1) неухильній та повній відповідності цього процесу нормам законодавства та підзаконних нормативно-правових актів у відповідній сфері; 2) дотриманні нормативно-правових вимог усіма без винятку суб'єктами кадрового забезпечення досліджуваного відомства;

– принцип пріоритету прав та інтересів кадрового складу. Людиноцентризм є однією з головних ідей побудови нашої держави, яка закріплена у Конституції України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (далі – Конституція). Стаття 3 документа вказує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [91]. У сфері кадрового забезпечення Держмитслужби України цей загальноправовий принцип виражається в тому, що реалізація кадрової роботи повинна спрямовуватися насамперед на забезпечення і задоволення передбачених Конституцією, а також іншими законодавчими та підзаконними актами, прав та інтересів працівників, а також їх захист у разі порушення або неправомірного обмеження;

– принцип рівності. У правовій теорії останній означає рівність вільних і незалежних індивідів, до яких однаковою мірою застосовується право як загальний масштаб поведінки. О. Р. Дашковська наголошує, що право як форма суспільних відносин не скасовує вихідних відмінностей між різними індивідами, воно лише формалізує й упорядковує їх, трансформує фактичні відмінності у формально визначені нерівні права. У цьому полягає специфіка і зміст, межі і цінність правової форми регулювання суспільних відносин. Визнання різних індивідів формально рівними – це визнання їх рівної можливості набути відповідно до загального масштабу тих або інших прав на встановлені законом конкретні об'єкти. Рівними є і права на вже придбані індивідуально визначені речі, блага тощо. За формальної рівності й рівної правоздатності різних людей їх реалізовані права неминує будуть різними. Відмінності в реалізованих правах у різних осіб є закономірним результатом дотримання принципу формальної рівності [41, с. 107].

Свого закріплення принцип знаходить і у Конституції України в статтях якої зазначено: усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності, у здобутті освіти і професійній підготовці, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством; правовим захистом, матеріальною і моральною підтримкою материнства і дитинства, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг вагітним жінкам і матерям [91].

Отже, відповідно до принципу рівності здійснення кадрових процесів повинно забезпечувати рівні можливості для реалізації кожним працівником Державної митної служби своїх прав та законних інтересів без будь-яких обмежень або привілеїв. Інакше кажучи, кадрове забезпечення має створювати внутрішнє робоче середовище, за якого кожен працівник відомства показуватиме свій потенціал та досягне поставлених цілей відповідно до рівня своїх професійних знань та можливостей. Крім цього, рівність також закріплює основу відбору на службу до лав Державної митної служби, визначаючи можливість всіх осіб, які підходять за своїм морально-діловими та професійними якостями, працювати у цій інституції [82];

– принцип забезпечення кадрових інтересів державного органу. Зазначений принцип впливає зі змісту правового статусу Держмитслужби України. Той факт, що його персонал забезпечує виконання функцій держави в митній сфері завдяки здійсненню митної справи, зумовлює наявність високих професійних вимог до навичок та знань його представників. У цьому контексті кадрове забезпечення Держмитслужби має задовольняти ці вимоги завдяки якісному відбору на роботу у відомство лише найбільш підготовлених осіб, а також їх дієвого професійного навчання та розвитку в процесі трудової діяльності [82];

– принцип науковості. Відповідно до вказаної засади кадрове забезпечення повинно спиратись на світові та національні наукові досягнення, методології роботи з кадрами і проведення окремих наукових процедур. Важливим є систематичне дослідження напрацювань вітчизняних вчених, а також міжнародного досвіду із зазначених питань з метою вдосконалення кадрового забезпечення Держмитслужби, досягнення його відповідності світовим стандартам [82];

– принцип структурованості. Розгалуженість структури Державної митної служби, а також наявність у ній великої кількості підрозділів із різноманітними функціями, викликають неможливість роботи з кадрами однією або декількома особами. В цьому випадку підрозділи кадрового забезпечення повинні мати централізовану структуру з єдиним центром управління та локальною нормативно-правовою базою, яка визначатиме пріоритети, поточні цілі та завдання, а також плани роботи [82].

Зокрема, слід проаналізувати функції кадрового забезпечення Держмитслужби України, які також є змістовними категоріями. Слово «функція» має такий лексичний зміст: 1) явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін; 2) робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; 3) залежність одних перемінних величин від інших; 4) специфічна діяльність

організму, спеціальна дія чогось або когось; 5) значення, призначення, роль чого-небудь [24, с. 1552; 168, с. 653; 60, с. 505; 131, с. 166].

У науковий обіг поняття «функція» увів німецький філософ та математик Г. Лейбніц (1646–1716). У подальшому згадана категорія набула поширення й в інших наукових галузях. Так, наприклад, у математиці під функцією розуміють змінну залежну величину; в біології та фізіології – роботу будь-якого органу [117, с. 707]. В соціології поняття функції має два головних значення. По-перше, службова роль (призначення), яку виконує певний соціальний інститут або окремий соціальний процес стосовно цілого. Тут маються на увазі функції права, держави, мистецтва, культури, науки і так далі. По-друге, функція означає залежність, яка спостерігається між різними компонентами єдиного соціального процесу. Крім того, фахівці вказують на різноманітність та суперечність категорії «функція» в сучасних соціологічних дослідженнях та називають такі визначення зазначеного поняття як: вияв залежності під час взаємодії між двома або більше змінними чинниками; сукупність процесів, що відбуваються в межах об'єкта дослідження (наприклад, функціонування органів юстиції), бажаний результат будь-якої соціальної дії, процесу, явища, сукупність усіх як очікуваних, так і побічних наслідків дії процесу, явища. Під функцією розуміються ті впливи, які частини соціальної системи здійснюють на неї з точки зору збереження або бажаного змінювання системи, або інакше, під «функцією» розуміється дія, що має якусь мету або призначення [120, с. 13–14].

В юриспруденції функції розглядаються як основні напрями впливу права на людину і суспільні відносини з метою їх упорядкування. Функції права класифікують на загальносоціальні (гуманістична, організаторська, управлінська, комунікативна, орієнтаційна, оцінювальна, ідеологічно-виховна, пізнавальна або гносеологічна) та соціально-юридичні (регулятивна, охоронна) [166, с. 245; 33, с. 149].

Під функціями кадрового забезпечення науковці найчастіше мають на увазі: а) окремі напрями роботи з кадрами (персоналом); б) форму виявлення кадрової політики в сфері діяльності підприємства, установи чи організації; в) сфери роботи кадрової служби підприємства, установи, організації. З приводу переліку функцій кадрового забезпечення серед науковців також відсутня єдина точка зору. Залежно від організаційно-правової форми, статусу, галузі діяльності, побудови та інших характеристик відповідного підприємства, установи чи організації виокремлюють функції: планування (визначення кількості працівників та ступеня їх підготовки); залучення та підготовки кадрів; добору та розстановки кадрів; встановлення правових засад роботи або проходження служби; оплати праці; мотивації; зміцнення та збереження професійного ядра кадрів, навчання і виховання працівників, розроблення заходів щодо вдосконалення цієї роботи; впровадження новітніх методів і форм роботи з кадрами; створення резерву персоналу та ін. [178, с. 630; 90 с. 204–205; 177; 113].

Резюмуючи зазначене вище, можемо констатувати, що функції кадрового забезпечення Державної митної служби України – це сукупність нормативно визначених та регульованих практичних напрямів реалізації механізмів і процедур відповідного забезпечення. Перелік цих функцій, ураховуючи сутність, особливості та принципи кадрового забезпечення досліджуваної інституції, такий:

– функція оновлення кадрового складу. Одним із головних секторів кадрового забезпечення є пошук та відбір нових кадрів для підрозділів та органів Державної митної служби України, які за своїми морально-діловими та професійними якостями здатні виконувати завдання відомства. Зазначена функція реалізується відповідно до положень відомчого законодавства в митній сфері, зокрема Митного кодексу України [79]. Згідно зі ст. 570 МК України на службу до митних органів приймаються громадяни України, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми діловими та моральними якостями,

освітнім рівнем і станом здоров'я виконувати завдання, покладені на ці органи. З прийняттям на службу може бути встановлено випробування відповідно до Закону України «Про державну службу». «Прийняття на службу до митних органів України здійснюється на конкурсній основі, якщо інше не передбачено законом. Порядок проведення конкурсу визначається Кабінетом Міністрів України. Прийняття на службу до митних органів на посади, перебування на яких не пов'язане з проходженням державної служби, здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про працю, з урахуванням особливостей, передбачених Митним кодексом» [110]. «На службу до митних органів не можуть бути прийняті особи, визнані в установленому порядку недієздатними або обмеженими у дієздатності, особи, які мають судимість за вчинення умисного кримінального правопорушення, а також особи, які протягом року, що передував їх зверненню до митного органу з приводу працевлаштування, притягувалися до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією» [110];

– функція виховання персоналу. Для того щоб кадри Держмитслужби України постійно володіли актуальними знаннями та навичками здійснення митної справи, а також використовували у своїй діяльності новітні технології та методології, персонал необхідно систематично і невинно, умовно кажучи, виховувати. Основою цієї функції є ст. 575 МК України, згідно з якою існує ціла система професійної світи у сфері митної справи, яка містить: 1) підготовку фахівців з вищою освітою; 2) перепідготовку працівників митних органів; 3) підготовку наукових та науково-педагогічних кадрів; 4) підвищення кваліфікації працівників митних органів; 5) організацію навчання працівників митних органів без відриву від роботи. Крім того, зазначається, що підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації працівників митних органів здійснюються у спеціалізованих навчальних закладах митних органів та у спеціалізованому органі з питань

спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику. Підготовка фахівців з вищою освітою для митних органів за окремими напрямками може здійснюватися також у вищих навчальних закладах іншого галузевого підпорядкування за державним замовленням [110];

– організаційна функція. Робота з кадрами Держмитслужби – це довготривалий та широкий процес, який містить етапи відбору до органів та підрозділів відомства, проходження служби та її припинення. Кожен з вказаних етапів передбачає багато суміжних організаційних процедур та заходів роботи з персоналом із відповідним документальним оформленням останніх, що входить до завдань кадрового забезпечення. Крім того, організаційна функція кадрового забезпечення Держмитслужби також полягає у формуванні локальної нормативно-правової основи регулювання кадрових процесів за рахунок розроблення проектів відповідних юридичних актів та сприяння їх затвердженню [79];

– контрольна функція. В управлінні контроль – це процес досягнення організацією цілей. Процес контролю полягає у визначенні стандартів, фактично досягнутих результатів та здійсненні корегувань, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від визначених стандартів [45]. При цьому контроль доступний не тільки глобально, як інструмент забезпечення виконання завдань підприємства, установи чи організації безпосередньо, але й локально, в межах внутрішньоорганізаційної діяльності. Так, кадрове забезпечення Державної митної служби України спрямоване, зокрема, на перевірку стану дотримання законодавства про працю і державну службу в підрозділах та органах цієї інституції [79];

– аналітично-планувальна функція. Аналітика та планування – це взаємодоповнюючі процеси, спрямовані передусім на роботу з інформацією. Так, кадрове забезпечення Держмитслужби неможливе без: постійного кількісного та якісного аналізу якості здійснення кадрових процесів у

відомстві, динаміки руху кадрів (кількості прийнятих на службу осіб та тих, що припинили її проходження); обсягів покарань та заохочень осіб, які пройшли професійне навчання або потребують направлення на нього, тощо. Врахування цієї інформації полегшує контроль роботи із кадрами, а також висвітлює прогалини, що становлять основу подальшого планування із удосконалення системи, структури та практики кадрового забезпечення [79].

Таким чином, проведений у цьому підрозділі дисертаційного дослідження аналіз дає змогу констатувати, що саме наведений вище перелік принципів та функцій кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш повно та змістовно характеризує сутність, зміст, ідейну основу та практичне спрямування відповідної діяльності. Водночас як недолік слід відзначити той факт, що окреслені вище категорії не віднайшли свого законодавчого закріплення, що, безумовно, є суттєвою прогалиною як на теоретичному, так і практичному рівнях.

1.3. Правові засади кадрового забезпечення Державної митної служби України та місце у ньому адміністративно-правового регулювання

За всіма об'єктивними ознаками кадрове забезпечення у своєму класичному вигляді, як правило, вчені відносять до сфери регулювання трудовим законодавством, адже стосується трудової діяльності працівників, які працюють на підприємстві, в установі або організації. Однак кадрове забезпечення Державної митної служби України, як вбачається, має публічно-управлінське забарвлення, що виражено в її особливостях, функціях, принципах та сфері здійснення. Зазначене вказує на те, що система правових засад кадрового забезпечення Держмитслужби складається із великої кількості правових норм, які мають різну галузеву належність.

Досить часто норми різних галузей права, які регулюють кадрове забезпечення Держмитслужби, не узгоджені між собою і мають суперечності. Тож виникає питання, у яких випадках норми якої галузі права варто використовувати в царині кадрового забезпечення Держмитслужби.

У загальноприйнятому енциклопедичному розумінні правове регулювання (від лат. «regulare» – спрямовувати, впорядковувати) – це один із основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Є різновидом соціального регулювання. Предмет правового регулювання становлять правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкування яких неможливе без використання норм права. Забезпечується правове регулювання за допомогою спеціально створеного державою механізму, головними складовими якого є: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; г) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права [197, с. 40–41].

Адміністративно-правове регулювання – це кваліфікований, галузевий різновид правового регулювання, який відрізняється особливим механізмом. Вчені наголошують, що із цією категорією пов'язане з'ясування суті, змісту та форми держави (форми державного правління і форми державного устрою), розкриття функціональних, організаційно-структурних і політико-правових параметрів влади [1; 182, с. 40–41]. П. Р. Литовченко констатує: «Адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм

адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [98, с. 99; 46].

О. М. Гумін та Є. В. Пряхін пропонують розглядати адміністративно-правове регулювання як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток [38, с. 46]. Як вказує Я. П. Павлович-Сенета, адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається предметом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, та особливостями його норм, які мають адміністративно-галузеве походження [121, с. 146].

Автори навчального посібника зазначають: «Суспільні відносини, врегульовані адміністративним правом, пов'язані з виконавчою і розпорядчою діяльністю держави. Адміністративне право здійснює регулювальний вплив на такі суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються безпосередньо у зв'язку із здійсненням завдань і функцій публічного управління, тобто з практичною діяльністю органів публічної влади держави з керівництва господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами. Для визначення предмета адміністративного права необхідна ще одна умова, а саме: суспільні відносини, що підлягають його регулюючому впливу, повинні виникати саме з приводу здійснення органами виконавчої влади виконавчих і розпорядчих функцій (управлінських), а також функцій щодо забезпечення максимально повної реалізації громадянами їхніх прав, свобод і законних інтересів у відповідній сфері чи галузі суспільного життя. В усіх цих відносинах однією із сторін завжди є орган публічної влади або уповноважена ним посадова особа, який здійснює від імені держави покладені на нього відповідні функції і наділений з цією метою владними повноваженнями. Проте здебільшого ці

відносини виникають з приводу практичної реалізації функцій органами виконавчої влади» [4, с. 37].

На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний за допомогою норм адміністративної галузі права регульовальний та упорядкувальний вплив на суспільно-правові відносини в сфері публічного управління, а також забезпечення виконання функцій держави й діяльності її органів та їх посадових осіб. Ключове значення в механізмі адміністративно-правового регулювання відіграють саме нормативно-правові акти, за допомогою яких встановлюється порядок, межі, а також інші особливості впорядкування відповідної системи суспільних правовідносин.

Варто наголосити, що систему правових засад кадрового забезпечення Держмитслужби становить велика кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили. Так, центральне місце серед них займає Конституція України. Теоретики та філософи права наголошують на особливій важливості та статусі цього документа. Конституція – це основний встановлений людиною Закон. За формою Конституція є нормативно-правовим актом, де знаходять своє відображення і закріплення: основні засади державного та суспільного ладу, державно-територіальний устрій та адміністративно-територіальний поділ, права і свободи людини і громадянина, форми здійснення народовладдя, поділ і організація державної влади та місцевого самоврядування тощо. Крім того, Конституція України – це рамковий документ політичної системи, у якому визначаються основні засади політичної системи, оскільки певний конституційний лад є головним змістом політичної системи. Документ у загальних рисах регламентує діяльність конкретних суб'єктів та інститутів політичної системи [64; 87, с. 68; 55, с. 29].

Отже, Конституція України – це Основний Закон, ключовий нормативний документ держави, відповідно до положень якого формується

структура системи органів державної влади та правова система країни в цілому. Цей нормативно-правовий акт має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Норми Основного Закону є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується, що пояснюється визнанням та дією принципу верховенства права. Безпосередньо як засада кадрового забезпечення Державної митної служби України Конституція закріплює норми щодо правового регулювання митної справи, організації роботи системи митних органів, основоположних принципів роботи із кадрами та ін. [91].

На законодавчому рівні до правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України варто віднести два кодифіковані акти: Кодекс Законів про працю України від 10 листопада 1971 р. № 322-VIII (далі – КЗпП України) та Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. Відповідно до ст. 1 КЗпП України зазначений документ регулює трудові відносини всіх працівників, сприяючи зростанню продуктивності праці, поліпшенню якості роботи, підвищенню ефективності суспільного виробництва і піднесенню на цій основі матеріального і культурного рівня життя працівників, зміцненню трудової дисципліни і поступовому перетворенню праці на благо суспільства в першу життєву потребу кожної працездатної людини. Кодексом визначено зміст права на працю та шляхи його реалізації. З цього приводу у ст. 2 КЗпП України зазначено, що право громадян України на працю, тобто на одержання роботи з оплатою праці не нижче встановленого державою мінімального розміру, включаючи право на вільний вибір професії, роду занять і роботи, забезпечується державою [75]. «Держава створює умови для ефективної зайнятості населення, сприяє працевлаштуванню, підготовці і підвищенню трудової кваліфікації, а при необхідності забезпечує перепідготовку осіб, вивільнюваних у результаті

переходу на ринкову економіку. Працівники реалізують право на працю шляхом укладення трудового договору про роботу на підприємстві, в установі, організації або з фізичною особою. Працівники мають право на відпочинок відповідно до законів про обмеження робочого дня та робочого тижня і про щорічні оплачувані відпустки, право на здорові і безпечні умови праці, на гідне ставлення з боку роботодавця, інших працівників, на об'єднання в професійні спілки та на вирішення колективних трудових конфліктів (спорів) у встановленому законом порядку, на участь в управлінні підприємством, установою, організацією, на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, а також у разі хвороби або реабілітації, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу в разі безробіття, на право звернення до суду для вирішення трудових спорів незалежно від характеру виконуваної роботи або займаної посади, крім випадків, передбачених законодавством, та інші права, встановлені законодавством» [75].

Стаття 2¹ КЗпП України, зокрема, регламентує питання рівності трудових прав громадян. У цьому юридичному положенні вказано, що забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому громадському об'єднанні, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їхніх прав, повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання

корупції», а також сприяння особі у здійсненні такого повідомлення, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання [75].

Крім зазначеного, КЗпП України містить норми, які чітко регламентують права та обов'язки працівника і роботодавця, а також гарантії прав та інтересів цих суб'єктів, основи трудової дисципліни та юридичної відповідальності в межах трудових правовідносин, пільги в сфері праці для окремої категорії осіб та ін. Тобто Кодекс є головним та єдиним на сьогодні юридичним джерелом, яке регулює всі відносини, пов'язані із трудовою діяльністю, зокрема в органах влади, таких як Державна митна служба [75].

Паралельно із КЗпП України розглянемо положення Митного кодексу України. Окремий розділ Кодексу присвячено правовому статусу митних органів; спеціальному, відмінному правовому положенню його працівників; особливостям їх службово-трудової діяльності, зокрема порядку добору на роботу та пов'язаним із цим чинникам, пенсійному і соціальному забезпеченню, професійному навчанню, регулюванню робочого часу, обмеженням, пов'язаних зі службою тощо [110].

Наприклад, ст. 574 МК України встановлює, що «тривалість та режим роботи, час відпочинку посадових осіб митних органів встановлюються відповідно до законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених Митним кодексом» [110]. «Для виконання митних формальностей поза робочим часом, установленим для митних органів, а також для виконання невідкладних або непередбачуваних заходів з митного контролю, митного оформлення, боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил та інших службових завдань посадові особи митних органів на підставі наказу (розпорядження) керівника митного органу або іншої уповноваженої ним особи зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. Залучення до роботи понад

установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час окремих категорій посадових осіб митних органів здійснюється з урахуванням обмежень, встановлених законодавством. За роботу в зазначені дні (час) посадовим особам митних органів надається грошова компенсація у розмірі та порядку, визначених законодавством, або протягом місяця надаються відповідні дні відпочинку» [110].

Той факт, що на окремих працівників Державної митної служби поширюється статус державних службовців, вимагає віднесення до правових засад кадрового забезпечення відомства Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, який визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Досить детально в положеннях Закону прописано особливості правового статусу державного службовця. Відповідно до ст. 7 Закону державний службовець має право на: «1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб; 2) чітке визначення посадових обов'язків; 3) належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення; 4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу державної служби, рангу та умов контракту про проходження державної служби (у разі укладення); 5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону; 6) професійне навчання, зокрема за державні кошти, відповідно до потреб державного органу; 7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; 8) участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів; 9) участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у

випадках, передбачених Законом; 10) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності; 11) захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог Закону; 12) отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом; 13) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності; 14) проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри. Державні службовці також реалізують інші права, визначені у положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах» [135].

Багато питань роботи Державної митної служби та кадрового забезпечення регламентовано на рівні підзаконних нормативно-правових актів, а саме постановами Кабінету Міністрів України. Юридичні основи і статус Держмитслужби встановлено постановою КМУ «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 6 березня 2019 р. № 227. Крім того, документ визначає структурні особливості побудови органу, а також специфіку заходів із організації його функціонування [144].

Постановка КМУ від 20 квітня 2016 р. № 306 затверджує Порядок присвоєння рангів державних службовців, зокрема тих, що проходять службу на посадах в органах та підрозділах Державної митної служби України. Питання прийняття на службу до органу вичерпно регулює постанова КМУ

«Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби» від 25 березня 2016 р. № 246 [147; 127].

Процедури контролю та забезпечення дисципліни службової діяльності кадрів Держмитслужби України ґрунтуються на таких документах, як постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців» від 23 серпня 2017 р. № 640, «Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження» від 4 грудня 2019 р. № 1039 тощо [145; 149].

До правових засад кадрового забезпечення Держмитслужби можна віднести не тільки підзаконні акти КМУ, але й інших державних органів та відомств. Наприклад, наказ Міністерства фінансів України (далі – Мінфін) від 23 лютого 2022 р. № 90 визначив загальні положення щодо організації та проходження стажування громадян серед молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Державної митної служби України та її територіальних органах [151]. Варто також звернути увагу на наказ Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС) «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 5 серпня 2016 р. №158. «Ці Загальні правила є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на служіння народу України і територіальній громаді шляхом забезпечення охорони та сприяння у реалізації прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина» [139]. Метою цих Загальних правил є «зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, формування позитивної репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також забезпечення інформування громадян про норми етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них. При прийнятті на державну службу або на

службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з цими Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб. Згідно з правилами державні службовці митних органів зобов'язані у своїй поведінці не допускати: використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації; принизливих коментарів щодо зовнішнього вигляду, одягу, віку, статі, сімейного стану або віросповідання особи; поширення чуток, обговорення особистого або сімейного життя колег, членів їх сімей та інших близьких осіб; впливу приватних, сімейних, суспільних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків; прояву будь-якої з форм дискримінації за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, а також за мовними або іншими ознаками; дій сексуального характеру, виражених словесно (погрози, залякування, непристойні зауваження) або фізично (доторкання, поплескування), що принижують чи ображають осіб, які перебувають у відносинах трудового, службового, матеріального чи іншого підпорядкування» [139].

Детальний аналіз правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України дає підстави говорити про єдність та диференціацію правового регулювання суспільних відносин у цій сфері. Вказане явище походить із трудового права та відображає поділ його норм. Як слушно

зазначає Н. А. Чередніченко: «Єдність і диференціація, пронизуючи всю систему трудового законодавства, є однією із специфічних рис регулювання трудових відношень. Єдність та диференціація правового регулювання праці зумовлюють розподіл законодавства про працю на загальне та спеціальне. Диференціація трудового права – це відмінності в правових нормах, визначені насамперед місцем, умовами праці, правовим статусом організації, з якою працівник перебуває у трудових відносинах, статевовіковими особливостями працівника та іншими чинниками. Диференціація дозволяє досягти більш реальної рівності порівняно з тією, що встановлюється загальним законодавством про працю, яке поширюється на всіх працюючих. Більш того, за деякими винятками сама диференціація виправдана саме тому, що вона спрямована на встановлення такого рівня соціальної рівності, який вищий за рівень, визначений принципом рівноправ'я. Саме це дозволяє вирівнювати соціальне становище певних соціальних груп, які за фактичними умовами праці або внаслідок інших обставин опинилися в соціально обмеженому стані» [186, с. 53].

Обґрунтованого визначення проблеми єдності та диференціації надає в своїх роботах О. І. Процевський, який наголошує: «Єдність норм трудового права – одна з основних, головних його властивостей, яка зумовлюється колом суспільних відносин. Єдність правових норм (частин) в єдиній галузі права (цілому) об'єктивно зумовлюється принаймні двома критеріями: предметом – колом суспільних відносин, які виникають у разі застосування людиною здатності до праці, і методом правового регулювання цих відносин. Крім того, на єдність, цілісність, спрямованість норм трудового права впливає такий важливий критерій, як внутрішня природна якість людини, яка збуджує, спонукає до застосування своєї природної здатності до праці. Застосовувати здатність до праці, управляти нею може тільки власник – людина. Тільки воля і розум людини як носія здатності до праці спроможна цілеспрямовано застосовувати працю і задовольняти свої потреби й інтереси.

Саме ці властивості людини потребують єдиного мірила, єдиного підходу до оцінки всіх тих, хто застосовує свою здатність до праці. При цьому вчений наголошує, що є об'єктивні особливості умов праці, як і самої праці деяких категорій працівників, які потребують диференціації правового регулювання трудових відносин з метою забезпечення положень Конституції України про рівність усіх у правах і свободах і рівність перед законом. Диференціація правового регулювання виражається шляхом встановлення спеціальних норм, що враховують цю специфіку» [19, с. 98].

К. Г. Гарбузюк у своїх наукових роботах досліджував безпосередньо питання єдності та диференціації правового регулювання в аспекті кадрового забезпечення іншого органу виконавчої влади – Національної поліції України та дійшов цікавих висновків. Єдність та диференціація правового регулювання трудових відносин у цілому та кадрового забезпечення в органах Національної поліції зокрема існує одразу у декількох іпостасях, а саме: по-перше, єдність та диференціація правового регулювання кадрового забезпечення органів поліції – це принцип побудови нормативно-правової бази, який допускає існування поряд із загальним кодифікованим законодавством про працю спеціального, що регулює працю окремих категорій працівників, зокрема поліцейських; по-друге, досліджувана категорія є моделлю існування поряд із загальними стандартами трудової діяльності всіх категорій працівників також спеціальних, що належать виключно до поліцейських; по-третє, єдність та диференціація правового регулювання трудових відносин – це спеціальна юридична вимога, що визначає необхідність у межах реалізації кадрових процедур забезпечувати не тільки спеціальні, загальнотрудові права поліцейських, а й спеціальні, покладені на них у зв'язку із зайняттям посад в органах та підрозділах Національної поліції України. «Ураховуючи зазначене, в контексті представленої проблематики єдність та диференціація правового регулювання – це регулювання кадрових процесів в органах та підрозділах

Національної поліції за рахунок загальних та спеціальних норм трудового права, з метою забезпечення належної реалізації загальнотрудових і спеціальних прав та законних інтересів поліцейських, як працівників, що здійснюють специфічний вид трудової діяльності», – наголосив науковець [30, с. 60–61].

Тож проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що у системі нормативно-правового регулювання кадрового забезпечення Державної митної служби гармонічно поєднано норми різних галузей права, зокрема трудового та адміністративного. Водночас здійснений аналіз дає змогу говорити про те, що в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України ключове місце належить нормам адміністративної галузі права, адже саме за допомогою останніх: 1) регламентують порядок діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, їх адміністративно-правовий статус, завдання та функції; 2) регулюють організаційно-управлінські особливості внутрішньої діяльності Держмитслужби, її організаційно-штатну структуру, яка прямо впливає на кадрову політику; 3) окреслюють адміністративно-правові форми та методи кадрового забезпечення цього відомства; 4) розкривають адміністративні процедури кадрового забезпечення тощо [78].

Висновки до розділу 1

Виокремлено такі ключові аспекти, які характеризують термін «кадрове забезпечення»: по-перше, цим поняттям описують спеціальну, комплексну процедурно-організаційну діяльність підприємства, установи, організації, яка здійснюється роботодавцем безпосередньо, або спеціально уповноваженим структурним підрозділом, з метою формування якісного та ефективного кадрового складу; по-друге, кадрове забезпечення має чітко

визначену мету, яка передбачає вирішення таких завдань: 1) упорядкування роботи персоналу підприємства, установи, організації; 2) забезпечення та захист його основних трудових прав, свобод та інтересів; 3) професійне виховання та навчання працівників відповідно до цілей роботи певного суб'єкта, а також відповідно до внутрішньої специфіки його роботи; 4) пошук, відбір та призначення на посаду нових кадрів, які за своїми моральними, психологічними, професійними та іншими якостями придатні для роботи у певних умовах; 5) аналіз, планування та контроль кадрових процесів, визначення перспективи їх розвитку, а також шляхів удосконалення останніх; по-третє, кадрове забезпечення – це нормативно упорядкована діяльність, яка відбувається у суворій відповідності до загальнозаконодавчих та локальних правових норм, що регулюють діяльність, та внутрішньотрудові чи службові відносини окремого підприємства, установи чи організації; по-четверте, кадрове забезпечення знаходить свій вияв у сукупності спеціальних форм, а також наборі методів, притаманних для роботи певного суб'єкта у конкретній сфері суспільного життя.

Зазначено, що загальними характеристиками кадрового забезпечення є: 1) має системний характер; 2) має функціональну структуру; 3) є частиною управлінської діяльності; 4) передбачає організаційно-штатну роботу; 5) є складовою кадрової політики держави; 6) регулюється адміністративно-правовими нормами.

З'ясовано, що кадрове забезпечення Державної митної служби України – це комплексна нормативно врегульована, процедурно-організаційна діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами (як зовнішніми, так і внутрішніми) з метою: упорядкування роботи його кадрового складу; забезпечення та захисту основних трудових прав та інтересів працівників; професійного навчання та виховання кадрів для Держмитслужби; поповнення кадрового складу відомства (формування його

кадрового резерву); аналізу, планування та контролю кадрових процесів, визначення перспективи їх розвитку та шляхів удосконалення. А отже, кадрове забезпечення Держмитслужби є практично орієнтованою категорією, внутрішні особливості якої прямо залежать від правового статусу та сфери діяльності Служби.

Констатовано, що особливості кадрового забезпечення Державної митної служби України зумовлені такими чинниками: по-перше, особливим родом завдань та функцій, які виконує відомство в процесі здійснення своєї діяльності, а також сферою його діяльності. Зокрема, Держмитслужба виконує частину функцій держави в митній сфері, забезпечуючи реалізацію митної політики країни, а також митної справи та митної безпеки; по-друге, наявністю спеціального підходу до регулювання роботи Держмитслужби взагалі, а також її кадрового забезпечення зокрема. Крім того, відповідне регулювання ґрунтується на системі принципів, а також механізмів їх реалізації; по-третє, кадрове забезпечення реалізується шляхом здійснення діяльності спеціально уповноваженими суб'єктами шляхом дотримання законодавчо визначеної процедури; по-четверте, Державна митна служба України – це велика за організаційною структурою та кількістю персоналу установа, яка працює на території всієї держави, а отже, кадрове забезпечення цієї інституції потребує формування виваженої та послідовної кадрової політики; по-п'яте, кадри Держмитслужби є не звичайними працівниками, а державними службовцями, чий службово-трудоий статус визначено не тільки нормами загального трудового законодавства, а й спеціального, зокрема Законом України «Про державну службу».

Аргументовано, що важливими характеристиками принципів кадрового забезпечення, незалежно від того, у якій сфері суспільного життя воно здійснюється, є такі: 1) є вихідними, основоположними, базовими засадами правового регулювання відносин, що виникають у межах реалізації кадрових процесів; 2) несуть у собі будівну ідею щодо структури, призначення,

соціальної цінності процесу кадрового забезпечення; 3) є положеннями найвищого імперативного рівня, які не потребують конкретного нормативного закріплення, адже походять від загальносоціального уявлення про роль та функцію права як головного регулятора будь-яких суспільних відносин; 4) відрізняються стабільністю та незмінюваністю, оскільки визначають абстрактну модель правового регулювання та здійснення кадрового забезпечення, надаючи цій діяльності меж та формуючи базові вимоги до неї згідно із закладеними в основі права соціальними та демократичними цінностями.

Встановлено, що принципи кадрового забезпечення Державної митної служби України – це вихідні, стабільні, імперативні положення, основоположні, базові засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають у контексті здійснення відповідної діяльності. Принципи характеризують сутнісний зміст, призначення, а також соціальну цінність вказаної процедурно-організаційної діяльності. Доведено, що до відповідних принципів найбільш доцільно віднести такі: законності, пріоритету прав та інтересів кадрового складу; рівності; забезпечення кадрових інтересів державного органу; науковості; структурованості.

Доведено, що принцип законності в контексті кадрового забезпечення Державної митної служби України полягає в: 1) неухильній та повній відповідності цього процесу нормам законодавства та підзаконних нормативно-правових актів у відповідній сфері; 2) дотриманні нормативно-правових вимог усіма, без винятку, суб'єктами кадрового забезпечення досліджуваного відомства.

Акцентовано увагу на тому, що відповідно до принципу рівності, здійснення кадрових процесів повинно забезпечувати рівні можливості для реалізації кожним працівником Державної митної служби своїх прав та законних інтересів без будь-яких обмежень або привілеїв. Інакше кажучи, кадрове забезпечення має створювати внутрішнє робоче середовище, за

якого кожен працівник відомства показуватиме свій потенціал та досягне поставлених цілей відповідно до рівня своїх професійних знань та можливостей. Крім цього, рівність також закріплює основу відбору на службу до лав Державної митної служби, визначаючи можливість всіх осіб, які підходять за своїм морально-діловими та професійними якостями, працювати у цій інституції.

З'ясовано, що функції кадрового забезпечення Державної митної служби України – це сукупність нормативно визначених та регульованих нормами чинного законодавства практичних напрямів реалізації механізмів та процедур відповідного забезпечення. До вказаних функцій віднесено такі: відновлювальну; виховну; організаційну; контрольну; аналітично-планувальну.

Наголошено, що робота з кадрами Держмитслужби – це тривалий та широкий процес, який містить етапи відбору до органів та підрозділів відомства, проходження служби та її припинення. Кожен із вказаних етапів передбачає багато суміжних організаційних процедур та заходів роботи з персоналом із відповідним документальним оформленням останніх, що входить до завдань кадрового забезпечення. Крім того, організаційна функція кадрового забезпечення Держмитслужби також полягає у формуванні локальної нормативно-правової основи регулювання кадрових процесів завдяки розробленню проєктів відповідних юридичних актів та сприяння їх затвердженню.

Узагальнено, що саме наведений вище перелік принципів та функцій кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш повно та змістовно характеризує сутність, зміст, ідейну основу та практичне спрямування відповідної діяльності. Водночас як недолік відзначено той факт, що окреслені вище категорії не віднайшли свого законодавчого закріплення, що, безумовно, є суттєвою прогалиною як на теоретичному, так і практичному рівнях.

Зауважено, що адміністративно-правове регулювання – це здійснюваний за допомогою норм адміністративної галузі права регулювальний та упорядкувальний вплив на суспільно-правові відносини в сфері публічного управління, а також забезпечення виконання функцій держави й діяльності її органів та їх посадових осіб. Ключове значення в механізмі адміністративно-правового регулювання відіграють саме нормативно-правові акти, за допомогою яких встановлюється порядок, межі, а також інші особливості впорядкування відповідної системи суспільних правовідносин.

Констатовано, що у системі нормативно-правового регулювання кадрового забезпечення Державної митної служби гармонійно поєднано норми різних галузей права, зокрема трудового та адміністративного. Водночас здійснений аналіз дав змогу зробити висновок, що в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України ключове місце належить саме нормам адміністративної галузі права, адже саме за допомогою останніх: 1) регламентують порядок діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, їх адміністративно-правовий статус, завдання та функції; 2) регулюють організаційно-управлінські особливості внутрішньої діяльності Держмитслужби, її організаційно-штатна структура, яка прямо впливає на кадрову політику; 3) окреслюють адміністративно-правові форми та методи кадрового забезпечення цього відомства; 4) розкривають адміністративні процедури кадрового забезпечення тощо.

РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1. Рівні та напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України

Кадрове забезпечення Державної митної служби України є складним та багатоаспектним процесом, який реалізується у різних напрямках. Ураховуючи специфіку організаційної структури цього відомства, цілком справедливим буде вказати і на наявність різних рівнів такого забезпечення. Так, в українській мові термін «рівень» означає умовну горизонтальну лінію або площину, що служить відміткою висоти, яку має або на якій міститься що-небудь [117, с. 912]. Рівень характеризує структурний бік і належить до ієрархічних зв'язків. Зміст рівня координації дій становлять: характер та умови діяльності суб'єктів, форми координаційної діяльності, адміністративно-територіальна приналежність [97, с. 309]. Поняття «рівень» у дослідженнях різних науковців несе різне смислове навантаження. Загалом у недиференційованому вигляді під час тлумачення поняття «рівень» варті уваги три значення, одне з яких «ступінь величини розвитку, значущості». У цьому значенні термін «рівень» синонімічний терміну «ступінь» і стосується об'єкта, який досліджуємо [194, с. 82]. Тож цілком справедливим буде говорити про те, що рівні кадрового забезпечення безпосередньо зумовлені ієрархічною побудовою Держмитслужби як центрального органу виконавчої влади.

Стосовно рівнів кадрового забезпечення Державної митної служби в Україні, то обґрунтованого наукового підходу та законодавчого висвітлення цього питання на сьогодні не існує. На наш погляд, якщо враховувати запропоновану модель виокремлення рівнів на основі управлінської

структури Держмитслужби, то об'єктивно можна виділити три приклади останніх.

Перший – це вищий рівень, де ключове значення має діяльність органів координації та управління Державною митною службою України, а саме Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України. У межах зазначеного рівня забезпечують:

1) формування державної кадрової політики у сфері державної служби органів влади в цілому та Держмитслужби зокрема. Відповідно до визначення М. К. Якимчука, державна кадрова політика – це та галузь управління кадрами, що повинна виробляти цілі, функції та способи реалізації зазначеної діяльності, визначати проблеми її організаційних компонентів і шляхи їх подолання. Ці функції має покладатися на державну систему роботи з кадрами і реалізовуватися суб'єктами управління кадрами, зокрема й у спеціалізованій службі. Основні напрями цієї політики повинні бути єдиними для всіх державних органів і визначатися законом, а особливості її реалізації в окремих державних органах – їхніми керівниками [199, с. 136]. Відповідно до точки зору А. М. Стадник, державна кадрова політика є системою вихідних, наріжних позицій і провідних ідей, що розкривають основні підходи держави до вирішення кадрових проблем у сучасних умовах і на перспективу, цілі, завдання і пріоритетні напрями формування, розвитку і раціонального використання кадрового потенціалу. Вона визначає критерії добору, оцінки і ротації кадрів, шляхи удосконалювання підготовки і підвищення кваліфікації персоналу, форми і методи стимулювання працівників до ефективної діяльності. Предметом кадрової політики є кадри, їхні окремі категорії і групи, кадрові відносини, кадрові процеси і механізм управління ними, зокрема: а) структура кадрового потенціалу і його динаміка; б) система добору кадрів і оцінки їхньої діяльності; в) професійне зростання і система підвищення кваліфікації персоналу; г) методи і засоби забезпечення мотивації праці працівників,

соціальних гарантій і соціального захисту; г) організація кадрової служби [170, с. 89].

З викладеного можна зробити висновок, що державна кадрова політика є системою загальнонаціональних орієнтирів та вимог щодо роботи із кадрами підприємств, установ та організацій, спрямованою на їх раціональне використання у відповідних сферах суспільної діяльності. На відміну від внутрішньоорганізаційних векторів побудови та здійснення кадрової роботи, державна кадрова політика нормативно визначена. Так, окремими нормативними документами встановлено засади кадрової політики у сфері державної служби органів влади в цілому та Держмитслужби зокрема, переважна більшість яких є стратегічно орієнтованими документами, котрі окреслюють послідовні кроки удосконалення роботи із персоналом. Наприклад, слід вказати розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України» від 21 липня 2021 р. № 831-р. Документ затверджує Стратегію реформування державного управління України на 2022–2025 роки, завданнями якої є: «забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави» [44]. Удосконалення публічної служби, згідно із вказаним вище документом, «передбачає продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, діяльність якої спрямована на захист інтересів громадян. Наголошено на необхідності підвищення престижу держави як роботодавця завдяки проведенню реформи системи оплати праці державних службовців. Однією з основних умов для цього є стаке фінансове забезпечення. Питання реформування системи оплати праці державних службовців вирішується

разом з питанням щодо визначення додаткових джерел фінансування. Витрати на проведення зазначеної реформи можуть покриватися, зокрема, шляхом підвищення ефективності державного управління та оптимізації чисельності працівників органів виконавчої влади та ліквідації вакантних посад» [44].

Крім того, Стратегія передбачає, що однією з основних умов для успішного розвитку державної служби є забезпечення доброчесності державних службовців. Передбачається продовжувати розроблення і впровадження сучасних інструментів, які допомагають мінімізувати ризики, що пов'язані з неетичною поведінкою державних службовців і зловживанням службовим становищем, і включають такі компоненти: «надання державним службовцям можливості отримання консультацій у складних етичних ситуаціях та подання скарг у разі виявлення фактів недоброчесної поведінки; проведення навчання щодо практичних аспектів доброчесності та включення питань, які стосуються етичної поведінки державних службовців, у програми професійного розвитку; проведення тестувань та опитувань щодо проявів недоброчесної поведінки серед державних службовців; декларування інтересів державного службовця, що засвідчує відсутність конфлікту між особистими інтересами державного службовця, членів його родини та його повноваженнями на посаді державної служби (особливо щодо посад державної служби категорії “А”). Невід’ємним компонентом модернізації державного управління є підвищення якості професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [44];

2) видання ключових підзаконних нормативно-правових актів на виконання митного законодавства України, яким затверджується митна політика, основи митної справи та роботи органів виконавчої влади, які уповноважені реалізовувати діяльність у відповідному напрямі. Тобто саме на цьому рівні технічні основи механізму кадрового забезпечення Держмитслужби знаходять упорядкування та формалізацію, перетворюючись

на послідовні функціональні процедури. При цьому багато правових засад на зазначеному рівні мають універсальний характер, адже затверджують кадрові процеси, притаманні не тільки в роботі Держмитслужби, як-то постанова КМУ «Про затвердження 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, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 25 березня 2015 р. № 171, положення якої застосовуються до всіх кандидатів на роботу із відповідними обов'язками та ризиками [83];

3) побудова найвищої керівної ланки Державної митної служби України. Саме на цьому рівні відбувається призначення ключового керівника в системі Держмитслужби – Голови, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України відповідно до законодавства про державну службу [144]. Варто зазначити, що саме на Голову покладається вагома роль у сфері кадрового забезпечення органу, адже, володіючи найширшим колом управлінсько-організаційних повноважень, ця посадова особа організовує та координує кадрову роботу в усій структурі відомства.

Другий рівень кадрового забезпечення Державної митної служби України полягає в роботі управлінського ядра вказаного центрального органу виконавчої влади, зокрема його центрального апарату. На цьому рівні здійснюється [83]:

1) визначення та реалізація стратегії кадрової роботи із персоналом Державної митної служби. Відповідно до загального значення стратегія – це сукупність узагальнених дій, необхідних для досягнення поставлених цілей шляхом координування і розподілу ресурсів організації; розробка стратегії полягає в розробленні планів досягнення цілей, в якому передбачені можливості організації [45]. В управлінні стратегія характеризується

особливостями, які полягають у: 1) загальносвітових умовах науково-технічного прогресу, що прискорюється, швидких змін попиту та пропозиції, зростання невизначеності економічної й фінансової ситуації цей тип управління, заснований на оцінці тенденцій турбулентності, нестабільності та випадковості багатьох чинників, цілком орієнтований на формування тривалих конкурентних переваг, запобігання загрозам ззовні й визначення шляхів адаптації до ситуацій, які виникають; 2) пристосуванні внутрішніх базових елементів (структури, функцій, методів, технологій, персоналу) до зовнішніх змін, щоб «амортизувати» й мінімізувати вплив негативних чинників [11, с. 90–91].

Виходячи з викладеного, стратегія кадрового забезпечення Державної митної служби – це перелік дій та процедур роботи із персоналом Державної митної служби, запланованих до реалізації протягом відповідного часового відрізка в майбутньому, визначених із урахуванням поточних практичних викликів діяльності органу та перспектив розвитку Держмитслужби, зумовлених показниками функціонування відомства та кожного окремого працівника. Наприклад, на сьогодні в роботі Державної митної служби розроблено принципово нову кадрову стратегію. За допомогою неї передбачається забезпечення протягом 2021–2024 років системного підходу до роботи в галузі управління персоналом Держмитслужби, виконання цілей та завдань, які призведуть до трансформації служб персоналу Держмитслужби в HR-служби із відповідним функціоналом, ресурсами, навичками, інструментами та кваліфікацією. Розроблення та впровадження стратегії ґрунтується на детальному дослідженні зарубіжного досвіду з аналогічних питань [42];

2) встановлення порядку та вимог до кадрових процедур, що здійснюються в органах та підрозділах Державної митної служби України. Наприклад, щорічно наказом Державної митної служби України затверджується Перелік пріоритетних напрямів (тем) для підвищення

кваліфікації посадових осіб митних органів за спеціальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами, який узагальнює саме ті проблемні питання, поглиблення знань з приводу вирішення яких працівників Держмитслужби потребують найбільше. З урахування цих тем будується процес професійного навчання та виховання [123];

3) удосконалення кадрового забезпечення Державної митної служби України. На другому рівні сконцентровано найбільшу управлінську владу в межах всієї структури Держмитслужби, що дозволяє реалізовувати заходи, спрямовані на розвиток роботи з персоналом, наприклад, шляхом запровадження нових, ефективних практик. Зокрема, з початком повномасштабного вторгнення та введенням воєнного стану в країні перед Держмитслужбою постав комплекс проблем, який ускладнював виконання митними органами покладених на них завдань та вимагав нових ефективних рішень щодо зміцнення кадрового потенціалу. Це зумовило пошук нових та актуалізацію наявних підходів до формування кадрового потенціалу Держмитслужби та її територіальних органів. Ключовими стали заходи з оновлення особового складу митних органів, які спрямовані на залучення випускників профільних вищих навчальних закладів, а також добір за компетенційним підходом. У цьому ж аспекті актуальним та необхідним є вивчення зарубіжного досвіду кадрового забезпечення митних органів, що дозволяє перейняти доцільні та ефективні управлінські інститути, котрі найбільше підходять у національних реаліях [43; 83];

4) відбір на посади в органи та підрозділи Державної митної служби України. В межах цього рівня кадрового забезпечення Держмитслужби відбувається поповнення персонального складу її органів та підрозділів. Основою цієї процедури є накази Голови органу про проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби у відповідних складових структури організації [83].

І останній, третій рівень кадрового забезпечення Державної митної служби України, полягає у роботі територіальних підрозділів цього відомства. В межах цього рівня відбувається: безпосередня реалізація кадрової політики та Стратегії; виконання вимог нормативно-правових актів Голови Держмитслужби та інших компетентних суб'єктів кадрового забезпечення цього органу; виховання та професійне навчання персоналу; забезпечення проходження ним служби; реалізація кожним його представником своїх прав, свобод та інтересів; контроль законності діяльності кадрових підрозділів.

Окрім рівнів, кадрове забезпечення Державної митної служби України реалізується за відповідними напрямками. Термін «напрямок» має такі лексичні значення: шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища [60, с. 268; 196, с. 59]. З приводу напрямів кадрового забезпечення в різних сферах професійної діяльності існує декілька наукових точок зору. Наприклад, А. М. Ключко зазначає, що робота із персоналом підприємства, установи чи організації містить два ключових напрями: 1) діяльність із удосконалення структури системи; 2) організаційна робота з персоналом [72]. О. М. Попов, А. Г. Беліченко та В. Г. Воронкова наголошують на необхідності віднесення до напрямів кадрового забезпечення: по-перше, планування потреби в кадрах; по-друге, навчання і підвищення кваліфікації кадрів; по-третє, організацію оплати праці тощо [28]. В. С. Венедиктова до напрямів кадрового забезпечення відносить: створення нових якісних критеріїв прийняття на роботу; удосконалення роботи кадрового механізму в цілому та кадрових органів зокрема; забезпечення належного матеріального та соціального забезпечення працівників тощо [59].

Безперечно, кожна наукова точка зору має право на існування, проте у своїх концепціях вчені допускають помилкового ототожнення напрямів з іншими складовими сутності кадрового забезпечення, такими як функції, мета або завдання. Напрями є більш широкою категорією, а саме визначеними

об'єктивними властивостями, особливостями та завданнями кадрового забезпечення Держмитслужби і характеризують вектори виконання функцій представленої процедурно-організаційної діяльності. Зважаючи на це, до напрямів кадрового забезпечення Державної митної служби України належить [80]:

1) освітньо-наукова співпраця. Зазначений напрям пов'язано із вихованням та навчанням нових фахівців для органів та підрозділів Держмитслужби завдяки провадженню освітньо-наукових заходів та взаємодії із закладами вищої освіти. Так, з метою залучення на роботу до Державної митної служби України мотивованої молоді в органі існує інститут спеціального стажування. Відповідно до наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку проведення стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Державної митної служби України та її територіальних органах» від 23 лютого 2022 р. № 90 «метою стажування громадян з числа молоді в митних органах є ознайомлення з функціонуванням державної служби, набуття ними практичного досвіду виконання завдань та обов'язків державного службовця, а також ознайомлення їх зі специфікою діяльності митного органу. Стажування проводиться із громадянами з числа молоді, які не перебувають на посаді державної служби та виявили бажання пройти стажування у митному органі» [151]. «Стажування здійснюється строком від одного до шести місяців у вільний від навчання (роботи) стажиста час за режимом, який має враховувати правила внутрішнього службового розпорядку митного органу, а також режим роботи керівника стажування. Стажування проходить на безоплатній основі. Держмитслужба не несе зобов'язань щодо відшкодування стажистам витрат, пов'язаних із проходженням стажування, зокрема: на оплату проїзду до місця стажування й у зворотному напрямку, добових за час перебування в дорозі, найму житла тощо» [151].

Цей же напрям передбачає співпрацю із закладами вищої освіти, які готують майбутні кадри для органів та підрозділів Державної митної служби України, надаючи їм фундаментальних знань та відповідних практичних навичок згідно із завданнями та напрямками роботи органу. Одним з подібних закладів є Університет митної справи та фінансів – багатoproфільний заклад вищої освіти, який структурно складається з: Навчально-наукового інституту права та міжнародно-правових відносин, 4-х факультетів (інноваційних технологій; фінансового; економіки, бізнесу та міжнародних відносин; управління (6000 студентів), 24 кафедр, 16 структурних підрозділів (468 співробітників) військової кафедри (200 курсантів), ліцею міжнародних відносин (230 учнів 8–11 класів, на самоокупності). Всі освітні програми адаптовані під вимоги роботодавців, серед яких, крім Державної митної служби України, є Бюро економічної безпеки, Агентство з розшуку та менеджменту активів, інші державні та приватні установи, організації. Університет митної справи та фінансів є провідним центром міжнародного співробітництва в сфері митної освіти. На його базі створені та функціонують 7 міжнародних центрів: корейський, італійський, польський, азербайджанський, бразильський, арабський, Почесного Консульства Кот-д'Івуар) [180; 80];

2) підтримка та удосконалення організаційно-управлінської системи Державної митної служби. Так, ефективне, системне та комплексне провадження кадрового забезпечення зазначеного органу державної влади сприяє формуванню якісного кадрового резерву, завдяки якому можливо: по-перше, оперативно ліквідовувати кадровий дефіцит; по-друге, у разі необхідності швидко створити нові підрозділи або органи в системі Державної митної служби, а також створити умови для початку їх роботи. Крім того, наявність таких широких можливостей управління персоналом дозволяє оперативно реагувати на відхилення в роботі Держмитслужби в

цілому та кожної її окремої складової зокрема, а також вчиняти відповідні заходи із удосконалення [80];

3) стимулювання кадрів Державної митної служби України. З точки зору психології стимулювання – це засіб впливу на свідомість та психіку людини, що пов'язаний з реалізацією суб'єктивного права або з отриманням особами винагород за свою соціально активну правомірну поведінку. Стимулюючий вплив сприяє інтересу до здійснення визначених справ, одержання матеріального, морального схвалення [173, с. 8]. Стимулювання в управлінському розумінні – це вплив суб'єктів (посадової особи, органу) на потреби, інтереси, на свідомість, волю, практичну поведінку службовця, а відповідно, на результати його управлінської праці, державно-службової діяльності [27, с. 17].

Стимулювання як напрям кадрового забезпечення Державної митної служби України розкривається у декількох аспектах, а саме:

а) поєднанні мотиваційних (заохочувальних) та дисциплінарних заходів впливу на працівників Державної митної служби України з метою впливу на їхню свідомість та забезпечення плідного й ефективного виконання своїх функцій;

б) визначенні об'єктивної необхідності застосування заохочень та стягнень з огляду на перспективу активізації робочого процесу, а також суб'єктивної користі та ефективності останніх, виходячи із персональних характеристик кожного окремого службовця;

в) формуванні пропозицій та концепцій удосконалення мотиваційно-стимулятивного механізму діяльності персоналу Державної митної служби України [80].

Таким чином, проведений у цьому підрозділі дисертаційного дослідження аналіз дає змогу констатувати, що окреслені вище рівні та напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш змістовно та повно розкривають сутність та зміст відповідної

діяльності. А отже, цілком справедливим буде говорити про те, що розкриття цих питань має важливе теоретичне та практичне значення.

2.2. Суб'єкти кадрового забезпечення Державної митної служби України та межі їх компетенції

Кадрове забезпечення Державної митної служби України не реалізується само по собі, воно вимагає здійснення діяльності цілої низки спеціально уповноважених суб'єктів, кожен із яких має власні повноваження. Водночас робота кожного суб'єкта має свої межі, які насамперед зумовлені їхньою компетенцією. Термін «суб'єкт» є категорією іншомовного походження, з лат. означає «subjectus» – підлеглий, підвладний. У сучасній довідковій літературі під цим поняттям розуміють особу чи організацію як носія певних прав, можливостей, обов'язків; учасника якогось процесу або діяльності та ін. [197, с. 679; 85, с. 63].

У філософії під суб'єктом розуміється носій предметно-практичної діяльності і пізнання (індивід або соціальна група), джерело активності, яке спрямоване на певний об'єкт. З цього приводу М. О. Перепелиця робить наступний та цілком обґрунтований висновок: «Оскільки суб'єкт – це не тільки носій діяльності, але й носій пізнання, то це розумна істота, яка має свідомість та волю, тобто людина. Отже, під суб'єктом не можна розуміти жодну живу істоту на планеті, окрім людини, оскільки тільки вона є розумною істотою, яка володіє даром мислити та говорити. Саме цим людина відрізняється від усіх інших біологічних індивідів. А якщо людина – це розумна істота, то цілком закономірним є процес, коли на певному історичному етапі свого розвитку вона починає виокремлювати себе від усього навколишнього світу, що її оточує. З тієї миті, як людина усвідомила свою відособленість та протистояння всьому іншому світу, який існує

незалежно від неї і поза нею, можливо говорити про появу суб'єкта взагалі. Виокремлення суб'єкта виражалось в тому, що первісна людина почала усвідомлювати своє буття та своє відношення до зовнішнього світу та стала протиставляти себе останньому. Людина (суб'єкт) розуміє, що навколишній світ їй протистоїть. Але вона не просто пасивно усвідомлює оточуючу її дійсність, а намагається активно впливати на неї, для того щоб перетворити для найбільш оптимальних умов свого існування. У процесі такого перетворення перед людиною виникає природна потреба у захисті свого, перш за все фізичного, існування. У зв'язку з цим з навколишнього об'єктивного світу вона виділяє особливу сферу – правову, тобто єдину, яка може забезпечити їй такий захист (причому саме виділяє, а не створює, оскільки “право не створюється саме законодавцем, а виникає у зв'язку з історичною необхідністю, об'єктивно у процесі розвитку суспільних відносин”» [6, с. 180–181].

Таким чином, у загальнонауковому розумінні суб'єкт – це людина як носій свідомості та інтелекту, яка за рахунок цього може взаємодіяти з іншими представниками соціуму. Натомість в управлінні та безпосередньо праві зміст цієї категорії розширений. Наприклад, О. Пирожкова, А. Годунов, В. Бакуменко, В. Малиновський та А. Петров запропонували такі підходи до визначення суб'єкта у сфері управлінської науки: суб'єктом є система державної влади у вигляді спеціально утворених органів влади, що взаємодіють, між якими розподілені певні функції державного управління; суб'єктом управління у суспільних процесах є люди; суб'єктом управління є спеціальні групи людей, які за допомогою різних форм організаційної практики здійснюють необхідні рухи об'єкта; суб'єкт управління – це система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто – це система, що управляє [126, с. 267; 85, с. 64].

Під суб'єктом права зазвичай розуміють особу або організацію, за якими держава визнає здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. У сучасній юридичній літературі поняття «суб'єкт права» найчастіше використовується як синонім категорій «суб'єкт» або «учасник правовідносин». У юридичних джерелах кінця XIX – початку XX ст. поняття «суб'єкт права» використовувалося лише для позначення носія суб'єктивних прав. Слово «суб'єкт» у застосуванні до правовідносин, зазначав Г. Ф. Шершеневич, вживається у подвійному значенні. «Говорять про суб'єкта правовідносин, розуміючи його або з активного боку як носія права, або з пасивного боку як носія обов'язку. Частіше ж говорять про суб'єкта права, маючи на увазі тільки того учасника цих відносин, якому належить у ньому право». «Суб'єктом права називається кожний, – розвивав цю саму думку Є. М. Трубецькой, – хто здатний мати права, незалежно від того, користується він дійсно ними чи ні» [160, с. 22]. В. І. Синайський зазначав: «Суб'єктом у праві буде насамперед людина, а саме: конкретна, жива, а не абстрактна людина, яка дещо неточно називається фізичною особою, у нас правильно називається “приватною особою” [22].

З огляду на зазначене вище під суб'єктом у правовому або управлінському сенсі найбільш доцільно розуміти не тільки людину, а й соціальні спільноти, групи (підприємства, установи, організації, органи влади та ін.) як носії суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, на основі яких вони вступають у правовідносини.

Таким чином, під суб'єктами кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш доцільно розуміти спеціально уповноважених фізичних та/або юридичних осіб, які відповідно до норм чинного законодавства наділені певним колом суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що дають змогу їм вступати у правові відносини в досліджуваній сфері суспільних відносин. Водночас, слід зауважити, що

робота кожного суб'єкта має свої межі, які насамперед зумовлені їхньою компетенцією.

Зауважимо, що під зміст цього визначення підпадає велика кількість суб'єктів, правовий статус кожного з яких унікальний та наділений окремим набором прав та обов'язків. Наприклад, до їх числа можна віднести Верховну Раду України (далі – ВР України), що є єдиним органом законодавчої влади України. Це відомство є колективним та складається із чотириста п'ятдесяти народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Головною особливістю парламенту є те, що він уповноважений Конституцією України на прийняття законів – найвищих за своєю юридичною силою нормативно-правових актів після Основного Закону [91].

Законами регламентовано широкий спектр питань. Зокрема, виключно ними визначають: «1) права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; 2) громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; 3) права корінних народів і національних меншин; 4) порядок застосування мов; 5) засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; 6) основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; 7) правовий режим власності; 8) правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; 9) засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 10) засади регулювання демографічних та міграційних процесів; 11) засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; 12) організація і діяльність

органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; 13) територіальний устрій України; 14) судоустрій, судочинство, статус суддів; засади судової експертизи; організація і діяльність прокуратури, нотаріату, органів досудового розслідування, органів і установ виконання покарань; порядок виконання судових рішень; засади організації та діяльності адвокатури та ін.» [91]. До того ж виключно законами України встановлюються: «1) Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; 2) порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; 3) одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів; 4) порядок використання і захисту державних символів; 5) державні нагороди; 6) військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання; 7) державні свята; 8) порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального» [91]. Тож саме ВР України прийнято ключові законодавчі акти, що є правовими засадами кадрового забезпечення Державної митної служби України, а саме: Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, що встановлює правовий статус працівників митних органів як державних службовців, деякі аспекти їх кадрового забезпечення тощо.

Суб'єктом кадрового забезпечення Державної митної служби України також виступає Кабінет Міністрів України, який згідно із Законом України

від 27.02.2014 №794-VII є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Законом визначено, що до основних завдань Кабінету Міністрів України належать: «1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави; 6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю» [154]. До складу Кабінету Міністрів України входять: «Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України. Діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності

Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої і зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності. Кабінет Міністрів України здійснює постійний контроль за виконанням органами виконавчої влади Конституції України та інших актів законодавства України, вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів» [154].

Таким чином, у сфері кадрового забезпечення Державної митної служби України КМУ є тим суб'єктом, який: забезпечує реалізацію законодавства у цьому секторі суспільних відносин; здійснює контроль та координацію роботи органів виконавчої влади, діяльність яких пов'язана із митною сферою; реалізує державну кадрову політику у державній службі; формує підзаконну нормативно-правову основу кадрового забезпечення Держмитслужби та інших органів державної влади тощо.

Кабінету Міністрів України підпорядковується Міністерство фінансів України. Згідно із Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI міністерства є центральними органами виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. До основних, загальних завдань роботи міністерств належить: «1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його

вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; 4¹) забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні тощо» [156].

Безпосередньо Мінфін згідно із постановою КМУ «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20 вересня 2014 р. № 375 є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову, бюджетну та боргову політику, державну політику у сфері міжбюджетних відносин та місцевих бюджетів, державну політику у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку та аудиту, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного фінансового контролю, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, коштів клієнтів відповідно до законодавства, запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку. Відповідно до переліку ключових завдань Мінфін

забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, державної політики у сфері контролю за трансфертним ціноутворенням, державної фінансової політики у сфері співробітництва з іноземними державами, іноземними фінансовими установами і міжнародними фінансовими організаціями, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [142].

Як і КМУ, Міністерство фінансів України забезпечує реалізацію державної політики та законодавства нашої держави, але безпосередньо у митній сфері. Крім того, Мінфін спрямовує роботу Держмитслужби, як у функціональних і організаційно-технічних питаннях здійснення митної справи, так і в аспектах кадрового забезпечення, наприклад, завдяки виданню наказів про порядок відбору кадрів для митних органів, стажування на посадах в митниці тощо [84].

Ураховуючи той факт, що працівники Держмитслужби є державними службовцями, на них поширюється дія нормативно-правових актів Національного агентства України з питань державної служби (далі – НАДС), яке можна вважати одним із суб'єктів кадрового забезпечення. Відповідно до постанови КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500 НАДС «є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті). Агентство у своїй діяльності керується

Конституцією і законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції України та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства» [143]. Основними завданнями НАДС є: «1) забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах; 2) участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування; 3) здійснення функціонального управління державною службою» [143]. НАДС відповідно до покладених на нього завдань: «1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення такого законодавства та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на розгляд Кабінету Міністрів України; 2) готує зауваження та пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України в установленому порядку; 3) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; 4) забезпечує нормативно-правове регулювання у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 5) складає та формує перелік державних органів, установ та організацій, посади керівних працівників і спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців; 6) організовує централізоване проведення оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби; 7) здійснює консультативне та методичне забезпечення щодо організації і проходження державної

служби та служби в органах місцевого самоврядування, зокрема надає методичну допомогу структурним підрозділам, спеціалістам з питань персоналу державних органів, їх апарату (секретаріатів), органів місцевого самоврядування тощо» [143].

Наступним суб'єктом кадрового забезпечення Державної митної служби України є Голова цього центрального органу виконавчої влади, який є безпосереднім керівником зазначеного відомства. На думку О. М. Омарова, керівник – це не та особистість, що повна нарочитої суворості та показової солідності, не та людина, котра вміє красиво говорити з трибуни, а та, котра володіє організаторським талантом і «щедро» наділена суто людськими душевними якостями. Такий керівник здатний виявляти себе добродійним чином на всіх стадіях процесу управління, в усій управлінській діяльності [90, с. 252]. К. С. Ізбаш зазначає: «Керівник – це особа, яку наділено владними повноваженнями та яка має певний вплив на підлеглих, є центральною фігурою в будь-якому колективі. Керівник – це професія, потреба в якій виникає тоді, коли праця стає колективною. Саме керівник повинен вміти виробляти стратегію управління, консолідувати зусилля своїх підлеглих на розв'язання важливих завдань управління, використовуючи при цьому свою владу. На відміну від інших категорій працівників, що забезпечують управління, керівники становлять групу посадових осіб, яким делеговані права та обов'язки владного характеру. Вони можуть віддавати накази, розпорядження, що є обов'язковими для відповідних виконавців» [61, с. 122]. В. В. Конопльов визначає керівника як посадову особу, наділену адміністративною владою, на яку законом або підзаконними нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій, яка є головним розпорядником бюджетних коштів, наділена правом прийняття найбільш важливих управлінських рішень, зокрема у вигляді нормативно-правових актів з усіх сфер (напрямів) діяльності підпорядкованого їй органу

(підрозділу) та прийняття кінцевого рішення про присвоєння (пониження) спеціальних звань, прийняття (ротацію) чи звільнення з роботи [61, с. 253].

Виходячи з викладеного, керівником є центральна посадова особа підприємства, установи чи організації, яка: володіє найширшим та найвищим спектром повноважень стосовно інших працівників; керує та спрямовує роботу всього підприємства, установи чи організації або його окремих підрозділів; володіє правом приймати та звільняти з роботи працівників тощо. В структурі Держмитслужби роль основного керівника покладається на її Голову. Перелік його повноважень різноманітний, а окрему їх частину присвячено кадровому забезпеченню. Зокрема, відповідно до постанови КМУ «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 6 березня 2019 р. №227, Голова Держмитслужби: «1) очолює Держмитслужбу, здійснює керівництво її діяльністю, представляє Держмитслужбу у відносинах з іншими органами, підприємствами, установами та організаціями в Україні та за її межами; 2) організовує та контролює у межах повноважень виконання в апараті Держмитслужби та її територіальних органах Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, наказів Мінфіну та інших міністерств з питань, що належать до компетенції Держмитслужби; 3) затверджує положення про самостійні структурні підрозділи апарату Держмитслужби, призначає на посаду та звільняє з посади, в тому числі покладає виконання обов'язків за вакантними посадами, за погодженням з Міністром фінансів керівників самостійних структурних підрозділів та їх заступників; 4) призначає на посаду та звільняє з посади у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців апарату Держмитслужби (якщо інше не передбачено законом), укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України; 5) приймає на роботу та звільняє з роботи в порядку, передбаченому законодавством про працю,

працівників Держмитслужби; 6) вносить на розгляд Міністра фінансів пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації територіальних органів Держмитслужби; 7) приймає рішення (за погодженням з Міністром фінансів) щодо утворення, ліквідації та реорганізації територіальних органів Держмитслужби як відокремлених підрозділів Держмитслужби; 8) призначає на посаду та звільняє з посади за погодженням з Міністром фінансів керівників та заступників керівників територіальних органів Держмитслужби, у тому числі у разі покладення обов'язків за вакантними посадами, призначає на посаду та звільняє з посади керівників митних постів, укладає та розриває з ними контракти про проходження державної служби у порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України; 9) утворює, ліквідовує, реорганізовує підприємства, установи та організації, затверджує положення (статути) про них, в установленому порядку призначає на посади та звільняє з посад їх керівників, здійснює в межах повноважень, визначених законом, інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Держмитслужби; 10) забезпечує організацію підготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб і працівників Держмитслужби, оцінювання результатів їх службової діяльності в межах повноважень, визначених законодавством про державну службу; 11) вирішує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб і працівників апарату Держмитслужби, керівників та заступників керівників її територіальних органів, присвоює їм ранги державних службовців, спеціальні звання (якщо інше не передбачено законом), забезпечує однакові підходи в Держмитслужбі до заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності; 22) вносить в установленому порядку подання щодо представлення посадових осіб і працівників апарату Держмитслужби та її територіальних органів до відзначення державними нагородами України, відзначає відомчими відзнаками» [144] тощо.

Централізованість управління Держмитслужбою та кадрового забезпечення органу досягається за рахунок існування прямо підпорядкованого Голові центрального апарату, в структурі якого існує спеціальний підрозділ, – Департамент по роботі з персоналом. Останній є складовою Держмитслужби із виключними повноваженнями в сфері кадрової роботи, у зв'язку з чим його цілком можна виділити як окремого суб'єкта. Так, до основних завдань і функцій Департаменту належить: «1) здійснення добору персоналу в апарат Держмитслужби та на керівні посади в територіальних органах Держмитслужби; 2) документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення; 3) здійснення контролю за додержанням законодавства про державну службу, про працю та станом управління персоналом у територіальних органах Держмитслужби; 4) організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом в територіальних органах Держмитслужби; 5) організація роботи з підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб Держмитслужби та її територіальних органів; 6) організація проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців Держмитслужби; 7) участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються питань управління персоналом, трудових відносин та державної служби; 8) участь у заходах щодо забезпечення взаємодії з міжнародними організаціями з питань професійної підготовки посадових осіб апарату Держмитслужби та її територіальних органів» [181].

На рівні територіальних підрозділів Державної митної служби України ключову роль у питаннях кадрового забезпечення відіграють начальники територіальних митниць, повноваження яких відповідають повноваженням Голові Держмитслужби із обмеженнями територією відповідної митниці, яку вони очолюють. Так, кожен відповідний начальник митниці: «1) призначає на посаду та звільняє з посади у порядку, передбаченому законодавством про державну службу, державних службовців митниці; 2) приймає на роботу та

звільняє з роботи в порядку, передбаченому законодавством про працю; 3) забезпечує організацію підготовки, підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб і працівників митниці, оцінювання результатів їх службової діяльності в межах повноважень, визначених законодавством про державну службу; 4) залучає фахівців, експертів, спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій за погодженням з їх керівниками, вчених, представників інститутів громадянського суспільства до розгляду питань, що належать до компетенції митниці, у тому числі з питань кадрового забезпечення тощо» [132].

Підбиваючи підсумок, зауважимо, що кадрове забезпечення Державної митної служби України залежить від діяльності великої кількості різноманітних суб'єктів: органів державної влади та їх посадових осіб, кожен з яких володіє власними повноваженнями у відповідній сфері. При цьому права та обов'язки всіх суб'єктів є різними за обсягами та цільовою орієнтованістю, у зв'язку з чим їх доцільно класифікувати таким чином: 1) суб'єкти, що відповідають за формування законодавчої бази та державної політики у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України); 2) суб'єкти, до компетенції яких входить загальна організація, координація та реалізація кадрового забезпечення в Держмитслужбі (Голова Державної митної служби України, Департамент по роботі з персоналом); 3) суб'єкти кадрового забезпечення в структурних підрозділах Держмитслужби – начальники територіальних органів ДМС [84].

У підсумку представленого підрозділу наукового дослідження слід узагальнити, що кожен із окреслених вище суб'єктів володіє своїм, особливим правовим статусом та діє в межах визначеної нормами чинного законодавства та відомчої нормативно-правової бази компетенції. Остання, зокрема, зумовлена: по-перше, нормами чинного законодавства, яке регулює

діяльність того чи іншого суб'єкта; по-друге, повноваженнями, якими наділені відповідні суб'єкти в процесі здійснення кадрового забезпечення; по-третє, метою, завданнями та функціями, які вони виконують у процесі реалізації відповідного забезпечення [84].

2.3. Адміністративно-правові форми та методи кадрового забезпечення Державної митної служби України

Кадрове забезпечення Державної митної служби України віднаходить свій зовнішній вияв у сукупності певних форм, які реалізуються за допомогою використання спеціального набору інструментів та засобів, які прийнято називати методами. При цьому, враховуючи специфіку правового статусу Держмитслужби, відповідні форми та методи мають адміністративно-правовий характер. Етимологічно «форма» – це: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; обриси частин людського тіла, людської фігури; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) поверхня з рельєфним зображенням для друкування; друкарський набір, уміщений в раму; 4) тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; 5) структура, спосіб побудови думки; 6) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація і зовнішній вияв; 7) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; 8) певна система художніх засобів як спосіб вираження змісту творів літератури й мистецтва; 9) сукупність прийомів, елементів техніки виконання, які використовуються при створенні мистецького твору; 10) вид побудови, організації літературного, музичного твору; 11) спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; спосіб, характер викладу думки, пропозиції, повідомлення та ін.; 12) суворо встановлений

порядок у будь-якій справі; 13) стан людини, який дозволяє повністю виявити її сили, уміння, здібності тощо [24].

Отже, узагальнено можна вказати, що форма – це зовнішнє вираження якогось об'єкта дійсності, тобто приклад того, як ми його бачимо та сприймаємо у фізичному плані, або спосіб існування змісту якоїсь думки, діяльності, справи та ін. У правовій площині розуміння форми набуває більшого ступеня абстрактності. Так, Н. М. Пархоменко зауважує, що правова форма – це загальне відображенням об'єктивного зв'язку права і соціальної матерії, яка охоплюється дією правового регулятора. «У такому розумінні право є історично зумовленою формою організації суспільних відносин. “Форма права” відображає характер права як рівної міри або масштабу, що застосовується до учасників суспільних відносин та є засобом вираження волі суб'єктів правового життя (засобом закріплення і реалізації правових норм). Тобто форма права має інструментальний характер і безпосередньо пов'язана із джерелами права. Правова форма опосередковує та організовує і неправову матерію, у повсякденному бутті виступає у вигляді правової форми економічних, політичних та інших відносин», – доводить науковець [122, с. 52, 138–139].

Окрему увагу варто звернути на підхід А. О. Мовчана щодо тлумачення змісту та сутності правових форм, який пише: «поняття “правова форма” введено загальною теорією права, щоб відобразити правову реальність. Воно використовується для визначення зв'язку права з іншими соціальними процесами. Увага акцентується на юридичних властивостях правових явищ, що опосередковують економічні, політичні, побутові та інші відносини. Крім того, правова форма відображає процес перетинання права і матеріальних відносин. Для розкриття об'єктивного існування права недостатньо тільки знати його нормативний зміст. Необхідно ще побачити нормативний зміст у реальних суспільних відносинах. Завдяки правовому регулюванню особи можуть вчиняти так, як передбачено нормою права. Їхня поведінка

впорядковується, приводиться відповідно до потреб держави і суспільства. У цьому призначення правової форми – визначити, як слід вчиняти суб'єктам права у конкретних юридичних ситуаціях. Як категорія теорії права правова форма характеризується загальністю й абстрактністю. Правові форми становлять уособлені групи норм, що мають нормативне вираження у вигляді окремих утворень, юридичних режимів, які у практичній діяльності набувають стійкості і сталості. Вони завжди встановлюються законодавцем. Держава за їх допомогою має змогу викликати до життя найбільш ефективну поведінку. Правова форма забезпечує організованість і дисципліну в суспільних сферах, вводить захисні санкції і встановлює міру відповідальності щодо порушників проведення добору кадрів. Отже, призначення правової форми – викликати до життя ту чи іншу поведінку і виключити небажані дії. Вона має властивості: обов'язкова нормативність і фіксованість, стабілізуючий характер, здатність збалансувати інтереси різних соціальних груп, відповідальність, встановлення гарантій інтересів різних суб'єктів» [112, с. 85–86].

Як зазначає В. Біла, правова форма є категорією комплексною, враховуючи виконання нею ще однієї функції – утворення каркасу всередині самого права, об'єднання різних елементів, що входять у право. Зазначені функції можна розглядати як самостійні лише на рівні теорії права, на рівні ж галузевих наук вони нерозривно зв'язані. Встановлення стійкого та об'єктивно необхідного зв'язку між складовими елементами і є тією властивістю, що дає змогу правовій формі забезпечити вплив елементів права на суспільні відносини, надати юридичного значення результатам діяльності їх учасників, забезпечити розвиток таких відносин, а в разі необхідності й охорону за допомогою засобів державного примусу. «Наведені міркування дають змогу визначати правову форму як категорію інтегральну», – резюмує вчена [18, с. 99–100].

На противагу наведеним широким точкам зору, існує цілий ряд підходів більш вузького змісту. Наприклад Н.В. Федіна та Р.Б. Тополевський ототожнюють форми права із джерелами, зауважуючи, що це – вихідні від держави або визнані нею офіційно документальні форми вираження і закріплення норм права, які надають їм юридичного, загальнообов'язкового значення [179, с. 149]. А. М. Шульга обстоює позицією про те, що правова форма – це організаційна форма діяльності держави, яка, по-перше, передбачена правом і йому відповідає, по-друге, спричиняє юридично значущі наслідки для суб'єктів права [193, с. 29].

В адміністративно-правовій науці склалася окрема дискусія з приводу розуміння категорії форм. Зокрема, Д. М. Павлов наголошує, що адміністративно-правова форма – це зовнішньо виражена дія, волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу (посадової особи), здійснюване в межах режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети. Кожен суб'єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість вибирати в конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відобразити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найефективніша та найбільше відповідає державним інтересам. Конкретними прикладами дій суб'єктів управління, в яких відображається зміст адміністративно-правових форм є видання акта управління, прийняття рішення, вирішення скарги, проведення наради, призначення ревізії, видача дозволу, реєстрація підприємства, здійснення контролю тощо [119, с. 62–63]. В. Г. Горшенєв та І. Б. Шахов зазначають, що правова форма є специфічною організаційною формою діяльності органів держави, посадових та інших суб'єктів, що здійснюється на основі суворого дотримання вимог закону, інших нормативних актів, а її результати завжди тягнуть визначені наслідки, що мають теоретичне значення або пов'язані з їхнім настанням [8]. О. П. Рябченко звертає увагу, що зміст адміністративно-правових форм

виявляється переважно у настанні юридичних наслідків, таких як: внесення змін до правового режиму, початок, зміну чи припинення правовідносин, які породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів влади й управління. Поряд із цим неправові форми, не мають юридичних наслідків і спрямовані на виконання тактичних чи оперативних завдань [162, с. 26–27; 8]. О. М. Бандурка вважає, що адміністративно-правова форма – це зовнішній вияв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній прояв [13, с. 185–186].

Варто наголосити, що зазвичай науковці тлумачать адміністративно-правові форми у контексті роботи відповідних суб'єктів державного управління або конкретних юридичних інститутів, явищ тощо. Наприклад, Я. М. Лісойван сформулював та обґрунтував визначення адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) відповідно до якого це зовнішнє вираження адміністративних дій (процедур) органів ДБР України (їх посадових осіб), які визначені адміністративно-правовими нормами, здійснюються в межах наданих законом компетенцій і повноважень, спрямовані на досягнення певних цілей і виконання покладених на ДБР України державою завдань, та які в процесі реалізації виконавчо-розпорядчої діяльності можуть як викликати юридичні наслідки, так і не спричиняти їх. Виходячи зі змісту вказаного визначення та застосовуючи системний підхід, автор зробив висновок про те, що адміністративно-правовим формам діяльності ДБР України притаманні такі основні ознаки: 1) вони є способами зовнішнього вираження діяльності органів ДБР України та їх посадових осіб; 2) регламентовані нормативно-правовими актами; 3) застосовуються з метою виконання завдань та реалізації функцій, покладених на ДБР України у правоохоронній сфері; 4) визначаються та застосовуються в межах компетенції ДБР України та залежать від обсягу повноважень працівників ДБР України; 5) обираються

залежно від кінцевої мети, на досягнення якої спрямована діяльність цього правоохоронного органу; 6) здебільшого спричиняють певні юридичні наслідки [100, с. 83].

Адміністративно-правову форму забезпечення інформаційної безпеки корпорацій А. Ю. Нашинець-Наумова запропонувала розуміти як: характерну діяльність учасників корпорації із забезпечення інформаційної безпеки, через яку відбувається реалізація їх функцій; конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційних рамок дії учасників корпорації та посадових осіб, за допомогою яких реалізується їх компетенція; здійснення учасниками корпорації, передбачених нормативно-правовими актами видів дій, за допомогою яких реалізується їх завдання із забезпечення інформаційної безпеки корпорацій [115, с. 46].

А. В. Логінов, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади, дійшов висновку, що під адміністративно-правовою формою забезпечення інформаційної безпеки слід розуміти здійснення передбачених нормативно-правовими актами, теорією та практикою державного управління однорідної діяльності посадовими та службовими особами органів виконавчої влади, за допомогою якої реалізується їх компетенція із забезпечення інформаційної безпеки [101]. Відповідно до наукового підходу Л. П. Коваленко адміністративно-правова форма охорони природи полягає насамперед в охороні права власності на природні ресурси, яка здійснюється особливими, притаманними їй засобами впливу [73, с. 84]. Під адміністративно-правовими формами взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні, А. А. Русецький пропонує розуміти визначений нормами чинного законодавства зовнішній вияв практичної діяльності правоохоронних органів, яка, у свою чергу, спрямована на те, щоб забезпечити ефективну спільну роботу відповідних правоохоронних органів на регіональному рівні задля досягнення конкретної, чітко встановленої мети [161, с. 44].

Таким чином, форми – це моделі вираження дії права, зокрема його практичного впливу на суспільно-правові відносини. У своїй сукупності форми становлять архітектуру правового регулювання, визначаючи яким саме чином відповідний спектр суспільних зв'язків буде упорядковано, та за допомогою яких юридичних інструментів окремо взяті питання суспільного життя вирішуватимуться. В адміністративній галузі ми маємо справу із відносинами в сфері публічного управління, тобто діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, які реалізують надані їм законодавством повноваження щодо виконання функцій держави. В цьому випадку форми надають подібній діяльності правомірною, законною характеру, показуючи в чому її суть та як саме остання повинна реалізовуватись. При цьому правові та адміністративно-правові форми чітко відповідають положенням нормативно-правових актів, норми яких упорядковують поведінку суб'єктів суспільних відносин в тій чи іншій сфері. Тобто, на відміну від принципів, що є певною абстракцією та існують над правовою цариною, форми виходять із права, а саме його нормативної складової.

З огляду на зазначене вище, під адміністративно-правовими формами кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш доцільно розуміти врегульований нормами адміністративної галузі права зовнішній вияв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у цьому напрямі. Тобто форми є фактичним відображенням тих дій, що вчиняють відповідні суб'єкти на шляху до досягнення кінцевої мети кадрового забезпечення досліджуваного відомства.

Щодо видів адміністративно-правових форм, то в галузевій науці склалася загальноприйнята думка, відповідно до якої існує чотири ключові форми: 1) видання адміністративних актів: видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів; 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих

адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. Подібна точка зору обстоюється такими науковцями, як В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короед, О. Ю. Дрозд, І. В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова та ін. [5, с. 132; 54].

Проте науковці часто відступають від визначеного загального переліку форм, будуючи власні, цілком унікальні підходи. Так, наприклад, С. С. Бандурка, розбираючись із адміністративно-правовими формами захисту приватної власності суб'єктів господарювання в Україні довів, що до переліку цих форм належить: 1) виконання – реалізація зобов'язуючих адміністративно-правових норм, що виявляється в активних діях суб'єктів права власності, та осіб, які на нього посягають, що здійснюється ними незалежно від їхнього бажання, а в силу виконання своїх юридичних обов'язків; 2) дотримання – форма реалізації забороняючих адміністративно-правових норм, коли суб'єктам та об'єктам адміністративно-правового захисту права власності суб'єктів господарювання заборонено здійснювати недозволені дії; 3) використання – форма реалізації уповноважуючих адміністративно-правових норм, коли суб'єкти та об'єкти адміністративно-правових відносин за власним бажанням використовують можливості, надані їм адміністративно-правовою нормою; 4) видання нормативних актів суб'єктами публічного адміністрування з метою захисту права власності суб'єктів господарювання – це владна підзаконна розпорядча діяльність суб'єктів публічного адміністрування, яка спрямована на виконання законів України шляхом видання актів адміністрування [14, с. 65]. У дослідженні С. М. Мельника, присвяченій аналізу адміністративно-правових форм забезпечення громадської безпеки і громадського порядку державними військовими адміністраціями України в умовах правового режиму воєнного стану, до їх переліку віднесено: 1) загальну адміністративну діяльність; 2) здійснення адміністративно-режимної роботи; 3) організацію адміністративно-пропускового режиму; 4) здійснення адміністративно-

соціальної роботи; 5) здійснення адміністративно-мобілізаційних заходів; 6) здійснення адміністративно-охоронної діяльності; 7) організацію і проведення інформаційно-узагальнюючої роботи у межах реалізації заходів із забезпечення громадської безпеки і громадського порядку [107].

Таким чином, проведений аналіз дає змогу виділити такі ключові адміністративно-правові форми кадрового забезпечення Державної митної служби України:

— нормотворча форма. Взагалі нормотворчості притаманні такі функції, як первинне правове регулювання, оновлення правового матеріалу, ліквідація прогалин у праві і впорядкування нормативно-правового матеріалу (систематизація). Нормотворчість забезпечує внутрішню впорядкованість всієї системи правових норм (юридичного права) і вже тому є важливим чинником упорядкування суспільних відносин і формування правопорядку [95, с. 242–243]. У межах кадрового забезпечення Державної митної служби України нормотворчість розкривається у створенні, оновленні та систематизації всього спектру нормативно-правових актів, які пов'язані із регулюванням діяльності, пов'язаної із кадровим забезпеченням досліджуваної інституції. А отже, завданнями нормотворчості є: а) створення нормативно-правового підґрунтя для упорядкування діяльності суб'єктів кадрового забезпечення; б) нормативне забезпечення можливості реалізації прав, свобод та інтересів всіма службовцями досліджуваного відомства; в) врегулювання службово-трудоного процесу в органах та підрозділах Держмитслужби;

— провадження кадрових процедур. Систему кадрового забезпечення становлять численні процедури роботи із кадровим складом Держмитслужби, а саме процедури: прийняття та звільнення зі служби; професійного навчання та виховання співробітників митниць; забезпечення службової кар'єри, наприклад присвоєння чергового спеціального звання тощо. Як окрема форма кадрового забезпечення Держмитслужби

провадження кадрових процедур виділяється з огляду на особливості останніх порівняно із аналогічними процесами в межах роботи підприємств, установ та організацій інших форм власності та сфер діяльності. Наприклад, прийняття на службу до органів та підрозділів Держмитслужби передбачає проведення конкурсу на зайняття посад державної служби згідно із постановою КМУ від 25 березня 2016 р. № 246. Конкурс проводиться за такими етапами: 1) прийняття рішення про оголошення конкурсу; 2) оприлюднення оголошення про проведення конкурсу; 3) прийняття та розгляд інформації від осіб, які бажають взяти участь у конкурсі; 4) проведення тестування та визначення його результатів; 5) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів; 6) проведення співбесіди та визначення її результатів; 7) складення загального рейтингу кандидатів; 8) визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу; 9) оприлюднення результатів конкурсу. Проводить конкурс спеціальна комісія, до складу якої можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс [147];

– здійснення організаційно-управлінських заходів. Процес кадрового забезпечення супроводжується цілою низкою організаційних дій, спрямованих на створення належних умов для ефективної роботи з кадрами Держмитслужби, до яких належать: проведення нарад; визначення пріоритетів та напрямів розвитку кадрового забезпечення з урахуванням існуючих проблем у роботі відомства; аналіз ефективності кадрової роботи; постійне підвищення професіоналізму службовців; формування методології проведення кадрових процесів тощо.

Реалізація відповідних форм потребує застосування низки інструментів та засобів – методів. Термін «метод» від грец. «methodes» – шлях слідування, теорія, вчення, спосіб досягнення якої-небудь цілі, вирішення конкретного

завдання, сукупність прийомів або операцій практичного чи теоретичного пізнання дійсності, а у більш вузькому розумінні прийом або система прийомів, що застосовуються у будь-якій сфері діяльності. Отже, сукупність методів становить методику якоїсь діяльності, а стосовно наукових досліджень – це система підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання [24, с. 522; 66, с. 618; 174, с. 247]. Як влучно зазначає В. І. Фелик, метод – це універсальна категорія, якою позначають способи та прийоми, що застосовуються для провадження тієї чи іншої діяльності, зокрема розумової або фізичної, в різних сферах суспільних правовідносин або в різних галузях науки [183, с. 225].

У правовій площині методи розглядаються як прийоми юридичного впливу, їх поєднання, яке характеризує використання в цій сфері суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів впливу. Методи невід’ємні від правової матерії. Вони виражають суть того чи іншого юридичного режиму регулювання. Таким чином, метод характеризує узгодження юридичних способів правового регулювання позитивного зобов’язання, дозволу та заборони. В методі як способі впливу права на поведінку людей виявляються дві властивості права визначення поведінки людей взагалі і визначення їх поведінки стосовно цього виду суспільних відносин. Метод права в основному визначається предметом правового регулювання, тобто тими суспільними відносинами для ефективного врегулювання яких і служить метод [188, с. 858–859].

У межах адміністративної галузі права сутність категорії «метод» дещо змінюється. Досліджуючи це питання В. В. Галуцько, В. І. Курило та С. О. Короед визначили: «Адміністративно-правовий метод – це сукупність способів, прийомів, засобів впливу суб’єктів публічної адміністрації на об’єкти публічного управління, за допомогою яких установлюється юридично владне та юридично підвладне становище сторін у правовідносинах. Відносини, які виникають під впливом адміністративно-

правового методу регулювання, характеризуються нерівністю сторін і мають назву відносин «влади – підпорядкування». У юридичному аспекті зміст відносин влади – підпорядкування означає таке: 1) суб'єкт публічної адміністрації на основі наділення правом установлює обов'язкові для виконання об'єктами управління вимоги; 2) об'єкт публічного управління зобов'язаний виконувати законні вимоги суб'єкта публічної адміністрації; 3) ці відносини не вимагають і не виключають організаційної підпорядкованості, однак рішення суб'єкта публічного управління є в будь-якому передбаченому законом разі обов'язковим для виконання об'єктом» [5, с.12–13]. В тлумаченні С. М. Алфьорова, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова та А. П. Купіна адміністративно-правовий метод – це сукупність правових засобів і способів (прийомів), які застосовують органи управління для забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на суспільні відносини [7, с. 9]. Як зазначає А. І. Берlach, адміністративно-правовий метод – це органічна система прийомів і способів безперервного правового впливу на поведінку учасників адміністративних відносин та характер взаємозв'язків між ними [16, с. 16; 200, с. 141].

Таким чином, адміністративно-правові методи кадрового забезпечення Державної митної служби України становлять сукупність визначених нормами адміністративної галузі права засобів, способів, заходів та прийомів, які спрямовані на реалізацію окреслених вище форм кадрового забезпечення.

До відповідних методів, як вбачається, найбільш доцільно віднести такі:

- інформаційно-статистичний метод. Цей метод є продуктом аналітично-планувальної функції кадрового забезпечення Державної митної служби України та полягає в обробці інформації щодо процесу кадрової роботи, визначенні її періодичності, цифрових показників ефективності, зборі персональних даних та даних, які характеризують персоналу органів та підрозділів Служби тощо. Накопичення подібної інформації дає змогу

проводити якісні аналітичні операції з метою удосконалення кадрового забезпечення в цілому або його окремих рівнів, напрямів чи конкретних елементів;

— соціально-психологічний метод. Як пояснює А. Г. Каткова та Г. В. Щокін, цей метод поєднує способи впливу на об'єкт управління, які ґрунтуються на використанні соціально-психологічних чинників і спрямовані на управління соціально-психологічними відносинами, що складаються в колективі, для досягнення поставлених перед організацією цілей. Метод призначений впливати на свідомість, почуття, настрій, звички людей, щоб забезпечити формування та розвиток відносин співробітництва у колективах [129, с. 150; 195, с. 328; 67, с. 92–93]. У межах кадрового забезпечення Державної митної служби України цей метод передбачає роботу із персоналом органів та підрозділів відомства не тільки в адміністративно-управлінській площині, а й соціально-психологічній, що пов'язано із: встановленням моральних та особистісних якостей кандидатів на посади в органи та підрозділи Держмитслужби; аналізом психологічного клімату в органах та підрозділах відомства; підтримкою належного психологічного стану кожного працівника та запобіганням його порушень; налагодженням соціальних зв'язків всередині колективу. Цей же метод передбачає застосування заходів заохочення до працівників Держмитслужби з метою вироблення в них додаткової мотивації виконувати роботу сумлінно, законно та якісно;

— контрольно-наглядний метод. Містить систему прийомів, заходів, засобів та способів, пов'язаних із відслідковуванням стану кадрової роботи завдяки перевірці її правильності, а також постановки управлінських завдань, що мають бути досягнуті в процесі роботи із персоналом, координації роботи кадрових підрозділів Держмитслужби та ін. Крім того, ключове призначення цього методу полягає у забезпеченні відповідності кадрової роботи визначеним завданням та публічним інтересам роботи

Держмитслужби. Частиною цього методу є заходи дисциплінарного впливу, що становлять реакцію на порушення належного процесу кадрового забезпечення та містять виховний вплив на порушника;

– техніко-юридичний метод. Об'єднує численні прийоми та способи розроблення, оформлення, затвердження юридичних документів, пов'язаних із регламентом кадрового забезпечення та поведінки осіб, які беруть участь в суспільних відносинах, що виникають у цій сфері суспільних відносин. Крім того, за допомогою техніко-юридичного методу забезпечується належний обмін інформацією в системі суб'єктів кадрового забезпечення Держмитслужби, постановка завдань та їх формалізоване виконання.

Таким чином, саме наведені вище форми та методи кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш повно та змістовно розкривають практичні аспекти досліджуваної діяльності. Так, якщо форми є об'єктивним відображенням практичного змісту досліджуваного забезпечення, то методи окреслюють інструменти, які були для цього використані. Водночас як спільний недолік необхідно відзначити той факт, що вказані нами адміністративні форми та методи не віднайшли свого законодавчого закріплення, що є суттєвою прогалиною як на теоретичному, так і практичному рівнях.

2.4. Адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби України

Кадрове забезпечення органів державної влади є основою їх діяльності, адже професіоналізм та компетентність державних службовців позитивно впливають на соціально-економічний розвиток держави та суспільства. Тому підготовка кваліфікованих кадрів для державних органів є важливим завданням українського законодавця. Робота з кадровим забезпеченням митних органів держави також має багато невирішених питань. Саме через

це певні завдання, покладені на Державну митну службу України, так і залишаються невиконаними, або вирішуються неефективно, що обумовлює необхідність перегляду адміністративних процедур кадрового забезпечення цієї державної інституції.

В семантичному значенні слово «процедура» (з франц. *procedure*, від лат. *procedere* – просуватися) запропоновано розуміти як: «робити, діяти»; рух уперед [51]. У довідковій літературі під процедурою запропоновано розуміти офіційно визначений порядок дій при обговоренні чогось, а також здійснення та/або оформлення певних прав [175, с. 569]. Із вказаного випливає, що взагалі процедура – це визначений порядок, який передбачає послідовні рішення та дії для досягнення певної мети.

Як слушно зазначає І. В. Бойко, «уявлення про адміністративну процедуру як правове явище в дослідників зазвичай формується на підставі аналізу законодавчих актів держав, у яких такі закони прийняті» [20, с. 20]. Тому передусім слід звернути увагу на положення чинного законодавства, у яких термін «адміністративна процедура» знаходить своє законодавче закріплення. Зокрема, у п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» визначено, що «адміністративна процедура – визначений законом порядок розгляду та вирішення справи» [134].

Не можна також не відмітити, що серед науковців відсутній єдиний підхід щодо тлумачення правової категорії «адміністративна процедура». Деякі вчені визначають адміністративну процедуру через категорію «адміністративний процес». З цього приводу І. В. Юрійчук підкреслює, що деякі дослідники розглядають адміністративну процедуру як вид адміністративного процесу і відстоюють точку зору, відповідно до якої процедура та процес є тотожними, що дає можливість використовувати ці поняття як синоніми, натомість інші вчені-адміністративісти розуміють адміністративну процедуру як «діяльність повноважних органів влади так званого позитивного характеру» [198, с. 153]. Тобто вчений вказує на те, що

серед представників юридичної науки існує два підходи до розуміння адміністративної процедури, а саме: юрисдикційний та управлінський.

Прихильником юрисдикційного підходу є О. І. Миколенко, який зазначає, що адміністративний процес є різновидом адміністративної процедури [109, с. 18], та визначає цей термін як певну «послідовність дій владного суб'єкта, врегульовану на законодавчому рівні та структуровану відповідними процедурними правовідносинами» [109, с. 29]. Натомість В. В. Галуцько та інші вчені-адміністративісти розмежовують адміністративний процес від адміністративної процедури і тлумачать останню як визначений законодавчими актами «порядок розгляду й вирішення органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ із метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [5, с. 136].

На нашу думку, недоцільно розглядати адміністративну процедуру і адміністративний процес як тотожні поняття, адже вони мають різні завдання, мету, сутність, зміст, суб'єктів реалізації та нормативно-правове забезпечення, а отже, потребують чіткого теоретичного розмежування. Так, адміністративний процес врегульовує процедурні питання адміністративного судочинства, основним завданням якого — є розгляд справ про адміністративні правопорушення. Водночас адміністративна процедура передбачає реалізацію управлінських рішень та повноважень відповідними суб'єктами в органах публічної адміністрації.

Під адміністративною процедурою А. М. Школик розуміє певний порядок дій органів публічної адміністрації, визначений нормами адміністративного права [192, с. 123]. Досліджуючи адміністративну процедуру, І. В. Бойко тлумачить визначену правову категорію як «структурований, нормативно закріплений порядок прийняття адміністративних актів або укладення адміністративно-правових договорів,

спрямований на вирішення конкретних справ у сфері публічного управління» [2, с. 7].

Таким чином, вбачається можливим виокремити характерні ознаки адміністративної процедури: а) є результатом управлінської діяльності суб'єкта публічної адміністрації, наділеного відповідною компетенцією; б) має зовнішнє вираження у формі дії або рішення суб'єкта публічного адміністрування; в) здійснюється відповідно до нормативно визначеного порядку; г) характеризується індивідуальною спрямованістю. З огляду на зазначене вище під адміністративною процедурою найбільш доцільно розуміти нормативно визначений порядок вчинення організаційно-управлінських дій та прийняття рішень відповідними суб'єктами органів публічної адміністрації, з метою вирішення індивідуальних або колективних справ.

Таким чином, адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби – це система здійснюваних послідовних, систематичних організаційних та управлінських дій спеціально уповноваженими суб'єктами, які вчиняються з метою реалізації державної кадрової політики щодо забезпечення зазначеного органу виконавчої влади висококваліфікованими та професійними кадрами, що можуть ефективно виконувати поставлені перед ними завдання та функції.

Здійснюючи спробу систематизувати адміністративні процедури в управлінській діяльності, вчені виділяють їх різні види. Наприклад, С. Г. Стеценко виокремлює шість видів адміністративних процедур, а саме: «нормотворчі, установчі, правозастосовчі, реєстраційні, атестаційні та контрольно-наглядові» [171, с. 267]. У контексті дослідження кадрового забезпечення Державної митної служби України доцільно зазначити, що воно також супроводжується переліком визначених адміністративних процедур. Зауважимо, що значна частина адміністративних процедур кадрового

забезпечення Держмитслужби не отримала належної уваги з боку науковців, що ускладнює їх систематизацію.

Так, А. В. Шевченко, який присвятив свої наукові доробки дослідженню адміністративних процедур кадрового добору для суддівського корпусу, поділяв їх на такі: «процедури набору, підбору та призначення суддів» [189, с. 239]. Іншого підходу до класифікації адміністративних процедур кадрового забезпечення дотримується В. Ю. Грітчина, яка присвятила дослідження особливостям адміністративних процедур кадрового забезпечення для органів Національної поліції України. Вчена пропонує розуміти зазначені кадрові процедури як «установлені відповідно до норм адміністративного законодавства впорядковані послідовні дії, що здійснюються з метою комплектації поліції висококваліфікованими професіоналами для ефективного виконання покладених на неї функцій і завдань». При цьому науковиця зазначає, що адміністративні процедури кадрового забезпечення містять: «добір, навчання, підготовку, розстановку кадрів, проходження служби, атестації, мотивації, просування та переміщення по службі, вивільнення» [37, с. 54–55]. Тобто науковиця застосовує більш широкий підхід до класифікації адміністративних процедур кадрового забезпечення.

Варто зазначити, що вчені пропонують різні підходи до систематизації адміністративних процедур кадрового забезпечення органів публічного управління. Державна митна служба України – це центральний орган виконавчої влади, який «реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи» [141]. Відповідно до п. 5 Положення про Державну митну службу України, Державна митна служба України для організації власної діяльності, зокрема: «здійснює добір кадрів в апарат Держмитслужби, на посади керівників та заступників керівників її територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до

сфери її управління, організовує роботу з підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації посадових осіб і працівників Держмитслужби»; а також «бере участь у формуванні державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації фахівців у сфері державної митної справи» тощо [141]. Тобто Державна митна служба України відіграє ключову роль у кадровому забезпеченні власного апарату.

Варто звернути увагу, що адміністративна діяльність у сфері кадрового забезпечення Державної митної служби України має своє законодавче підґрунтя. У цьому контексті також треба наголосити на тому, що існують нормативно-правові акти загального характеру, якими керуються митні органи України за їх кадрового забезпечення. Втім найбільшу частину регуляторних норм у сфері правової регламентації кадрових процедур становлять накази Державної митної служби України.

Необхідно акцентувати увагу на тому, що у кадровому забезпеченні митних органів є багато недоліків. Наприклад, окремі завдання, поставлені перед Державною митною службою України виконуються неефективно, або не виконуються зовсім. Саме тому сьогодні постає необхідність запровадження змін, зокрема, вдосконалення адміністративних процедур кадрового забезпечення зазначеного вище органу виконавчої влади, що зумовлює необхідність наукового супроводу зазначеної проблеми.

Отже, зважаючи на зазначене вище, можемо дійти висновку, що до системи адміністративних процедур кадрового забезпечення Державної митної служби України входять такі:

1. Планування кадрового забезпечення. Як слушно з цього приводу зазначає Н. А. Говорова, що основою кадрового забезпечення є «аналіз потреб у персоналі і вивчення інформації про продуктивність працюючих і витрати на їх утримання» [35, с. 33]. Тож планування кадрів Державної митної служби України є адміністративною процедурою, яка реалізується у кілька етапів, як-то: 1) аналіз стану кадрової політики та перспектив розвитку

системи митних органів та їх кадрового забезпечення, зважаючи на Стратегію управління персоналом Державної митної служби України на 2021 – 2024 роки (HR-стратегію) [152], дає змогу визначити основні цілі, які має досягти відповідний суб'єкт кадрового забезпечення зазначеного органу публічної адміністрації, та пріоритетні завдання й дії, які допоможуть їх досягти; 2) оцінка стану підготовки та вдосконалення професійності кадрів митних органів; 3) визначення організаційно-штатної структури Державної митної служби України й кадрових потреб та опрацювання штатного розпису, з урахуванням посадових і функціональних обов'язків службовців та інших працівників; 4) складення плану діяльності суб'єкту кадрового забезпечення Державної митної служби України, зокрема, щодо кадрового оновлення та формування кадрового потенціалу; 5) оцінка фінансових витрат, необхідних для змін організаційно-штатної структури Державної митної служби України, згідно з плануванням кадрового забезпечення.

Загалом планування кадрового забезпечення є адміністративною процедурою, що здійснюється відповідним суб'єктом Державної митної служби України та потребує взаємоузгоджених, системних, своєчасних управлінських рішень, які відповідають поставленим цілям такого планування. Крім того, важливо зважати, що планування кадрового забезпечення повинно проводитися з урахуванням допустимої кількості службовців та інших працівників, які працюватимуть у Державній митній службі України. Так, відповідно до п. 14 Положення про Державну митну службу України «граничну чисельність державних службовців та працівників Держмитслужби затверджує Кабінет Міністрів України». У свою чергу структуру апарату зазначеного органу виконавчої влади «затверджує її Голова за погодженням з Міністром фінансів» [141]. Саме завдяки ефективній процедурі кадрового планування можна забезпечити формування та наповнення кадрового резерву.

Позитивним аспектом процедури кадрового планування Державної митної служби України є те, що останнє здійснюється відповідно до положень Стратегії управління персоналом Державної митної служби України. Втім на сьогодні справедливим буде говорити про те, що Держмитслужба відчуває дефіцит кадрів, а отже, досліджувана адміністративна процедура має певні недоліки. Наприклад, недостатньо якісно врегульовано механізм планування граничної чисельності службовців та інших працівників Державної митної служби України. Так, сьогодні граничну чисельність штату зазначеного органу виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України, що є не зовсім правильним. Тож з урахуванням того, що адміністративна процедура кадрового забезпечення не може бути ефективною, допоки ґрунтуватиметься на обмеженому людському ресурсі, пропонуємо внести зміни до п. 14 Положення про Державну митну службу України і викласти її у такій редакції: «Граничну чисельність державних службовців та працівників Держмитслужби затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Голови Державної митної служби України».

2. Адміністративні процедури з організації та проведення добору кадрів до Державної митної служби України. Остання є комплексною процедурою, яка «єднає низку процедур кадрового забезпечення, об'єднаних спільною загальною метою» [88, с. 310]. Ураховуючи те, що добір кадрів є основною адміністративною процедурою кадрового забезпечення, зокрема Державної митної служби України, є унормованість, визначеність критеріїв відбору, оцінка отриманих результатів, його морально-етичних якостей, чесності, політичної неупередженості забезпечує якість кадрового потенціалу досліджуваної інституції. Що вищою є якість кадрового потенціалу, то успішніше й ефективніше митні органи можуть реалізувати свої завдання та функції. Адміністративна процедура добору кадрів – є тим елементом кадрового забезпечення, яка складається із законодавчо врегульованих елементів (процедур) підбору (набору) службовців та інших працівників на

відповідні посади Державної митної служби України. З цього приводу Ю. П. Битяк зазначає, що добір кадрів становить процес ознайомлення з ними з метою визначення придатності претендентів на посаду для виконання певних функціональних обов'язків. Вчений зазначає, що цей процес закінчується призначенням кандидата на посаду [17, с. 195].

Згідно з ч. 2 ст. 570 Митного кодексу України «прийняття на службу до митних органів України здійснюється на конкурсній основі, якщо інше не передбачено законом. Порядок проведення конкурсу визначається Кабінетом Міністрів України» [110]. Тож адміністративна процедура добору кадрів передбачає проведення конкурсу на зайняття посад у Державній митній службі України. Натомість відповідно до ч. 2 ст. 570 МК України «прийняття на службу до митних органів на посади, перебування на яких не пов'язане з проходженням державної служби, здійснюється в порядку, визначеному законодавством України про працю» [110]. Отже, процедура проведення конкурсу на державну службу для державних службовців у митній службі України визначена Порядком проведення конкурсу на зайняття посад державної служби [147]. На посади державної служби, зокрема, у Державній митній службі України, можуть претендувати особи, що досягли вісімнадцятирічного віку; мають вищу освіту, підходять за морально-діловими якостями і станом здоров'я для виконання завдань, що покладені на цей орган. Зазначені вимоги для претендентів на посади державної служби в митних органах, зокрема Державної митної служби України, закріплені у положеннях ч. 1 ст. 570 МК України [110].

Крім того, на службу до Державної митної служби України не можуть бути прийняті особи, які: «а) визнані недієздатними, або обмежено дієздатними в установленому законом порядку; б) мають судимість; в) протягом року, який передував подачі документів особою на конкурс, притягувалися до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; 4) проведення тестування та визначення його

результатів» [147]. Вважаємо, що зазначений етап має містити такі складові:

- а) організаційну, яка передбачає безпосередню підготовку до тестування; та
- б) практичну, яка включає в себе саме проведення тестування;
- в) реалізаційну, яка полягає у підбитті підсумків проведеного тестування;
- 5) розв'язання ситуаційних завдань та визначення їх результатів (у разі визначення Комісією або конкурсною комісією необхідності розв'язання ситуаційних завдань);
- 6) проведення співбесіди та визначення її результатів»;
- 7) складення загального рейтингу кандидатів; 8) визначення суб'єктом призначення або керівником державної служби переможця (переможців) конкурсу; 9) «оприлюднення результатів конкурсу» [147]. Принагідно слід зазначити, що добір на посаду Голови Державної митної служби оголошується згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України, у вказаному випадку чинним законодавством України визначена окрема адміністративна процедура добору кадрового забезпечення. Відповідно до п. 10 Положення про Державну митну службу «комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду Голови Держмитслужби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу» [141].

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що процедура конкурсного відбору на заміщення посад у Державній митній службі України має певні недоліки. Зокрема, сьогодні залишається чинним Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в митній службі України, затверджений відповідним наказом Державної митної служби України, який значно спрощує процедуру конкурсного відбору стосовно проведення письмового іспиту, а не тестування та співбесіди [148]. Зазначене може призводити до зловживань та корупції, а тому Порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в митній службі України має бути приведено у відповідність із Порядком

проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 [147].

3. Адміністративна процедура набуття статусу державного службовця (призначення на посаду або укладення контракту про проходження державної служби) на посади Державної митної служби України. Ця адміністративна процедура кадрового забезпечення Державної митної служби України врегульована нормами Закону України «Про державну службу», якими визначено, що лише переможець конкурсу може бути призначений на посаду державної служби [135]. Тобто навіть переможець конкурсу не має 100 відсоткової гарантії щодо призначення на вакантну посаду, адже відповідно до положень статей 56–58 Закону України «Про запобігання корупції» [137] для кандидатів, що претендують на визначені посади, зокрема на посади державної служби, проводиться спеціальна перевірка. У разі, якщо особа – кандидат на посаду державної служби, зокрема в Державній митній службі України, не проходить спеціальної перевірки, – вона не може бути призначена на відповідну посаду. У зазначеному випадку приймається «рішення про відмову у призначенні переможця на посаду державної служби» [135]. Проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на певні посади державної служби, регулюється відповідним Порядком проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком [150].

Якщо особа успішно пройшла спеціальну перевірку, приймається рішення про призначення на посаду державної служби у Державній митній службі України. Відповідальними суб'єктами прийняття такого рішення є суб'єкти, визначені Конституцією та законами України. Згідно із ч. 5 ст. 570 МК України «з особами, які призначаються на службу до митних органів на посади державної служби, можуть укладатися контракти про проходження

державної служби відповідно до законодавства про державну службу з урахуванням особливостей, передбачених цим Кодексом» [110; 17]. Відповідно до чинного законодавства, рішення про віднесення посад, призначення на які здійснюється після підписання контракту про проходження державної служби, ухвалюється керівником відповідного органу виконавчої влади (зокрема, Головою Державної митної служби України) ще до проведення конкурсу. Такий контракт укладається на строк до трьох років [110; 17].

Важливо акцентувати увагу на тому, що набуття статусу державного службовця Державної митної служби України особою-переможцем конкурсу, що пройшла успішно спеціально перевірку та призначається на посаду державної служби уперше, починається з моменту складення такою особою Присяги державного службовця. «Після виголошення Присяги особа підписує текст Присяги і зазначає дату її складення. Підписаний текст присяги є складовою особової справи державного службовця (ст. 36). Моментом набуття статусу державного службовця, зокрема Державної митної служби України, - є день складення Присяги державного службовця» [135].

Таким чином, цілком справедливим буде говорити про те, що адміністративна процедура призначення на посаду у Державній митній службі України є однією із ключових процедур кадрового забезпечення, яка складається з окремих етапів, що характеризуються щільними внутрішньо-організаційними зв'язками та спрямована на призначення на посади осіб, які успішно пройшли конкурс на вакантні посади у досліджуваному відомстві.

4. Адміністративна процедура професійної адаптації державних службовців Державної митної служби. Остання є важливою складовою кадрового забезпечення та має на меті забезпечити новопризначеним державним службовцям: по-перше, сприятливі умови для розкриття власного професійного та особистісного потенціалу; а, по-друге, успішну інтеграцію в

новий колектив. Правові аспекти регулювання професійної адаптації державних службовців, зокрема Державної митної служби України, визначені у Методичних рекомендаціях щодо процедури проведення адаптації новопризначених державних службовців у державних органах [140]. Основними завданнями адаптації, яка проводиться для новопризначених державних службовців відповідно до п. 8 Методичних рекомендацій є, зокрема: «скорочення часу, необхідного для досягнення необхідного рівня результативності та ефективності службової діяльності; забезпечення якісного та системного процесу освоєння службовця на робочому місці; розвиток і вдосконалення професійних знань, умінь та ділових якостей новопризначеного службовця; забезпечення комфортного перебування службовця в колективі, налагодження взаємодії з колегами з перших днів роботи; зменшення плинності кадрів на посадах державної служби; формування організаційної культури та командної роботи тощо» [140]. Адаптація проводиться у кілька етапів, а саме: 1) підготовчий; 2) вступний; 3) ознайомчий; 4) входження в посаду та соціальна інтеграція; 5) занурення в роботу. Методичні рекомендації розкривають зміст організаційних заходів, які проводяться на кожному із зазначених етапів досліджуваної адміністративної процедури кадрового забезпечення [140].

Отже, професійна адаптація новопризначених державних службовців Державної митної служби України становить тривалий у часі процес входження людини у новий колектив та забезпечення умов для її пристосування до служби, умов праці та колективу. Враховуючи те, що основним завданням процедури адаптації є налагодження комунікації із колективом, то ефективно її запровадження забезпечить пришвидшення занурення в роботу новопризначеного державного службовця.

5. Адміністративна процедура з підготовки кадрів, підвищення кваліфікації та рівня професійної компетентності працівників Державної митної служби України. Ця адміністративна процедура кадрового

забезпечення діяльності Державної митної служби України передбачена гл. 80 Митного кодексу України [110]. Крім того, безпосередньо порядок підготовки кадрів, підвищення кваліфікації й рівня компетенції митних органів, регулюється, зокрема: законами України «Про державну службу», «Про вищу освіту», а також низкою указів і розпоряджень Президента України, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади в галузях митної справи, державної служби тощо. Усі елементи підготовки кадрів для митних органів становлять цілісну систему професійної освіти, яка складається з таких елементів, як-то: «1) підготовка фахівців з вищою освітою; 2) перепідготовка працівників митних органів; 3) підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів; 4) підвищення кваліфікації працівників митних органів; 5) організація навчання працівників митних органів без відриву від роботи» (ч. 1 ст. 575 МК України) [110]. Так, відповідно до ч. 2 ст. 575 МК України «підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації працівників митних органів здійснюються у спеціалізованих навчальних закладах митних органів та у спеціалізованому органі з питань спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику», а також в інших навчальних закладах за державним замовленням [110]. Згідно зі ст. 49 Закону України «Про державну службу» державний службовець, зокрема Державної митної служби, «за результатами оцінювання службової діяльності разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетенції, яка: погоджується його безпосереднім керівником; затверджується керівником самостійного структурного підрозділу, в якому він працює» [135].

Так, підвищення кваліфікації й рівня професійної компетенції для кадрів Державної митної служби України відбувається за загальними та/або

спеціальними професійними програмами, яке є обов'язковим для таких категорій державних службовців: 1) тих, що призначені на посаду державної служби уперше, зокрема, категорії «А», «Б» (протягом одного року з дати їх призначення на посаду); 2) тих, що займають посади державної служби – не рідше рази на три роки [135]. Зазначене враховується державним службовцем під час складання Індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетенції. Із урахуванням зазначених індивідуальних програм та положень чинного законодавства державні службовці Державної митної служби України направляються відповідним суб'єктом кадрового забезпечення для підвищення кваліфікації й рівня професійної компетенції. У результаті проходження такого навчання державні службовці отримують від суб'єкта надання освітніх послуг у сфері професійного навчання відповідний документ про підвищення кваліфікації – сертифікат (в електронній або паперовій формі).

Ще однією формою підвищення рівня кваліфікації та професійної підготовки кадрів Державної митної служби України є стажування, яке може проводитися з відривом від основного робочого місця: а) строком від 1 до 6 місяців; б) в іншому державному органі на іншій посаді державної служби; в) за кордоном. Стажування державного службовця здійснюється виключно на підставі: а) наказу керівника державного органу, у якому працює державний службовець; б) письмової заяви державного службовця; в) згоди керівника державного органу, у якому проводиться стажування. На строк стажування за державним службовцем зберігається його посада та заробітна плата. З огляду на зазначене вище цілком справедливим буде говорити про те, що адміністративна процедура підвищення рівня кваліфікації та професійної підготовки кадрів Державної митної служби України відіграє важливе значення для професійного зростання та вдосконалення відповідних державних службовців, а також їх професійного і службового зростання.

6. Адміністративна процедура атестації кадрів Державної митної служби України. Процедура атестації проводиться з метою підвищення ефективності діяльності посадових осіб. Правові засади атестації кадрів митних органів визначені, зокрема, Законом України «Про державну службу», а також Порядком проведення атестації посадових осіб митної служби [146] тощо. Так, установлюється три види атестації: 1) первинна (для осіб, що зараховані на посади митної служби уперше); 2) періодична, яка, за загальним правилом, проводиться один раз на три роки; 3) позачергова, що проводиться за рішенням керівника митного органу, спеціальної митної установи або у разі порушення урочистого зобов'язання посадової особи [146].

Органом, що проводить атестацію в Державній митній службі України, є утворена Вища атестаційна комісія, до складу якої входять керівники структурних підрозділів, де працюють службовці, що підлягають атестації. На кожного службовця, який підлягає атестації, складають службову характеристику та атестаційний лист. У разі незгоди зі змістом службової характеристики, визначений державний службовець подає голові Вищої атестаційної комісії – заяву-лист із запереченнями [146]. Вища атестаційна комісія за результатами розгляду зазначених документів може дійти висновків і прийняти одне з таких рішень, як-то: а) відповідає займаній посаді; б) відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій щодо підвищення кваліфікації; в) не відповідає займаній посаді. Будь-яке із зазначених рішень може бути оскаржене у визначеному законом порядку, зокрема, і до адміністративного суду. Отже, атестація кадрів Державної митної служби України є адміністративною процедурою кадрового забезпечення, яка проводиться з метою оцінки й перевірки професійних, ділових, моральних і особистих якостей, а також оцінки службово-професійних здобутків і результатів служби державного службовця, визначення його відповідності вимогам закону і займаній посаді [146].

Ще на початку 2022 р. до Верховної Ради України надійшов законопроект, який має робочу назву: «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів» № 6490 від 30 грудня 2021 р., яким запропоновано внести зміни до Митного кодексу України щодо доповнення його статтею 570¹, яка мала б закріпити норми щодо: «проведення атестації посадових осіб митних органів для підтримання належного рівня їх кваліфікації і доброчесності; видів атестації та частоти їх проведення; принципів, з дотриманням яких проводиться атестація; видів рішень та рекомендацій, що приймаються атестаційною комісією». Крім зазначеного, передбачено «проведення позапланової атестації за заявою посадової особи з метою захисту її честі та гідності» [158]. Сьогодні цей проєкт Закону пройшов перше читання і усе ще перебуває на розгляді у Верховній Раді України. Ми вважаємо, що висвітлене питання потребує негайного правового регулювання, адже атестація посадових осіб митної служби усе ще регламентована застарілим Порядком, який є неефективним та його положення містять корупційні ризики. А отже, вбачається необхідність у найкоротші терміни розглянути законодавчим органом цей законопроект. На наш погляд, запропоновані зміни можуть забезпечити формування якісного кадрового складу Держмитслужби.

Таким чином, проведене наукове дослідження дає змогу говорити про те, що на сьогодні кадрове забезпечення Державної митної служби України реалізується шляхом застосування низки адміністративних процедур, які тісно пов'язані між собою та доповнюють одна одну. Втім деякі мають низку прогалин і недоліків, що, відповідно, вимагає від вітчизняного законодавця здійснення активних дій, зокрема щодо: 1) перегляду процедури визначення максимальної кількості кадрового складу відомства; 2) більш детального окреслення процедури здійснення конкурсного відбору, зокрема стосовно проведення співбесіди; 3) детального врегулювання питання стажування нових службовців, які приймаються до Державної митної служби України.

Висновки до розділу 2

Аргументовано, що перший – найвищий рівень кадрового забезпечення Державної митної служби, на якому ключове значення має діяльність органів координації та управління цим відомством, а саме Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України. У межах зазначеного рівня забезпечують: 1) формування державної кадрової політики у сфері державної служби органів влади в цілому та Держмитслужби зокрема; 2) видання ключових підзаконних нормативно-правових актів на виконання митного законодавства України, яким затверджується митна політика, основи митної справи та роботи органів виконавчої влади, які уповноважені реалізовувати діяльність у відповідному напрямі; 3) побудова найвищої керівної ланки Державної митної служби України.

Зауважено, що другий рівень кадрового забезпечення Державної митної служби України представлено в роботі управлінського ядра вказаного центрального органу виконавчої влади, зокрема його центрального апарату. На цьому рівні здійснюється: 1) визначення та реалізація стратегії кадрової роботи із персоналом органу; 2) встановлення порядку та вимог до кадрових процедур; 3) удосконалення кадрового забезпечення Державної митної служби України; 4) відбір на посади в органи та підрозділи Державної митної служби України. В межах цього рівня кадрового забезпечення Держмитслужби відбувається поповнення особового складу її органів та підрозділів.

З'ясовано, що останній, третій рівень кадрового забезпечення Державної митної служби України, полягає у роботі територіальних підрозділів цього відомства. В межах зазначеного рівня відбувається: безпосередня реалізація кадрової політики та Стратегії; виконання вимог

нормативно-правових актів Голови Держмитслужби та інших компетентних суб'єктів кадрового забезпечення цього органу; виховання та професійне навчання персоналу; забезпечення проходження ним служби; реалізація кожним його представником своїх прав, свобод та інтересів; контроль законності діяльності кадрових підрозділів.

Акцентовано увагу на тому, що до напрямів кадрового забезпечення Державної митної служби України слід віднести такі: 1) освітньо-наукова співпраця; 2) підтримка та вдосконалення організаційно-управлінської системи Державної митної служби; 3) стимулювання кадрів Державної митної служби України.

Доведено, що стимулювання як напрям кадрового забезпечення Державної митної служби України розкривається у декількох аспектах, а саме: а) поєднанні мотиваційних (заохочувальних) та дисциплінарних заходів впливу на працівників Державної митної служби України з метою впливу на їх свідомість та забезпечення плідного й ефективного виконання своїх функцій; б) визначенні об'єктивної необхідності застосування заохочень та стягнень з огляду на перспективу активізації робочого процесу, а також суб'єктивної користі та ефективності останніх, виходячи із персональних характеристик кожного окремого службовця; в) формуванні пропозицій та концепцій удосконалення мотиваційно-стимулятивного механізму діяльності персоналу Державної митної служби України.

Під суб'єктами кадрового забезпечення Державної митної служби України запропоновано розуміти спеціально уповноважених фізичних та/або юридичних осіб, які відповідно до норм чинного законодавства наділені певним колом суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які дозволяють їм вступати у правові відносини в досліджуваній сфері суспільних відносин. Слід зауважити, що робота кожного суб'єкта має свої межі, які насамперед зумовлені їх компетенцією.

Обґрунтовано, що у сфері кадрового забезпечення Державної митної служби України КМУ є тим суб'єктом, який: забезпечує реалізацію законодавства в цьому секторі суспільних відносин; здійснює контроль та координацію роботи органів виконавчої влади, діяльність яких пов'язана із митною сферою; реалізує державну кадрову політику у державній службі; формує підзаконну нормативно-правову основу кадрового забезпечення Держмитслужби та інших органів державної влади тощо.

Узагальнено, що кадрове забезпечення Державної митної служби України залежить від діяльності великої кількості різноманітних суб'єктів: органів державної влади та їх посадових осіб, кожен з яких володіє власними повноваженнями у відповідній сфері. При цьому права та обов'язки всіх суб'єктів є різними за обсягами та цільовою орієнтованістю, у зв'язку з чим їх доцільно класифікувати таким чином: 1) суб'єкти, що відповідають за формування законодавчої бази та державної політики у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України); 2) суб'єкти, до компетенції яких входить загальна організація, координація та реалізація кадрового забезпечення в Держмитслужбі (Голова Державної митної служби України, Департамент по роботі з персоналом); 3) суб'єкти кадрового забезпечення в структурних підрозділах Держмитслужби – начальники територіальних органів Держмитслужби. Підкреслено, що кожен із окреслених вище суб'єктів володіє своїм особливим правовим статусом та діє в межах визначеної нормами чинного законодавства та відомчої нормативно-правової бази компетенції. Остання, зокрема, зумовлена: по-перше, нормами чинного законодавства, яке регулює діяльність того чи іншого суб'єкта; по-друге, повноваженнями, якими наділені відповідні суб'єкти в процесі здійснення кадрового забезпечення; по-третє, метою, завданнями та функціями, які вони виконують у процесі реалізації відповідного забезпечення.

Встановлено, що під адміністративно-правовими формами кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш доцільно розуміти врегульований нормами адміністративної галузі права зовнішній вияв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у цьому напрямі. Тобто форми є фактичним відображенням тих дій, що вчиняють відповідні суб'єкти на шляху до досягнення кінцевої мети кадрового забезпечення досліджуваного відомства. До вказаних форм віднесено: нормотворчість; реалізацію кадрових процедур; здійснення організаційно-управлінських заходів.

Доведено, що в межах кадрового забезпечення Державної митної служби України нормотворчість полягає у створенні, оновленні та систематизації всього спектра нормативно-правових актів, які належать до регулювання діяльності, пов'язаної із кадровим забезпеченням досліджуваної інституції. Завданнями нормотворчості є: а) створення нормативно-правового підґрунтя для упорядкування діяльності суб'єктів кадрового забезпечення; б) нормативне забезпечення можливості реалізації прав, свобод та інтересів всіма службовцями досліджуваного відомства; в) врегулювання службово-трудового процесу в органах та підрозділах Держмитслужби.

Наголошено, що процес кадрового забезпечення супроводжується низкою організаційних дій, спрямованих на створення належних умов для ефективної роботи з кадрами Держмитслужби, до яких належать: проведення нарад; визначення пріоритетів та напрямів розвитку кадрового забезпечення з урахуванням існуючих проблем у роботі відомства; аналіз ефективності кадрової роботи; постійне підвищення професіоналізму службовців; формування методології проведення кадрових процесів тощо.

З'ясовано, що адміністративно-правові методи кадрового забезпечення Державної митної служби України становлять сукупність визначених нормами адміністративної галузі права засобів, способів, заходів та прийомів, які спрямовані на реалізацію окреслених вище форм кадрового забезпечення.

Серед відповідних методів виокремлено: інформаційно-статистичний; соціально-психологічний; контрольно-наглядовий та техніко-юридичний.

Зазначено, що соціально-психологічний метод кадрового забезпечення Державної митної служби України передбачає роботу із персоналом органів та підрозділів відомства не тільки в адміністративно-управлінській площині, але й соціально-психологічній, яка полягає у: встановленні моральних та особистісних якостей кандидатів на посади в органи та підрозділи Держмитслужби; аналізі психологічного клімату в органах та підрозділах відомства; підтримці належного психологічного стану кожного працівника та запобіганні його порушенням; налагодженні соціальних зв'язків всередині колективу цієї інституції. Цей же метод передбачає застосування заходів заохочення до працівників Держмитслужби з метою вироблення в них додаткової мотивації виконувати роботу сумлінно, законно та якісно.

Аргументовано, що контрольно-наглядовий метод кадрового забезпечення Державної митної служби України містить систему прийомів, заходів, засобів та способів, пов'язаних із відстежуванням стану кадрової роботи завдяки перевірці її правильності, а також встановленні управлінських завдань, що мають бути досягнуті в процесі роботи із персоналом, координації роботи кадрових підрозділів Держмитслужби тощо. Крім того, ключове призначення цього методу полягає у забезпеченні відповідності кадрової роботи визначеним завданням та публічним інтересам роботи Держмитслужби. Частиною цього методу є заходи дисциплінарного впливу, що становлять реакцію на порушення належного процесу кадрового забезпечення та несуть у собі виховний вплив на порушника.

Акцентовано увагу на тому, техніко-юридичний метод кадрового забезпечення Державної митної служби України об'єднує численні прийоми та способи розроблення, оформлення, затвердження юридичних документів, пов'язаних із регламентом кадрового забезпечення та поведінки осіб, які беруть участь у суспільних відносинах, що виникають у цій сфері суспільних

відносин. Крім того, за допомогою техніко-юридичного методу забезпечують належний обмін інформацією в системі суб'єктів кадрового забезпечення Держмитслужби, постановку завдань та їх формалізоване виконання.

Узагальнено, що саме наведені вище форми та методи кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш повно та змістовно розкривають практичні аспекти досліджуваної діяльності. Так, якщо форми є об'єктивним відображенням практичного змісту досліджуваного забезпечення, то методи окреслюють інструменти, які були для цього використані. Водночас як спільний недолік виокремлено те, що вказані адміністративні форми та методи не віднайшли свого законодавчого закріплення, а це є суттєвою прогалиною як на теоретичному, так і практичному рівнях.

Обґрунтовано, що недоцільно розглядати адміністративну процедуру і адміністративний процес як тотожні об'єкти правової дійсності, адже вони мають різні завдання, мету, сутність, зміст, різних суб'єктів реалізації та нормативно-правове забезпечення, а тому потребують чіткого теоретичного розмежування. Так, адміністративний процес врегульовує процедурні питання адміністративного судочинства, основним завданням якого є розгляд справ про адміністративні правопорушення. Водночас адміністративна процедура передбачає реалізацію управлінських рішень та повноважень відповідними суб'єктами в органах публічної адміністрації.

Виокремлено такі характерні ознаки адміністративної процедури: а) є результатом управлінської діяльності суб'єкта публічної адміністрації, наділеного відповідною компетенцією; б) має зовнішнє вираження у формі дії або рішення суб'єкта публічного адміністрування; в) здійснюється відповідно до нормативно визначеного порядку; г) характеризується індивідуальною спрямованістю. Під адміністративною процедурою запропоновано розуміти нормативно визначений порядок вчинення організаційно-управлінських дій та прийняття рішень відповідними

суб'єктами органів публічної адміністрації, з метою вирішення індивідуальних або колективних справ.

Встановлено, що адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби – це система здійснюваних, послідовних, систематичних, організаційних та управлінських дій спеціально уповноваженими суб'єктами, які вчиняють з метою реалізації державної кадрової політики щодо забезпечення зазначеного органу виконавчої влади висококваліфікованими та професійними кадрами, що можуть ефективно виконувати поставлені перед ними завдання та функції.

Виокремлено такі адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби України: 1) планування кадрового забезпечення; 2) організація та проведення добору кадрів; 3) набуття статусу державного службовця (призначення на посаду або укладення контракту про проходження державної служби); 4) професійна адаптація державних службовців Держмитслужби; 5) підготовка кадрів, підвищення кваліфікації та рівня професійної компетентності працівників; 6) атестація.

Наголошено, що позитивним аспектом процедури кадрового планування Державної митної служби України є те, що останнє здійснюється відповідно до положень Стратегії управління персоналом Державної митної служби України. Втім зауважено, що сьогодні Держмитслужба відчуває дефіцит кадрів, а отже, досліджувана адміністративна процедура має певні недоліки. Наприклад, недостатньо якісно врегульовано механізм планування граничної чисельності службовців та інших працівників Державної митної служби України. Так, сьогодні граничну чисельність штату зазначеного органу виконавчої влади затверджує Кабінет Міністрів України, що є не зовсім правильним. Тож з урахуванням того, що адміністративна процедура кадрового забезпечення не може бути ефективною доки ґрунтуватиметься на обмеженому людському ресурсі, пропонуємо внести зміни до п. 14 Положення про Державну митну службу України і викласти її у такій

редакції: «Граничну чисельність державних службовців та працівників Держмитслужби затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Голови Державної митної служби України».

Підкреслено, що адміністративна процедура призначення на посаду у Державній митній службі України є однією із ключових процедур кадрового забезпечення, яка складається з окремих етапів, що характеризуються щільними внутрішньоорганізаційними зв'язками та спрямована на призначення на посади осіб, які успішно пройшли конкурс на вакантні посади у досліджуваному відомстві.

Аргументовано, що професійна адаптація новопризначених державних службовців Державної митної служби України становить тривалий у часі процес входження людини у новий колектив та забезпечення умов для її пристосування до служби, умов праці та колективу. Враховуючи те, що основним завданням процедури адаптації є налагодження комунікації із колективом, то ефективне її запровадження забезпечить пришвидшення занурення в роботу новопризначеного державного службовця.

Узагальнено, що на сьогодні кадрове забезпечення Державної митної служби України реалізується шляхом застосування низки адміністративних процедур, які тісно пов'язані між собою та доповнюють одна одну. Втім деякі з них мають низку прогалин і недоліків, що вимагає від вітчизняного законодавця здійснення активних дій, зокрема щодо: 1) перегляду процедури визначення максимальної кількості кадрового складу відомства; 2) більш детального окреслення процедури здійснення конкурсного відбору, зокрема стосовно проведення співбесіди; 3) детального врегулювання питання стажування нових службовців, які приймаються до Державної митної служби України.

РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

3.1. Напрями вдосконалення адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби

Сучасні інституційні перетворення Державної митної служби України, які відбуваються під впливом адміністративної реформи, зумовлюють необхідність формування та підготовки нової генерації кадрів для митних органів. Виклики сьогодення потребують нових підходів, зокрема до адміністративно-правового механізму кадрового добору на державну службу професійних, вмотивованих, ініціативних громадян, які отримали фахову підготовку для служби у відповідних відомствах. Аналіз адміністративних процедур кадрового забезпечення Державної митної служби України, які існують сьогодні, свідчить про те, що процедури кадрового добору на державну службу поступово вдосконалюються, набувають інноваційного характеру, а це обов'язково має забезпечити позитивний результат. У цьому контексті важливо зазначити, що правова регламентація кадрового забезпечення Державної митної служби України здійснюється на підставі положень адміністративного законодавства, численних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Зважаючи на те, що закони, які становлять основу адміністративного законодавства під час регулювання адміністративно-правових відносин, зокрема кадрового забезпечення органів публічної адміністрації, уже прийняті, то органи виконавчої влади як суб'єкти підзаконного правотворення, не завжди вчасно реагують на зміни, що відбуваються публічно-правовому просторі.

Сьогодні необхідним є внесення вчасних змін у законодавство, адже масштабні перетворення вказують на те, що: 1) сучасний стан

адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України, потребує удосконалення через необхідність його реформування та оновлення шляхом приведення у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема країн Європейського Союзу; 2) актуалізується необхідність узгодження напрямів державної кадрової політики із кадровим забезпеченням митної служби тощо.

Як було зазначено вище, сучасний стан адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України, потребує удосконалення, зокрема шляхом його реформування. Так, в Україні було запроваджено адміністративну реформу, метою якої є реформування державного управління, для реалізації зазначеного було схвалено Концепцію адміністративної реформи в Україні [153]. Одним із напрямів реалізації адміністративної реформи є кадрове забезпечення нової системи державного управління. Метою зазначеної реформи є: «поетапне створення системи управління, яка забезпечить розвиток України, як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, що дозволить їй стати повноцінним членом Європейського Союзу та впливовим чинником у світі. Така система державного управління має бути підконтрольною народові, такою, що побудована на наукових принципах, ефективною та прозорою» [153]. Так, відповідно до розд. III Концепції, цілі, завдання і принципи, визначені у ній, зумовлюють функції державної служби, зокрема: «залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів»; «побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців»; професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби». Також положеннями Концепції визначені обов'язкові принципи, на яких має будуватися добір на державну службу та службова кар'єра, як-то: «конкурсність, об'єктивність, прозорість і гласність» [153]. Крім того, зазначено, що «для приймання на

посади державних службовців доцільно перейти до єдиного порядку проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту», що на сьогодні не було реалізовано у повному обсязі. Також встановлена необхідність створення «системи об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців». Зазначено, що «серед основних критеріїв оцінки мають бути продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Обов'язкове здійснення системного контролю за проходженням державної служби». Визначено, що система професійної підготовки кадрів для державної служби має бути значно удосконалена [153].

Зазначена адміністративна реформа має здійснюватися у таких напрямках, як: «1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; 2) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; 3) кадрове забезпечення нової системи державного управління; 4) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; 5) наукове та інформаційне забезпечення відповідної реформи» [153]. Кожен із зазначених напрямів прямо чи опосередковано впливає на реалізацію державної кадрової політики, зокрема у сфері кадрового забезпечення Державної митної служби України. Втім важливо зазначити, що основні положення Концепції у повному обсязі не були реалізовані в адміністративній реформі. У цьому аспекті слід вказати, що адміністративна реформа виявилася малоефективною через певні недоліки. З цього приводу вчені, які аналізували основні засади такої реформи, звертали увагу на її проблемні моменти, наприклад: О. М. Сохань вказує на проблеми «реального забезпечення прав і свобод людини»; «створення сучасної системи підготовки управлінських кадрів»; «зменшення кількості чиновницько-бюрократичних ланок» [169, с. 173]; В. Я. Малиновський акцентує увагу на те, що бракує системності та послідовності, а також належного наукового підґрунтя адміністративної реформи, що, як наслідок,

призвело лише до перерозподілу владних повноважень, зокрема до кадрової перестановки між владними суб'єктами, але не до системних змін у сфері державного управління [104, с. 22].

Незважаючи на зовнішню загрозу та внутрішні проблеми, сьогодні Україна здійснює відповідні кроки на шляху подолання недоліків адміністративної реформи і намагається реформувати найбільш проблемні сфери державного управління, зокрема кадрове забезпечення Державної митної служби України.

Сьогодні реформування державної служби, підвищення професійного рівня державних службовців та вдосконалення результатів їхньої роботи відбувається здебільшого із урахуванням міжнародних стандартів, що актуалізує проблематику підвищення якісного рівня кадрового забезпечення органів публічної адміністрації взагалі та Державної митної служби України зокрема. Тож приведення національного адміністративного законодавства у відповідність до законодавства Європейського Союзу в окресленій сфері є дуже важливим напрямом удосконалення кадрового забезпечення. Принагідно слід зазначити, що вказане вище відповідає положенням Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [136]. Так, відповідно до розд. III Закону [136] «державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України» [136]. Зокрема, це стосується запровадження до положень національного законодавства загальноприйнятих у країнах Євросоюзу засад розробки кадрової політики та реалізації процедур

кадрового забезпечення, у тому числі для державних службовців. Тобто стандарти кадрового забезпечення у країнах Європейського Союзу визначаються спільними для усіх країн-членів принциповими положеннями, зокрема, щодо прогнозованості, відкритості, результативності, надійності підходів, які є спільними для усіх членів асоціації [62, с. 163]. Ураховуючи зазначене, в аспекті дослідження питання удосконалення законодавства у сфері кадрового забезпечення Державної митної служби України, вбачається необхідним визначення та закріплення низки спільних для усіх державних органів принципових положень – стандартів, які відповідають положенням міжнародних норм, тобто стандартам країн Європейського Союзу, які спрямовані на формування результативного та ефективного кадрового забезпечення, зокрема Державної митної служби України.

Основним програмним документом, що формує основні напрями удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення, зокрема Державної митної служби України, є Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки [172]. Метою цієї Стратегії визначено «побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду» [172]. Реформування системи державного управління повністю відповідає стандартам країн Європейського Союзу. «Очікуваними результатами проведення реформи державного управління до 2025 року є: забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу; формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави» [172].

Одним із напрямів Стратегії є продовження розбудови професійної, доброчесної, політично нейтральної державної служби та вдосконалення

системи управління персоналом. У цьому контексті підкреслюється, що в цілому положення Закону України «Про державну службу» відповідають європейським принципам, втім окремі його положення потребують вдосконалення. Наприклад, Стратегія визначає такі сфери державного управління персоналом, зокрема кадрового забезпечення, що потребують удосконалення, як-то: «сфера оплати праці державних службовців; посилення професійності кадрів державної служби за рахунок добору висококваліфікованих фахівців; забезпечення рівного доступу до державної служби незалежно від гендерної приналежності; вдосконалення процедури конкурсного відбору; забезпечення доброчесності державних службовців; підвищення якості професійного навчання державних службовців» тощо [172].

Отже, розглянемо окремі завдання з реалізації зазначеного напрямку Стратегії:

а) конкурс та відбір кадрів на державну службу має відбуватися шляхом: «оновлення процедури відбору в частині удосконалення оцінювання компетентностей кандидата, застосування дистанційного оцінювання і забезпечення дотримання принципів недискримінації до кандидата на посаду; модернізації роботи Комісії з питань вищого корпусу державної служби з метою її професіоналізації, а також забезпечення рівного представництва жінок і чоловіків у її складі; запровадження формування кадрового резерву на посади державної служби (із забезпеченням рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків) із числа кандидатів, які мають відкладене право на зайняття посади; розроблення критеріїв та надання можливості кар'єрного просування, зокрема на посади вищої категорії, державних службовців, які отримали відмінну оцінку за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; мотивування до участі у конкурсах на зайняття посад державної служби категорії “А” жінок з урахуванням їх компетентності, здобутків та досягнень; розроблення та

реалізація політики щодо забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків на різних посадах державної служби; створення можливостей для стажування з метою залучення на державну службу молодих висококваліфікованих фахівців» [172];

б) щодо спроможності кадрового забезпечення і управлінської культури: «впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах (HRMIS); проведення аналізу потреб державного органу в забезпеченні необхідною кількістю державних службовців потрібної кваліфікації для розв'язання стратегічних завдань; запровадження рамок компетентностей для різних професійних груп на державній службі відповідно до каталогу типових посад державної служби та критеріїв віднесення до таких посад; посилення гарантій щодо запобігання необґрунтованим звільненням державних службовців; впровадження програми постійного професійного розвитку для працівників служб управління персоналом щодо сучасних практик та інструментів управління персоналом; розроблення та впровадження професійних програм адаптації державних службовців» [172]. Тобто держава визначила пріоритети удосконалення та розвитку адміністративного законодавства у сфері державного управління, зокрема кадрового забезпечення органів виконавчої влади і Державної митної служби України.

На виконання зазначеної Стратегії було підготовлено та прийнято низку нормативно-правових актів, які можуть удосконалити адміністративно-правове регулювання кадрового забезпечення Державної митної служби, зокрема стосовно вдосконалення процедури конкурсного відбору; правового врегулювання процедури адаптації для новопризначених державних службовців на посади у митних органах; удосконалення процедури атестації, якості професійної підготовки та підвищення кваліфікації цих службовців. Серед таких нормативно-правових актів слід виокремити Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року, схвалений розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р [165], який визначав важливі напрями реформування державного управління, зокрема щодо посилення «кадрового потенціалу в органах державної влади», що зумовлював удосконалення процедур проведення конкурсу на посади державної служби і Державної митної служби, а також реформування системи навчання та підготовки державних службовців, формування сучасних служб управління людськими ресурсами [165].

Ще одним таким документом є План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 569-р [128]. Так, одним із завдань згідно з Планом визначено «перегляд підходів до системи добору кадрів, розвитку вмінь та навичок співробітників, їх стимулювання і заохочення до добросовісного та ініціативного виконання обов'язків, які ґрунтуються на найкращих світових практиках». Крім того, «пріоритизацію кадрової політики на долученні кваліфікованих фахівців з дотриманням принципу рівних прав та можливостей жінок та чоловіків, вихованні працівників у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій та співробітників, задіяних у розробленні та застосуванні інтелектуальних методів контролю і запобіганні порушенням у сфері митного законодавства». Для вирішення такого завдання запропоновано вжиття низки таких заходів, як-то: «побудова служби управління персоналом, основними завданнями якої є розроблення системи мотивації та стратегічного управління людськими ресурсами; визначення системи посадових обов'язків працівників відповідно до цілей і завдань Держмитслужби; ефективного та прозорого процесу добору персоналу; справедливих умов проходження та просування по службі» тощо [165]. На жаль, досі зазначені вище завдання не виконані у повному обсязі і потребують прийняття додаткових рішень Кабінетом Міністрів України та Державною митною службою України.

Ураховуючи те, що адміністративне законодавство, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби, усе ще містить недоліки, тому ми розглянемо основні проблемні тенденції, що склалися у зазначеній сфері, зокрема: а) плинність кадрів; б) непрофесіоналізм і некомпетентність кадрів; в) відсутність сформованої та нормативно врегульованої системи планування кадрового забезпечення; г) недосконалість процедури оцінювання кадрів; д) недосконалість процедур відбору, призначення на посаду та кар'єрного зростання кадрів у митних органах; е) неефективність системи оплати праці; є) недосконалість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів митних органів; ж) відсутність дієвого кадрового резерву; з) корупція. Усі ці чинники постають перешкодами для забезпечення ефективно функціонуючого кадрового забезпечення Державної митної служби України.

Незважаючи на значну кількість системних проблем, що існують у сфері кадрового забезпечення Державної митної служби України, доцільно зазначити, що протягом останніх років було реалізовано кілька пілотних проєктів, які мали на меті удосконалення кадрового забезпечення митних органів та подолання корупції. Так, у 2020 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята відповідна постанова «Про реалізацію експериментального проєкту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності» [155]. Цей експериментальний проєкт було запроваджено для проведення «тестування посадових осіб з питань кваліфікації та благонадійності», метою якого визначено «підвищення ефективності діяльності митних органів, запровадження моніторингу та контролю кваліфікації та благонадійності та відповідного інформування суб'єкта призначення» [155]. Завданнями імplementованої реформи є, зокрема: «професіоналізація митної служби через запровадження нових кваліфікаційних та мотиваційних стандартів, постійного моніторингу й

оцінки навичок, здібностей, результативності й доброчесності, прозорі системи кар'єрного зростання та призначень на посаду» тощо [56].

У подальшому таке експериментальне тестування мало б сприяти запровадженню удосконаленого механізму кадрового забезпечення митних органів. Зокрема, формуванню кваліфікованого, високопрофесійного та доброчесного корпусу кадрів Державної митної служби України. Позитивним аспектом запропонованого Проекту тестування, на нашу думку, є те, що тест на благонадійність службовців митної служби є психологічним, мета проведення якого виявити посадових осіб, схильних до порушень правил поведінки на роботі та непродуктивної праці, а також оцінити особистісні чинники благонадійності [155]. Вважаємо, що таке тестування необхідно запровадити для кандидатів на посади державної служби у Державній митній службі України, зокрема для тих, хто претендує на такі посади вперше.

Отже, удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України, безпосередньо залежить від успішності реалізації адміністративної реформи та тих стратегічних документів, які були прийняті за основними напрямками цієї реформи.

Із урахуванням численних недоліків адміністративного законодавства, що регулює питання кадрового забезпечення Державної митної служби України, на нашу думку, що основними напрямками його удосконалення є такі:

1. Удосконалення адміністративного законодавства, яке стосується питання планування кадрів Державної митної служби України. Адже «успішне проведення процесу трансформації галузевих структур державного управління неможливе без ретельного і кваліфікованого HR-менеджменту та кадрового планування» [57], а відповідно, і належного правового підґрунтя для здійснення цієї діяльності. Так, у юридичній літературі з цього приводу

констатовано, що «сучасне управління людськими ресурсами орієнтоване з потреб працівників на потреби самої організації в робочій силі, і пріоритети кадрового менеджменту визначаються насамперед результатами функціонального аналізу наявних робочих місць та тих, що проектуються, а не кадровим потенціалом організації, який вже існує» [99, с. 58]. Тож Державна митна служба України відчуває нестачу кадрів, а тому можна дійти висновків щодо неефективності кадрової роботи стосовно планування кадрів. На сьогодні вирішення цього питання визначено стратегічно важливим згідно зі Стратегією управління персоналом Державної митної служби України [152]. Саме від правильно розрахованих потреб у кадровому забезпеченні, зокрема чіткого визначення організаційно-штатної структури Державної митної служби України та її кадрових потреб, залежить якість та кількість кадрового наповнення центрального органу виконавчої влади. Для забезпечення зазначеного необхідна чітка нормативна регламентація адміністративних процедур із визначенням адміністративно-правовим механізмом їх реалізації. Так, правова регламентація кадрового планування Державної митної служби України здійснюється не лише на підставі законодавчих актів загальної дії, а й за допомогою підзаконних нормативних актів. Якщо нормативно-правові акти загальної дії вже ухвалені, то підзаконні нормативно-правові акти, що мають спеціальний характер, не завжди оновлюються вчасно, а тому не адаптовані під сучасні реалії.

Так, програмним документом у цій сфері сьогодні є Програма кадрового забезпечення державної служби, затверджена Указом Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [157]. Цей нормативно-правовий акт визначає загальні засади кадрового забезпечення державної служби, містить положення щодо формування кадрового резерву, формування складу державних службовців тощо, втім справедливим буде говорити про те, що частина його положень є застарілими та неактуальними. Тому держава та суспільство потребують адаптованого під сучасні реалії законодавства вже

сьогодні, але обставини змушують дуже довго чекати на відповідне правове підґрунтя, від чого тільки втрачає як держава, так і суспільство .

Із урахуванням зазначеного вище пропонуємо розробити та затвердити Концепцію кадрового планування Державної митної служби України, яка має бути реалізована до 2027 року, та положення якої мають містити таке:

- 1) аналіз стану: а) кадрового забезпечення Державної митної служби України; б) правового регулювання публічно-правових відносин у визначеній сфері;
- 2) обґрунтування необхідності та підстав розроблення проєктів підзаконних правових актів у сфері кадрового планування у Державній митній службі України;
- 3) визначення основної мети проєкту відповідного нормативно-правового акта, зокрема врегулювання публічно-правових відносин у сфері кадрового планування Держмитслужби, відповідного предмета правового регулювання, принципів, завдань тощо;
- 4) обґрунтування необхідних фінансово-економічних розрахунків, що відповідають положенням чинного законодавства України, якщо прийняття такого акта призведе до змін надходжень бюджетних асигнувань Державної митної служби;
- 5) організаційні заходи щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта, що регулює основні засади кадрового планування та його реалізації після прийняття;
- 6) орієнтовну структуру та зміст основних положень нормативно-правового акта, що регулює кадрове планування у Державній митній службі України.

2. Створення Ради з питань кадрового забезпечення Державної митної служби України. На нашу думку, для формування необхідного кадрового потенціалу Держмитслужби необхідно здійснити такі кроки: по-перше, для відбору кадрів залучити спеціалістів – професійних HR-менеджерів незалежного рекрутингу, які мають досвід добору претендентів на посади державної служби, представників громадськості, а також представників бізнесу; по-друге, запровадити проведення комп'ютерного тестування для кандидатів на посади, яке передбачатиме перевірку не тільки

професійних, а й особистісних якостей особи, що забезпечить можливість перевірити не лише рівень знань відповідних претендентів, а й виявити лідерські якості, а також виміряти рівень емпатії та толерантності як у колективі, так і у відносинах з людьми; по-третє, запровадити додаткову перевірку для претендентів на посаду із застосуванням поліграфу, з метою профілактики корупційних ризиків.

3. Адміністративна процедура добору кадрів для Державної митної служби України недостатньо урегульована у МК України [110], а тому потребує удосконалення. Порівняно з нормами Закону України «Про державну службу» [135], що чітко визначають критерії, яким має відповідати особа, що претендує на вступ на державну службу, МК України містить абстрактні вимоги до осіб, які є претендентами на відповідні посади державної служби у митних органах. Так, відповідно до ч. 1 ст. 570 МК України «на службу до митних органів приймаються громадяни України, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я виконувати завдання, покладені на ці органи» [110] передбачені обмеження для таких осіб. Так, із запровадженням адміністративної реформи спостерігається тенденція до систематизації законодавства, а отже, положення спеціального нормативно-правового акта щодо визначення загальних вимог до професійної компетентності кандидатів на посади Державної митної служби (у цьому аспекті мова йде про Митний кодекс України [110]), мали б відповідати положенням нормативно-правового акта загальної дії (положенням статей 19–20 Закону України «Про державну службу»).

Крім того, положення п. 5 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про державну службу» встановлюють перелік обмежень для вступу на державну службу для особи, яка «піддавалася адміністративному стягненню за правопорушення, пов'язане з корупцією, – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили», натомість норми ч. 3

ст. 570 Митного кодексу України [135] визначають обмеження щодо осіб, які, зокрема, «протягом року, що передував їх зверненню до митного органу з приводу працевлаштування, притягувалися до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією» [110]. Вочевидь, що у зазначеному випадку застосуванню підлягатиме норма спеціального законодавства.

На нашу думку, з метою удосконалення адміністративного законодавства, що регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України, та з метою дотримання принципу правової визначеності, необхідно усунути зазначені розбіжності, що містять розглянуті нормативно-правові акти, та привести їх у відповідність до положень Митного кодексу України або інших спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють питання кадрового забезпечення митних органів. Тобто положення ст. 570 Митного кодексу України необхідно привести у відповідність до вимог статей 19–20 Закону України «Про державну службу».

4. Законодавчі недоліки конкурсного відбору кандидатів на посаду Державної митної служби України. Так, сьогодні процедура проведення конкурсу на заміщення посад державних службовців, зокрема у Державній митній службі України, врегульована Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в митній службі України. Відповідно до п. 1 Загальних положень зазначеного Порядку «проводиться конкурсний відбір на заміщення вакантних посад державних службовців третьої – сьомої категорій, крім випадків, коли законами України встановлено інший порядок заміщення таких посад» [148]. Важливо підкреслити, що етап проведення конкурсного відбору за спеціальним законодавством відрізняється від проведення конкурсного тестування за загальним законодавством. У Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в митній службі України не конкретизує визначені адміністративно-правові відносини, а спрощує

процедуру конкурсного відбору кандидатів на вакантні посади державної служби у відповідному органі виконавчої влади, що обумовлює додаткові корупційні ризики. Зважаючи на це, пропонуємо привести окремі положення Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в митній службі України [148] до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зокрема щодо проведення тестування, а не іспиту. Крім того, пропонуємо запровадити проведення конкурсною комісією шляхом співбесіди із кандидатами на посади у Державній митній службі України.

5. У межах адміністративної реформи відбувається реформування Державної митної служби, яке окреслено у Національній стратегії доходів до 2030 року [114]. Зокрема, заплановано «впровадження низки важливих заходів, спрямованих на підвищення прозорості та ефективності її роботи» [76]. Важливим напрямом, що має зазнати змін, є кадрове забезпечення Державної митної служби України, зокрема йдеться про процедури атестації кадрів визначеного центрального органу виконавчої влади. Так, зокрема, є необхідним:

1) реалізація Антикорупційної програми Державної митної служби та запровадження атестації митників, використання натільних відеокамер для відеофіксації виконання фізичного контролю товарів та спілкування з громадянами на кордоні. Щодо атестації кадрів Держмитслужби можна зазначити, що лише шляхом проведення атестації, яка є певним моніторингом кадрової ефективності, можливе вдосконалення кадрового забезпечення. З цього приводу доцільно зазначено іноземними дослідниками, що «ефективне управління державною службою передбачає вдосконалення законодавства щодо проведення єдиної політики у сфері державної служби, де засобом вдосконалення цього виду управління є проведення моніторингу ефективності діяльності органів публічної адміністрації та їх посадових осіб

на основі систематичного комплексного аналізу результатів їх діяльності», яким і є атестація, зокрема, яка проводиться у Державній митній службі України [210, с. 8]. Як уже зазначалось раніше, питання запровадження атестації митників також врегульоване у законопроекті, що має робочу назву «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів» № 6490 від 30 грудня 2021 р. [158], яким запропоновано внести зміни до Митного кодексу України щодо доповнення його ст. 570¹ «Атестація посадових осіб митних органів та проведення перевірок на доброчесність». Вважаємо, що цей законопроект відповідає наряду вдосконалення адміністративного законодавства, визначеному у Національній стратегії доходів [114], а тому обов'язково має бути розглянутий у другому читанні Верховної Ради України в найближчій перспективі, що сприятиме вдосконаленню як адміністративного законодавства у досліджуваний сфері, так і кадровому формуванню Держмитслужби;

2) інституційний розвиток, «що включає підвищення зарплат митникам до ринкового рівня (не нижче 35 тис. грн), впровадження системи оцінки ефективності, а також удосконалення управління персоналом через контракти, ротацию та особисту відповідальність» [114]. Вважаємо, що такий напрям розвитку є перспективним і позитивним, адже збільшення рівня оплати праці є потужним мотиваційним чинником, що відіграє важливу роль для підвищення ефективності кадрів та особистого прагнення службовців до професійного зростання та самовдосконалення. Тож у цьому контексті, на нашу думку, необхідними є: розроблення нових та внесення змін до цих нормативно-правових актів, що регулюють питання, зокрема оплати праці; запровадження справедливої системи оцінювання ефективності працівників.

Розглянувши основні напрями реформування адміністративного законодавства, що регулює кадрове забезпечення Держмитслужби, а також запропонувавши декілька напрямів його удосконалення, вважаємо за

необхідне запровадити відповідний контроль за дотриманням заходів запровадження оновленого законодавства на практиці та ефективністю функціонування органів кадрового забезпечення. З цього приводу вчені-адміністративісти зазначають, що контроль «є одним із основних способів для забезпечення дисципліни та законності у державному управлінні» [3, с. 158]. Наприклад, С. В. Ківалов зазначає, що основною метою здійснення контролю з боку держави, тобто суб'єктів публічної адміністрації, є: «виявлення і припинення фактів порушень чинного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; порівняння досягнутих результатів з попередніми та очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків» [68, с. 3–4]. Зважаючи на думки вчених-адміністративістів та оцінюючи важливість контролю як заходу, під час застосування якого можуть виявлятися та припинятися певні порушення законодавства, а також не допускатися нові такі факти у майбутньому, вважаємо за доцільне на законодавчому рівні запровадити систему контролю за дотриманням законодавства у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби та ефективністю функціонування відповідних органів кадрового забезпечення.

Тож проведений у цьому підрозділі дисертаційного дослідження аналіз дає змогу узагальнити, що перспективними напрямками удосконалення адміністративного законодавства, що регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України, є: 1) розроблення та прийняття Концепції кадрового планування Державної митної служби України, яка має бути реалізована до 2027 року; 2) створення Ради з питань кадрового забезпечення Державної митної служби України, до складу якої входитимуть спеціалісти – професійні HR-менеджери незалежного рекрутингу, які мають досвід добору претендентів на посади державної служби, представників громадськості, а також представників бізнесу; 3) приведення у відповідність до вимог статей 19–20 Закону України «Про державну службу» положення ст. 570 МК

України; 4) приведення окремих положень Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців у митній службі України у відповідність до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зокрема щодо проведення комп'ютерного тестування, а не письмового іспиту; 5) необхідність негайного розгляду у другому читанні Верховною Радою України законопроекту, що має робочу назву «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів» № 6490, яким запропоновано внести зміни до Митного кодексу України шляхом доповнення ст. 570¹ «Атестація посадових осіб митних органів та проведення перевірок на доброчесність»; 6) запровадження контролю за дотриманням законодавства у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби та ефективністю функціонування відповідних органів кадрового забезпечення та створення колегіального органу, який забезпечуватиме відповідний контроль.

3.2. Зарубіжний досвід кадрового забезпечення митних органів та можливості його використання в Україні

Незважаючи на зовнішні виклики та загрози, наша країна постійно вдосконалюється в умовах формування міжнародного співробітництва. Україна, як і більшість зарубіжних держав, постійно взаємодіє з іншими країнами та певними міжнародними урядовими організаціями. Такі відносини зумовлені спільними політичними, економічними, військовими та культурними цінностями держав та міжнародних інституцій. У зв'язку з військовою агресією, якої зазнала Україна з боку росії, а також через постійні воєнні конфлікти, що сьогодні відбуваються на території інших країн, цивілізований світ намагається об'єднується, у тому числі й з Україною, що

сприяє створенню міждержавних союзів, сприяння міжнародному співробітництву, об'єднаному спільними цінностями на шляху до побудови вільних, демократичних, незалежних держав.

Саме тому у нашій країні має реформуватися законодавство, особливо адміністративне, для наближення його до зарубіжного. У цьому контексті зауважимо, що аналіз зарубіжного досвіду кадрового забезпечення митних органів сприятиме визначенню шляхів модернізації державної служби та допоможе на шляху подолання існуючих в Україні негативних тенденцій у зазначеній сфері. Основною метою такого аналізу є вивчення засад реалізації державної кадрової політики, а також державного регулювання у сфері кадрового забезпечення митних органів для оцінки можливості його успішного використання в Україні.

Інтеграційний курс до Європейського Союзу означає пріоритетний напрям зовнішньополітичної діяльності, а також внутрішньополітичних процесів, спрямованих на запровадження відповідних змін до національного законодавства. Так, відповідно до ст. 18 Конституції України «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права» [91]. Крім того, у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» як одну із засад зовнішньої політики України зазначено «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі» [138]. Враховуючи викладене вище, а також наукові завдання цього підрозділу, проаналізуємо досвід кадрового забезпечення митних органів окремих країн Європейського Союзу, а також дослідимо можливість його успішного використання в Україні.

Насамперед звернемося до досвіду Республіки Польща, яка є членом Європейського Союзу, і з'ясуємо, чим зумовлена специфіка функціонування митних органів та відповідного правового регулювання, зокрема кадрового забезпечення митних органів. Рамковим документом, що забезпечив правове регулювання інтеграційних процесів Польщі до Європейського Союзу стала Угода про асоціацію (Europe Agreement) [204], де передбачалася можливість членства лише у разі виконання країною певних вимог. Республіка Польща стала членом Європейського Союзу 2004 р., саме з цього періоду відбулися значні трансформаційні процеси у законодавстві цієї країни, зокрема, щодо регулювання митної справи.

Угодою про Європейський Союз передбачено виняткову компетенцію щодо митного та зовнішньоторговельного правового регулювання. Тому основним нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність митних органів у Польщі, є Митний кодекс Європейського Союзу [211]. Митний кодекс Європейського Союзу визначає загальні правила і процедури для усіх країн-членів. Із 2002 р. почалися глобальні зміни в організаційній структурі митних органів Республіки Польща. Так, у 2003 р. набув чинності Закон «Про утворення воєводських колегій казначейства» [212], а також Закон про внесення змін до окремих законів, які регламентували організаційну структуру, завдання та функції органів, що становили систему фіскального апарату, до якого належить і митна служба.

Реформування митної служби Республіки Польща відбувалося у кілька послідовних етапів. Перший етап реформи почався з ліквідації адміністративної ланки Головного митного управління і відділу, що забезпечував її обслуговування. Крім того, були розширені повноваження регіональних митних адміністрацій. Зокрема, митні адміністрації отримали повноваження на провадження адміністративних справ, порушених через невиконання митних правил. Ураховуючи те, що митні органи увійшли до системи фіскального апарату, на базі 17 митних управлінь було створено

17 митниць, на кшталт податкової номенклатури [212]. Другий етап передбачав ліквідацію посади Головного митного інспектора і, відповідно, Генерального митного інспекторату. Після чого відбулася оптимізація усієї системи, яка складається сьогодні «з 14 митниць, 52 митних управлінь та 175 митних відділів, з яких 55 – прикордонні». Тобто «організаційно-структурні зміни полягали у зменшенні кількості митних управлінь і митних відділів, що привело до змін у штатному складі митних постів. Наслідком ліквідації митних кордонів між Польщею та Європейським Союзом була ліквідація митних постів на заході і півдні Польщі» [39].

Так, «перший етап тривав до початку 2003 р. і полягав у таких діях: переміщення кадрів, звільнених у результаті ротації кадрів; звільнення кадрів за власним бажанням; звільнення осіб зі служби» [15]. На другому етапі «з 2003 р. до кінця квітня 2004 р. до митниць, розташованих на східному кордоні, переведено: 464 посадові особи, звільнені в результаті ротації кадрів, у тому числі: 2003 р. – 183 особи, 2004 р. – 281 особа; – 90 посадових осіб митних органів на звільнені місця, в тому числі: 2003 р. – 45 посадових осіб, 2004 р. – 45 посадових осіб; – 174 особи звільнено зі служби у 2003 р. у зв'язку з ліквідацією митниць у Чешині, Новому Таргу і в аеропорту Варшави» [15. Окрім зазначеного, «здійснено переміщення посадових осіб на постійні місця, видано 320 рішень про переміщення посадових осіб на постійні й тимчасові посади. Для забезпечення кадрових потреб митниць на зовнішніх кордонах ЄС здійснено другий етап тимчасових призначень на термін від 16 серпня до 22 грудня 2004 р. Було переміщено 265 посадових осіб. Але на їх місця призначено 137 нових осіб з 1 травня 2004 р». Тобто за період реформування митних органів відбулася часткова внутрішня трудова міграція кадрів, а також масштабне оновлення кадрів.

Важливо зазначити, що сьогодні у Республіці Польща основним органом у системі митних органів є Митно-податкова служба. Серед вимог до осіб, що є претендентами на посади Митно-податкової служби

висуваються такі: громадянство Республіки Польща; повна цивільна дієздатність; відсутність судимості (за кримінальне правопорушення, зокрема за корупційний злочин); вимоги до освіти – базовий рівень середньої освіти і вище; бездоганна репутація (підтвердженням може бути свідоцтво про належну поведінку); належний стан здоров'я [213]. Крім того, у лави Митно-податкової служби не може бути прийнята особа, яка здійснювала співробітництво або працювала у органах держбезпеки Польщі (зокрема, за часів Польської Народної Республіки у 1944–1990 рр.).

Серед адміністративних процедур кадрового забезпечення Митно-податкової служби у Республіці Польща є такі: 1) оголошення про набір до однієї з палат податкової служби. В оголошенні мають бути зазначені вимоги до претендентів, а саме: основні, наприклад середня освіта, або відповідний рівень знання іноземної мови, а можуть бути зазначені спеціальні вимоги, зокрема наявність водійського посвідчення відповідної категорії, або знання матеріального права. Відповідність претендента зазначеним вимогам збільшує шанси на позитивний результат; 2) перевірка наданих претендентами документів; 3) перевірка знань на предмет організації та державного управління у Республіці Польща у формі «запитання – відповідь»; 4) тестування з фізичної підготовки, а також психологічне тестування; 5) інтерв'ю з претендентом на посаду у Митно-податковій службі.

Крім зазначеного, відповідальними за кадрове забезпечення Митно-податкової служби особами здійснюється ретельна перевірка достовірності даних особи, які містяться в особистій анкеті кандидата на посаду, перевіряються особисті справи, усі наявні записи у журналах, відомостях тощо [15].

Отже, як зазначає І. А. Гуцул, «основними тенденціями реформування митної системи Республіки Польща можна назвати спрощення організаційної структури та зменшення кількості структурних підрозділів при одночасному

розширенні функцій та завдань, чіткий розподіл повноважень і відповідальності між управлінськими рівнями й значне скорочення кількості митників» [39, с. 84]. Щодо кадрового забезпечення митних органів Республіки Польщі, то слід зазначити, що воно має багато спільних рис із кадровим забезпеченням Держмитслужби України, а також характеризується наявністю тих самих адміністративних процедур. Проте, слід відмітити, що вимоги, які висуваються до кандидатів на посади Митно-податкової служби Республіки Польща, не такі суворі, як в Україні. Позитивними аспектами добору кадрів на посади Митно-податкової служби є обов'язкова перевірка доброчесності кандидатів. Так, особа, що претендує на певну посаду у Митно-податковій службі, повинна мати бездоганну репутацію. Ця умова, передусім, передбачає оцінку морально-етичних якостей кандидата, зокрема чесності, надійності, відповідальності та лояльності. Зазначені чесноти підтверджуються спеціальним документом – свідоцтвом про добру поведінку. Вважаємо, що перевірка кандидатів на посади державної служби, зокрема Державної митної служби, мають перевірятися на доброчесність, тому доцільно запровадити такий захід у межах процедури кадрового добору і проводити таку перевірку шляхом відповідного психологічного тестування.

Ще однією європейською країною, чий досвід кадрового забезпечення митних органів проаналізуємо, є Французька Республіка. Характерною рисою державної кадрової політики є активна участь профспілок, громадських активістів, які, зокрема, сприяють кадровому забезпеченню державних органів. Так, у Франції функціонує мережа публічно-приватних, напівгромадських органів – Генеральна рада, «Паритетний адміністративний комітет для узгодження прийнятих актів щодо державної служби з інтересами державних службовців, обговорення альтернативних проєктів щодо державної служби тощо [208, с. 72]. Також у Франції відсутня вузькоспеціалізована професійна підготовка, у цій європейській країні готують широкоспеціалізовані кадри для виконання адміністративних

функцій [36, с. 138–139]. Як правило, на державну службу добирають кадри, що мають широку спеціалізацію та високий рівень професійної підготовки. Французька державна служба прагне підбирати чиновників з досить високим рівнем загальної культури, здатних виконувати досить різні завдання.

Добір державних службовців у Французькій Республіці здійснюється шляхом конкурсного відбору. У цій країні існують такі види відбору на посади державної служби: 1) зовнішній – для кандидатів, що претендують на посаду вперше; 2) внутрішній – для кар’єрного просування службовців, що мають стаж державної служби; 3) відкритий – для кандидатів, що відповідають стандартним вимогам. Конкурс складається з письмової та усної частин, іноді містить тестування [201, с. 37].

Щодо вимог до претендентів на посади у митних органах Франції слід зазначити, що кожна адміністрація визначає власні критерії відбору (вимоги та обмеження), що висуваються до таких осіб. На ці критерії впливають освітні заклади, які є в регіоні та які розробляють відповідні професійні програми для підготовки компетентних кадрів, що знадобляться для служби у відповідних органах, зокрема митних органах [202].

За загальним правилом для претендентів на посаду державної служби конкурс відкривається постановою відповідного міністра або іншої уповноваженої особи, у якій визначається вид проведення конкурсу. Так, «майже в усіх країнах, і Франція не є винятком, єдиноначальне безпосереднє управління митною справою здійснюється керівником центрального органу, який, у свою чергу, підзвітний керівникам вищих галузевих виконавчих структур. У відомстві існує колегіальний орган, який, по суті, є дорадчим. Обсяг повноважень керівника митної служби встановлюється в національних законах, підзаконних актах уряду» [185, с. 180–181]. Тобто конкурс оголошується керівником митної служби. Конкурсна комісія складається з компетентних та неупереджених фахівців, зокрема у митній справі. Члени комісії не підпорядковуються адміністрації відповідного органу [201, с. 37].

Комісія оцінює письмову та усну частину іспиту і за результатами і складає рейтинг кандидатів.

Конкурс агентів за загальним митним оформленням організовує Головне управління митниці та непрямого мита (DGDDI) і Головне управління державних фінансів (DGFIP). Під час реєстрації претенденту пропонують обрати напрям службової діяльності – між адміністративним напрямом та напрямом нагляду. Так, адміністративний напрям дає змогу працювати агентом зі звітності у сфері комерційних операцій та загального адміністрування, а також стати головним агентом DGFIP. Що стосується іншого напрямку, слід зазначити, що служба нагляду існує виключно на митниці, тобто така робота передбачає посаду саме на митниці [203].

Для участі у конкурсі претенденти мають відповідати таким вимогам:

- бути громадянином Франції або громадянином держави – члена Європейського Союзу, або Європейської економічної зони;
- мати повну дієздатність, а також мати належну репутацію на національній службі;
- пройти адміністративну перевірку (на наявність судимості тощо);
- мати належний стан здоров'я, а для служби нагляду – мати відповідну фізичну форму;
- мати Brevet des Colleges або CAP/BEP, або трирічний досвід роботи на посаді із повним робочим днем у сфері, аналогічній митній службі (такі вимоги не застосовуються до багатодітних батьків та/або матерів, а також визнаних спортсменів) [203].

Для осіб, які вже перебувають на посадах митних органів проводиться «внутрішній» конкурс, для успішного проходження якого необхідно:

- відповідати першим трьом критеріям, визначеним для зовнішнього конкурсу;
- мати статус державного службовця або агента публічного права держави, територіальної цивільної служби або госпітальної державної

служби, військового або агента, що проходить службу у міжнародній міжурядовій організації;

– продемонструвати один рік ефективну державну службу (цивільну або військову) до 1 січня року, в якому проводиться зазначений конкурс [203].

Як уже було зазначено, державна служба у Франції здебільшого є кар'єрною, тому проведення внутрішніх конкурсів є буденністю. Кар'єрна державна служба означає, що у цій системі особа, що призначена на державну службу, автоматично стає членом касти державних службовців, у якій ця особа проводить усе своє професійне життя, поступово зростаючи та будуючи службову кар'єру. Просування службовими сходами часто відбувається автоматично. Тобто така система забезпечує певний статус для особи, соціальну стабільність, які передбачають мотивацію, зацікавленість службовця працювати ефективно. Але автоматичний механізм просування службовими сходами зменшує ініціативність службовців, адже їх службова кар'єра буде розвиватися незалежно від їх лідерських якостей та індивідуальності у роботі [52, с. 129].

Тож конкурс проходить у 3 етапи, як для зовнішнього, так і для внутрішнього конкурсу, які є своєрідним випробуванням внутрішньої та зовнішньої конкуренції. Попередній етап передбачає тестування MCQ (великий перелік питань) для оцінювання базових знань кандидата, зокрема оцінюються знання французької мови, математики та логічне мислення. Успішне проходження цього етапу конкурсу надає право на участь у наступному етапі, який передбачає практичний кейс, коли надається кандидату певний файл з практичним завданням, яке необхідно вирішити (на вирішення практичного завдання дається 3 години) [203]. Успішне проходження практичного етапу конкурсу надає допуск до третього останнього етапу, який передбачає співбесіду із членами конкурсної комісії для оцінки мотивації та здібностей кандидата виконувати роботу у митних

органах. Якщо особа – претендент на службу нагляду митниці, – то вона має додатково пройти вступне тестування. Зокрема: фізичне тестування складається із двох бігових тестів (спринт на 60 м та забіг на 2000 м), а також два тестування на м'язову витривалість; психологічна оцінка, яка надається психологом за особистої зустрічі із кандидатом на посаду. Результати психологічної оцінки повідомляються членам конкурсної комісії та допомагають прийняти рішення щодо кандидатів.

Особи, що пройшли конкурсний відбір, призначаються агентами-стажистами митного контролю. Переможці конкурсу призначаються агентами-стажистами на один рік і мають пройти 12-тижневе професійне навчання у Національній митній школі у Ля-Рошель, після чого пройти практичне навчання у митній службі [203]. Після одного року такої практики, якщо стажист пройшов відповідні перевірки професійних знань під час навчання, йому присвоюється звання агента митної служби нагляду 2-го класу.

Для проходження «зовнішнього» конкурсу на контролера митниці та непрямого мита передбачені ті самі умови, що й у попередньо розглянутому випадку. Втім для участі у цьому конкурсі кандидат повинен мати ступінь ВАС або еквівалентний йому диплом. Такий конкурс проходить у три етапи: 1) попередній, який триває 1 годину 30 хвилин, – що передбачає тестування (MCQ), яке складається з анкети, що містить по кілька варіантів відповідей на кожне запитання. Таке тестування проводиться з метою оцінки базових знань кандидата, зокрема з французької мови, математики, логічного мислення. Для того щоб отримати доступ до кваліфікаційних тестів, кандидат має набрати необхідну кількість балів, які враховуються у наступних етапах; 2) другий етап конкурсу триває 3 години і передбачає завдання, де кандидату надається певний текст, що стосується економічних питань, який необхідно узагальнити та відповісти на певні питання, що зазначені у завданні. Також цей етап конкурсу передбачає письмовий тест,

для проходження якого надається 3 години, що містить такі завдання: розв'язати одну або декілька задач з математики; вирішити одну або декілька бухгалтерських вправ; на запропоновану тему придумати практичний приклад з економіки; на запропоновану тему придумати практичну юридичну справу тощо. Цей же етап конкурсного відбору містить перевірку на знання факультативної мови, що передбачає таке завдання: переклад документа без застосування словника (виняток становлять арабська і китайська мови). Мову можна обрати під час реєстрації. У разі успішного проходження другого етапу конкурсу, особа-кандидат на посаду допускається до третього етапу конкурсного відбору; 3) третій етап конкурсного відбору передбачає проведення співбесіди з членами конкурсної комісії. Під час такої співбесіди Комісія формує оцінку мотивації кандидата та його здатності виконувати функції митного контролера. Кандидат має розповісти про себе та свою кар'єру, а також надати Комісії власний мотиваційний лист. А кандидати на службу нагляду перед цим мають пройти психологічну оцінку. Виключно для кандидатів служби нагляду на митниці цей етап конкурсу передбачає фізичні випробування (забіг на 60 м та на 2000 м). Кандидати, які успішно пройшли конкурс, призначаються контролерами-стажистами і мають пройти стажування, яке складається з двох частин (18-тижневе навчання у Національній митній школі Ля-Рошель, де носіння уніформи є обов'язковим) протягом року, та практичне навчання у децентралізованій службі (DGDDI). Призначення на посаду контролера митниці та непрямого мита другого класу відбувається після закінчення стажування за умови проходження кандидатом усіх перевірок знань [203].

Третій вид конкурсу на посади митних органів у Франції відбувається на посаду інспектора митниці та непрямого мита. Для участі у конкурсі особа має відповідати загальним вимогам, що висуваються до кандидатів на попередні посади, а також особа повинна мати ліцензію (BAC+3) або еквівалентний їй диплом. Такий конкурс проходить у два етапи: 1) написання

есе, яке базується на зазначених у файлі, що надається під час цього етапу конкурсу, економічних, соціальних та фінансових питаннях. Також цей етап включає іспит з права, під час якого кандидат обирає певну тему із запропонованих, наприклад: конституційне право; адміністративне право; суспільні права; кримінальне право; право і політика; комерційне право тощо. Крім того, тест з економіки, який передбачає таке: кандидат обирає одну із запропонованих тем і надає відповіді на зазначені у білеті питання з цієї теми. І ще кандидати обов'язково проходять факультативний тест на знання мови. Так, іноземна мова має бути обрана із німецької, англійської, арабської, китайської, іспанської, італійської тощо. Після успішного проходження першого етапу конкурсного відбору, особа допускається до другого етапу, який передбачає проведення інтерв'ю-співбесіди із членами конкурсної комісії, під час якої члени комісії матимуть змогу оцінити мотивацію кандидата на посаду та його особисті якості, а також його здатність працювати на посаді інспектора митниці. Крім інтерв'ю кандидат повинен виступити з усною доповіддю з питань державних фінансів і державного управління (кандидату для цього надають 10 хвилин для підготовки). Також на третьому етапі конкурсного відбору відбувається перевірка усного володіння кандидатом іноземної мови [203].

Ті, кандидати, що успішно пройшли конкурс, призначаються студентськими інспекторами та проходять 12-місячний курс навчання у Національній митній школі з призначенням їм стипендії, що виплачується щомісячно. Після закінчення цих 12 місяців інспектор проходить стажування протягом 6 місяців за місцем майбутнього призначення. Якщо така особа після стажування успішно проходить перевірку на наявність професійних знань, вона призначається інспектором митниці і інспектором з непрямого мита [203].

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок, що Франція має успішний досвід правового регулювання та правозастосування під час добору

кадрів для митних органів. Так, за конкурсного відбору застосовується диференційований підхід з урахуванням посади в митних органах, на яку претендує кандидат. Натомість комплексний підхід застосовується при визначенні загальних вимог, яким має відповідати кандидат, а також комплексний підхід застосовується до ретельності перевірки та відбору кандидатів на посади. Із позитивних аспектів кадрового забезпечення вважаємо необхідним звернути увагу на такі: 1) ретельність відбору кадрів; 2) проведення різних типів тестування: а) на рівень базових, а також спеціальних знань; б) психологічне тестування; в) тестування здоров'я та спортивної витривалості тощо, які проводяться як в усній, так і письмовій формі; 3) вимога щодо вільного володіння іноземною мовою на високому рівні; 4) вирішення різнопланових практичних завдань при конкурсному відборі; 5) обов'язкове направлення на тривале професійне навчання після успішного проходження усіх етапів конкурсного відбору; 6) тривале стажування на посаді, на яку претендує стажист після профільного навчання; 7) перед безпосереднім призначенням на посаду кандидат проходить додаткову перевірку на засвоєння професійних знань, які він отримав під час навчання та стажування. Вважаємо, що досвід правового регулювання кадрового забезпечення митних органів у Французькій Республіці є успішним. На нашу думку, Україна може адаптувати окремі положення адміністративного законодавства Франції для використання їх у правовому регулюванні кадрового забезпечення Державної митної служби України.

Далі вважаємо за доцільне розглянути досвід розвиненої країни, що не є членом Європейського Союзу, однак має відмінну правову систему від української, – це Сполучені Штати Америки. У національному законодавстві США закріплено два поняття: «державна служба» та «цивільна служба». Поняття «державна служби» охоплює лише службовців державних установ. До нього не можна віднести виборні посади, армійські і флотські посади, поліцейські посади тощо. У цьому аспекті можна зазначити, що у США

відбувається скорочення штату, що входить до державного управління та усе більше таких сфер відходить до приватного сектору [69, с. 245]. Саме тому у США приділяється значна увага сектору державного управління і прийняттю рішень у цій сфері. Зокрема, кадрове забезпечення державних органів США раціонально організоване, що знаходить відображення у їх національному законодавстві. Так, 90 % кадрів для органів державної служби добирають шляхом конкурсного відбору, що визнається найбільш демократичною процедурою, адже забезпечує для усіх охочих, хто відповідає визначеним вимогам, рівний доступ до державної служби та дозволяє виявити найбільш професійних, ефективних та мотивованих претендентів на посади [205]. Тож усі особи, хто претендує на певну посаду державної служби та відповідає законодавчо встановленим вимогам, у США мають рівний доступ до участі у конкурсі. У цьому аспекті важливо зазначити, що не допускається будь-який вияв дискримінації. Законодавство США чітко визначає критерії дискримінації кандидатів на посади з боку керівників відповідних державних органів та містить відповідні положення щодо застосування суворих санкцій до винних осіб [9, с. 261]. У США для державних службовців діє система оцінки роботи службовця, яка проводиться регулярно. Важливо акцентувати увагу, що критерії такої оцінки визначає не лише керівник державної служби, а й державний службовець. Усі державні службовці регулярно проходять атестацію. У США є державний орган, який має забезпечити формування кадрового резерву для державних та політичних структур – Служба вищих керівників. Ця служба покликана зменшити кількість проблем між адміністрацією і персоналом та здійснювати певні функції щодо управління персоналом [207].

Одним із державних органів США є Митно-прикордонна служба, яка визнана найбільш розвиненою у світі [96]. Саме тому цікаво проаналізувати основні аспекти регулювання кадрового забезпечення митних органів США для можливості застосування такого позитивного досвіду під час

реформування митних органів в Україні. Так, «до митних органів Сполучених Штатів Америки належить Митно-прикордонна служба США (U.S. Customs and Border Protection) і Бюро з митних питань та охорони кордонів США» [96]. Зокрема, «митно-прикордонна служба США входить до структури Міністерства національної безпеки США й об'єднує функції низки агентств (інституцій), серед яких – митна служба, імміграційна служба, служба контролю здоров'я рослин і тварин, прикордонні війська тощо» [96]. Одним із завдань Митно-прикордонної служби є забезпечення висококваліфікованими кадрами митні органи США.

За останні роки митна служба в США зазнала значних трансформацій. Так, було реорганізовано організаційну структуру митної служби, унаслідок чого відбулося скорочення кількості керівних рівнів служби. Крім того, спостерігається процес запровадження бізнес-засобів менеджменту для покращення державного управління, зокрема кадрового забезпечення митних органів США. Також як позитивний момент доцільно виокремити запровадження критеріїв оцінки діяльності службовців митних органів, яка здійснюється відповідно до демократичних засад.

Щодо механізму кадрового забезпечення державної служби, зокрема Митно-прикордонної служби США, важливо виокремити його позитивні напрями розвитку. Так, формування кадрового резерву митних органів у США відбувається з урахуванням гендерної складової. Зокрема, серед пріоритетів професійного навчання, визначених UNDP (United Nations Development Programme) у 2014 р., визначені тренінги для жінок для «підвищення їх конкурентоздатності стосовно чоловіків» [209].

Отже, проаналізувавши досвід правового регулювання окремих аспектів кадрового забезпечення митних органів США, вважаємо за доцільне виокремити такі характерні напрями його реалізації: 1) проведення конкурсного відбору на демократичних засадах; 2) залучення професійного рекрутингу для набору кадрів до митних органів США [206]; 3) заборона

дискримінації з визначенням чітких критеріїв дискримінаційної поведінки; 4) законодавче врегулювання юридичної відповідальності за дискримінаційну поведінку щодо кандидатів на посади державної служби, зокрема й митних органів США; 5) децентралізація системи професійного навчання; 6) формування кадрового резерву з урахуванням гендерної належності; 7) підготовка вузькопрофільних спеціалістів для служби в митних органах США; 8) ефективно діюча система заохочень (висока заробітна плата, премії, пільги тощо) для державних службовців митних органів, особливо для тих, хто має статус ветерана, або військове звання; 9) формування еталона морально-етичної поведінки для державних службовців митних органів США; 10) заохочення мобільності кадрів митних органів; 11) наявність програм з підвищення кваліфікації кадрів митних органів США.

Аналіз адміністративного законодавства зарубіжних країн, що регулює кадрове забезпечення митних органів, дає змогу стверджувати, що більшість держав розвиненого світу віддають перевагу процедурі конкурсного відбору кандидатів на посади державних органів, зокрема митні органи. Втім окремі держави висувають посередні вимоги до кандидатів на такі посади, наприклад, Республіка Польща на противагу Французькій Республіці, де до державних службовців висуваються дуже високі вимоги. Так, у Франції відбувається ретельний конкурсний відбір кадрів для митних органів, а у США належним чином сформований кадровий резерв, який забезпечує кадрові потреби митних органів США. У Франції та США для посадовців митних органів високий рівень оплати праці та діє система заохочень, натомість у Польщі для митників встановлено середній рівень оплати праці.

Таким чином, найбільш доречним для України є запровадження такого зарубіжного досвіду кадрового забезпечення митних органів:

- по-перше, доцільним є застосування диференційованого підходу до конкурсного відбору кадрів до митних органів із урахуванням посади, на

яку вони претендують. В цьому контексті вбачається необхідним: 1) посилення ретельності відбору кадрів шляхом підвищення вимог до кандидатів, зокрема щодо знання ними іноземної мови; 2) проведення різних типів тестування: а) на рівень базових знань законодавства, а також спеціальних знань (професійних); б) психологічне тестування; в) тестування здоров'я та спортивної витримки; 3) висування вимог щодо вільного володіння іноземною мовою (англійська/німецька); 4) вирішення різнопланових практичних завдань під час конкурсного відбору;

– по-друге, слід вдосконалити систему підготовки кадрів. У цьому контексті необхідним є: а) обов'язкове направлення на тривале професійне навчання після успішного проходження усіх етапів конкурсного відбору; б) стажування на посаді, на яку претендує стажист після профільного навчання;

– по-третє, на прикладі США вбачається необхідним суттєво підвищити рівень оплати праці для службовців Державної митної служби. В цьому контексті також слід створити ефективну систему заохочень для фахівців Держмитслужби;

– по-четверте, запровадити систему професійного рекрутингу;

– по-п'яте, переглянути вимоги до морально-етичних якостей кадрів Державної митної служби, зокрема запровадити певні еталони (стандарти) їх морально-етичної поведінки.

Висновки до розділу 3

Виокремлено такі проблеми адміністративного законодавства, що регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України: а) плінність кадрів; б) непрофесіоналізм і некомпетентність службовців; в) відсутність сформованої та нормативно врегульованої системи планування

кадрового забезпечення; г) недосконалість процедури оцінювання кадрів; д) недосконалість процедур відбору, призначення на посаду та кар'єрного зростання кадрів у митних органах; е) неефективність системи оплати праці; є) недосконалість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів митних органів; ж) відсутність дієвого кадрового резерву; з) корупція. Усі ці чинники є перешкодами до ефективно функціонуючого кадрового забезпечення Державної митної служби України.

Запропоновано розробити та затвердити Концепцію кадрового планування Державної митної служби України, яка має бути реалізована до 2027 року, та положення якої мають містити: 1) аналіз стану: а) кадрового забезпечення Державної митної служби України та митних органів; б) правового регулювання публічно-правових відносин у визначеній сфері; 2) обґрунтування необхідності та підстав розроблення проєктів підзаконних правових актів у сфері кадрового планування у Держмитслужбі; 3) визначення основної мети проєкту відповідного нормативно-правового акта, зокрема врегулювання публічно-правових відносин у сфері кадрового планування у Держмитслужбі, відповідного предмета правового регулювання, принципів, завдань тощо; 4) обґрунтування необхідних фінансово-економічних розрахунків, що відповідають положенням чинного законодавства України, якщо прийняття відповідного правового акта призведе до змін надходжень бюджетних асигнувань Державної митної служби; 5) організаційні заходи щодо підготовки проєкту нормативно-правового акта, що регулюватиме основні засади кадрового планування та його реалізації після прийняття; 6) орієнтовну структуру та зміст основних положень нормативно-правового акта, що регулюватиме кадрове планування у Державній митній служби України.

Доведена необхідність створення Ради з питань кадрового забезпечення Державної митної служби України. Крім того, для формування необхідного кадрового потенціалу Держмитслужби запропоновано здійснити

такі кроки: по-перше, для відбору кадрів залучити спеціалістів – професійних HR-менеджерів незалежного рекрутингу, які мають досвід добору претендентів на посади державної служби, представників громадськості, а також представників бізнесу; по-друге, запровадити проведення комп'ютерного тестування для кандидатів на посади, яке передбачатиме перевірку не тільки професійних, а й особистісних якостей особи, що забезпечить можливість перевірити не лише рівень знань відповідних претендентів, а й виявити лідерські якості, а також виміряти рівень емпатії та толерантності як у колективі, так і у відносинах з людьми; по-третє, запровадити додаткову перевірку для претендентів на посаду із застосуванням поліграфа, з метою профілактики корупційних ризиків.

Узагальнено, що з метою удосконалення адміністративного законодавства, яке регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України, необхідно: 1) розробити та прийняти Концепцію кадрового планування Державної митної служби України, яка має бути реалізована до 2027 року; 2) створити Раду з питань кадрового забезпечення Державної митної служби України, до складу якої входитимуть спеціалісти – професійні HR-менеджери незалежного рекрутингу, які мають досвід добору претендентів на посади державної служби, представників громадськості, а також представників бізнесу; 3) привести у відповідність до вимог статей 19–20 Закону України «Про державну службу» положення ст. 570 Митного кодексу України; 4) привести окремі положення Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців у митній службі України у відповідність до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зокрема, щодо проведення комп'ютерного тестування, а не письмового іспиту; 5) необхідно негайно розглянути у другому читанні Верховною Радою України законопроект, що має робочу назву «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження атестації

посадових осіб митних органів» № 6490, яким запропоновано внести зміни до Митного кодексу України щодо доповнення його статтею 570¹ «Атестація посадових осіб митних органів та проведення перевірок на доброчесність»; 6) запровадити контроль за дотриманням законодавства у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби та ефективністю функціонування відповідних органів кадрового забезпечення та створити колегіальний орган, який забезпечуватиме відповідний контроль.

Зауважено, що вимоги, які висуваються до кандидатів на посади Митно-податкової служби Республіки Польща, не такі суворі, як в Україні. Позитивними аспектами добору кадрів на посади Митно-податкової служби є обов'язкова перевірка доброчесності кандидатів. Так, особа, що претендує на певну посаду у Митно-податковій службі, повинна мати бездоганну репутацію. Ця умова, передусім, передбачає оцінку морально-етичних якостей кандидата, зокрема чесності, надійності, відповідальності та лояльності. Зазначені чесноти підтверджуються спеціальним документом – свідоцтвом про добру поведінку. Вважаємо, що перевірка кандидатів на посади державної служби, зокрема, Державної митної служби мають перевірятися на доброчесність, тому доцільно запровадити такий захід у межах процедури кадрового добору і проводити таку перевірку шляхом відповідного психологічного тестування.

Відзначено, що Франція має успішний досвід правового регулювання та правозастосування під час добору кадрів для митних органів. Так, при конкурсному відборі застосовується диференційований підхід з урахуванням посади в митних органах, на яку претендує кандидат. Натомість комплексний підхід застосовується при визначенні загальних вимог, яким має відповідати кандидат, а також комплексний підхід застосовується до ретельності перевірки та відбору кандидатів на посади. Із позитивних аспектів кадрового забезпечення запропоновано звернути увагу на такі: 1) ретельність відбору кадрів; 2) проведення різних типів тестування: а) на рівень базових, а також

спеціальних знань; б) психологічне тестування; в) тестування здоров'я та спортивної витривалості тощо, які проводяться як в усній, так і письмовій формі; 3) вимога щодо вільного володіння іноземною мовою на високому рівні; 4) вирішення різнопланових практичних завдань при конкурсному відборі; 5) обов'язкове направлення на тривале професійне навчання після успішного проходження усіх етапів конкурсного відбору; 6) тривале стажування на посаді, на яку претендує стажист після профільного навчання; 7) перед безпосереднім призначенням на посаду кандидат проходить додаткову перевірку на засвоєння професійних знань, які він отримав під час навчання та стажування.

Наголошено, що останніми роками митна служба в США зазнала значних трансформацій. Так, було реорганізовано організаційну структуру митної служби, унаслідок чого відбулося скорочення кількості керівних рівнів служби. Крім того, спостерігається процес запровадження бізнес-засобів менеджменту для покращення державного управління, зокрема кадрового забезпечення митних органів США. Також як позитивний момент виділено запровадження критеріїв оцінки діяльності службовців митних органів, яка здійснюється відповідно до демократичних засад.

Встановлено, що позитивним досвідом США у сфері кадрового забезпечення митних органів є: 1) проведення конкурсного відбору на демократичних засадах; 2) залучення професійного рекрутингу для набору кадрів до митних органів США; 3) заборона дискримінації з визначенням чітких критеріїв дискримінаційної поведінки; 4) законодавче врегулювання юридичної відповідальності за дискримінаційну поведінку стосовно кандидатів на посади державної служби, зокрема митних органів США; 5) децентралізація системи професійного навчання; 6) підготовка вузькоспеціальних спеціалістів для служби в митних органах США; 7) ефективно діюча система заохочень (висока заробітна плата, премії, пільги тощо) для державних службовців митних органів, особливо для тих, хто має

статус ветерана, або військове звання; 8) формування еталона морально-етичної поведінки для державних службовців митних органів США; 9) заохочення мобільності кадрів митних органів; 10) наявність програм з підвищення кваліфікації кадрів митних органів США.

Узагальнено, що більшість розвинених держав світу віддають перевагу процедурі конкурсного відбору кандидатів на посади державних органів, зокрема митних органів. Втім деякі держави висувають посередні вимоги до кандидатів на такі посади, наприклад Республіка Польща, проте Французька Республіка додержавних службовців висуває дуже високі вимоги. Так, у Франції відбувається ретельний конкурсний відбір кадрів для митних органів, а у США належним чином сформований кадровий резерв, який забезпечує кадрові потреби митних органів США. У Франції та США для посадовців митних органів високий рівень оплати праці та діє система заохочень, натомість у Польщі для митників встановлено середній рівень оплати праці.

Констатовано, що найбільш цікавим для України є запровадження такого зарубіжного досвіду кадрового забезпечення митних органів: по-перше, доцільним є застосування диференційованого підходу до конкурсного відбору кадрів до митних органів з урахуванням посади, на яку вони претендують. У цьому контексті вбачається необхідним: 1) посилення ретельності відбору кадрів шляхом підвищення вимог до кандидатів, зокрема щодо знання ними іноземної мови; 2) проведення різних типів тестування: а) на рівень базових знань законодавства, а також спеціальних знань (професійних); б) психологічне тестування; в) тестування здоров'я та спортивної витривалості; 3) висунення вимоги щодо вільного володіння іноземною мовою (англійська/німецька); 4) вирішення різнопланових практичних завдань під час конкурсного відбору; по-друге, слід вдосконалити систему підготовки кадрів. У цьому контексті необхідним є: а) обов'язкове направлення на тривале професійне навчання після успішного

проходження усіх етапів конкурсного відбору; б) стажування на посаді, на яку претендує стажист після профільного навчання; по-третє, на прикладі США вбачається необхідним суттєво підвищити рівень оплати праці для службовців Державної митної служби України. В цьому контексті також слід створити ефективну систему заохочень для фахівців Держмитслужби; по-четверте, запровадити систему професійного рекрутингу; по-п'яте, переглянути вимоги до морально-етичних якостей кадрів Державної митної служби, зокрема запровадити певні еталони (стандарти) їх морально-етичної поведінки.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання стосовно визначення сутності, змісту та розкриття особливостей адміністративно-правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України, на підставі чого розроблено пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у відповідній сфері. За результатами роботи напрацьовано низку науково-практичних висновків та рекомендацій. Серед яких такі:

1. Аргументовано, що кадрове забезпечення Державної митної служби України – це комплексна, системна, нормативно врегульована процедурно-організаційна діяльність, яка здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами (як зовнішніми, так і внутрішніми) з метою: впорядкування роботи його кадрового складу; забезпечення та захисту основних прав та інтересів службовців; професійного навчання та виховання кадрів для Держмитслужби; поповнення кадрового складу (формування його кадрового резерву); аналізу, планування та контролю кадрових процесів, визначення перспективи їх розвитку та шляхів удосконалення.

Констатовано, що особливості кадрового забезпечення Державної митної служби України зумовлені такими чинниками: по-перше, особливим родом завдань та функцій, які вона виконує в процесі здійснення своєї діяльності, а також сферою її діяльності; по-друге, наявністю спеціального підходу до регулювання роботи Держмитслужби взагалі, а також її кадрового забезпечення зокрема. Крім того, відповідне регулювання ґрунтується на системі принципів, а також механізмів їх реалізації; по-третє, кадрове забезпечення реалізується шляхом здійснення діяльності спеціально уповноваженими суб'єктами шляхом дотримання законодавчо визначеної процедури; по-четверте, Державна митна служба України – це велика за організаційною структурою та кількістю персоналу установа, яка працює на

території всієї держави, а отже, її кадрове забезпечення потребує формування виваженої та послідовної кадрової політики; по-п'яте, кадри Держмитслужби є не звичайними працівниками, а державними службовцями, службово-трудоий статус яких визначено не тільки нормами загального трудового законодавства, а й спеціального, зокрема Митним кодексом України та Законом України «Про державну службу».

2. Установлено, що принципи кадрового забезпечення Державної митної служби України – це вихідні, імперативні, основоположні базові засади правового регулювання суспільних відносин, що виникають в контексті здійснення відповідної діяльності. Принципи характеризують сутнісний зміст, призначення, а також соціальну цінність вказаної процедурно-організаційної діяльності. Зауважено, що до відповідних принципів найбільш доцільно віднести такі: законності; пріоритету прав та інтересів кадрового складу; рівності; забезпечення кадрових інтересів державного органу; науковості; структурованості.

Доведено, що функції кадрового забезпечення Державної митної служби України – це сукупність нормативно визначених та урегульованих нормами чинного законодавства практичних напрямів реалізації механізмів та процедур відповідного забезпечення. До вказаних функцій віднесено: відновлювальну; виховну; організаційну; контрольну; аналітично-планувальну.

3. Констатовано, що в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України ключове місце належить нормам адміністративного права, адже саме за допомогою останніх: 1) регламентують порядок діяльності суб'єктів кадрового забезпечення, їх адміністративно-правовий статус, завдання та функції; 2) закріплюють організаційно-управлінські особливості внутрішньої діяльності Держмитслужби, її організаційно-штатну структуру, яка прямо впливає на кадрову політику; 3) окреслюють адміністративно-правові форми та методи

кадрового забезпечення цього відомства; 4) розкривають адміністративні процедури кадрового забезпечення тощо.

4. Виокремлено три основних рівні кадрового забезпечення Державної митної служби України: 1) перший рівень, на якому ключове значення має діяльність органів координації та управління цим відомством, а саме Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України; 2) другий рівень – полягає в роботі управлінського ядра Державної митної служби України, зокрема його центрального апарату; 3) третій рівень – кадрове забезпечення територіальних підрозділів цього відомства. Акцентовано увагу на тому, що до напрямів кадрового забезпечення Державної митної служби України слід віднести такі: 1) освітньо-наукова співпраця; 2) підтримка та вдосконалення організаційно-управлінської системи Державної митної служби; 3) стимулювання залучення кадрів до Державної митної служби України.

5. Визначено, що суб'єктів кадрового забезпечення Державної митної служби України найбільш доцільно класифікувати у такий спосіб: 1) суб'єкти, що відповідають за формування законодавчої бази та державної політики у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України; 2) суб'єкти, до компетенції яких входить загальна організація, координація та реалізація кадрового забезпечення в Держмитслужбі – Голова Державної митної служби України, Департамент по роботі з персоналом; 3) суб'єкти кадрового забезпечення в структурних підрозділах Держмитслужби – начальники територіальних органів Державної митної служби України. Підкреслено, що кожен із окреслених вище суб'єктів володіє своїм особливим правовим статусом та діє в межах визначеної нормами чинного законодавства та відомчої нормативно-правової бази компетенції. Остання, зокрема, зумовлена: 1) нормами чинного законодавства, яке регулює діяльність того чи іншого суб'єкта; 2)

повноваженнями, якими наділені відповідні суб'єкти в процесі здійснення кадрового забезпечення; 3) метою, завданнями та функціями, які вони виконують у процесі реалізації відповідного забезпечення.

6. Під адміністративно-правовими формами кадрового забезпечення Державної митної служби України запропоновано розуміти врегульований нормами адміністративного права зовнішній вияв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у цьому напрямі. Тобто форми є фактичним відображенням тих дій, що вчиняють відповідні суб'єкти на шляху до досягнення кінцевої мети кадрового забезпечення досліджуваного відомства. До вказаних форм віднесено: нормотворчість; реалізацію кадрових процедур; здійснення організаційно-управлінських заходів. Наголошено, що реалізація вказаних форм передбачає застосування цілої низки методів, під якими пропонується розуміти сукупність визначених нормами адміністративного права засобів, способів, заходів та прийомів, які спрямовані на реалізацію кадрового забезпечення Державної митної служби України. Серед відповідних методів виокремлено: інформаційно-статистичний; соціально-психологічний; контрольно-наглядний та техніко-юридичний методи.

7. Встановлено, що адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби – це система здійснюваних послідовних, систематичних організаційних та управлінських дій спеціально уповноваженими суб'єктами, які вчиняються з метою реалізації державної кадрової політики щодо забезпечення зазначеного органу виконавчої влади висококваліфікованими та професійними кадрами, які можуть ефективно виконувати поставлені перед ними завдання та функції.

Виокремлено такі адміністративні процедури кадрового забезпечення Державної митної служби України: 1) планування кадрового забезпечення; 2) організація та проведення добору кадрів; 3) набуття статусу державного службовця (призначення на посаду або укладення контракту про

проходження державної служби); 4) професійної адаптації державних службовців Держмитслужби; 5) підготовка кадрів, підвищення кваліфікації й рівня професійної компетентності працівників; 6) атестація.

8. З метою вдосконалення адміністративного законодавства, що регулює кадрове забезпечення Державної митної служби України, запропоновано: 1) розробити та прийняти Концепцію кадрового планування Державної митної служби України, яка має бути реалізована до 2027 року; 2) створити Раду з питань кадрового забезпечення Державної митної служби України, до складу якої входитимуть спеціалісти – професійні HR-менеджери незалежного рекрутингу, які мають досвід добору претендентів на посади державної служби, представники громадськості, а також представники бізнесу; 3) привести відповідно до вимог статей 19–20 Закону України «Про державну службу» положення ст. 570 МК України; 4) привести окремі положення Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в митній службі України відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зокрема, щодо проведення комп'ютерного тестування, а не письмового іспиту; 5) розглянути законопроект «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів», яким запропоновано внести зміни до Митного кодексу України щодо доповнення його ст. 570¹ «Атестація посадових осіб митних органів та проведення перевірок на доброчесність»; 6) запровадити контроль за дотриманням законодавства у сфері кадрового забезпечення Держмитслужби та ефективністю функціонування відповідних органів кадрового забезпечення та створити колегіальний орган, який забезпечуватиме відповідний контроль.

9. Констатовано, що найбільш доречним для України є запровадження наступного зарубіжного досвіду у галузі кадрового забезпечення митних органів, а саме:

– застосування диференційованого підходу до конкурсного відбору кадрів у митні органи з урахуванням посади, на яку вони претендують. У даному контексті вбачається необхідним: 1) посилити ретельність відбору кадрів шляхом підвищення вимог до кандидатів, зокрема, щодо знання ними іноземної мови; 2) проведення різних типів тестування: а) на рівень базових знань законодавства, а також спеціальних знань (професійних); б) психологічне тестування; в) тестування здоров'я та спортивної витривалості; 3) висування вимоги щодо вільного володіння іноземною мовою (англійська/німецька); 4) вирішення різнопланових практичних завдань при конкурсному відборі;

– удосконалення системи підготовки кадрів. У цьому контексті необхідним є: а) обов'язкове направлення на тривале професійне навчання осіб, які успішно пройшли усі етапи конкурсного відбору; б) стажування на посаді, на яку претендує стажист після профільного навчання;

– підвищення рівня оплати праці для службовців Державної митної служби на підставі створення ефективної системи заохочень для фахівців Держмитслужби;

– запровадження системи професійного рекрутингу;

– перегляд вимог до морально-етичних якостей кадрів Державної митної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления: интересы и деятельность. Киев, 1993. 216 с.
2. Адміністративна процедура : конспект лекцій / І. В. Бойко, О. Т. Зима, О. М. Соловійова ; за заг. ред. І. В. Бойко. Харків : Право, 2017. 132 с.
3. Адміністративне право : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків : Право, 2017. 174 с.
4. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / О. І. Остапенко, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов та ін. Вид. 2-ге, допов. Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с.
5. Адміністративне право України : навч. посіб. / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд та ін. ; за ред. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д. С., Т. 1. Загальне адміністративне право, 2015. 272 с.
6. Актуальні питання науки фінансового права : монографія / за ред. М. П. Кучерявенка. Харків : Право, 2010. 464 с.
7. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2011. 216 с.
8. Андрійченко Н. С. Адміністративно-правові форми оцінювання ефективності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 56, т. 2. С. 7–11.
9. Антонова О. Професійна підготовка керівного складу державної служби країн Північної Америки (США, Канада, Мексика): формування стратегічної компетентності. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1. С. 260–273.

10. Бабич І. Г. Принцип справедливості в римському праві і у сучасному зобов'язальному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 183 с.
11. Балашов А. М. Формування механізмів державного управління сталим розвитком регіонів України : дис. ... д-ра юрид. наук : 25.00.02 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 315 с.
12. Бандурка О. М. Основи управління ОВС. Харків : Основа, 1998. 349 с.
13. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.
14. Бандурка С. С. Адміністративно-правові форми захисту приватної власності суб'єктів господарювання в Україні // Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави. Харків, 2017. С. 64–67.
15. Бережнюк І. Г. Реформування митної системи Польщі. URL: http://scientificview.umsf.in.ua/archive/2009/2_42_2009/6.pdf.
16. Берлач А. І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч. Київ: Ун-т «Україна», 2005. 472 с.
17. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 419 с.
18. Біла В. Правова форма як категорія науки адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2017. № 1. С. 98–104.
19. Бойко А. К. Єдність та диференціація норм трудового права, що регулюють відносини із працевлаштування молоді. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 2, т. 1. С. 97–100.
20. Бойко І. В. Доктринальні ідеї та цілі адміністративного права. *Право України*. 2019. № 5. С. 13–28.

21. Брызгалов В. Н., Коломиец В. Т. Некоторые вопросы организации и управления ИТК. Киев : Наука, 1969. 123 с.
22. Ватрас В. А. Суб'єкти сімейних правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2008. 228 с.
23. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
24. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ : Ірпінь ; ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
25. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 170 000 слів /уклад. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2002. 1428 с.
26. Венедіктов В. С. Сутність та основні напрямки кадрової політики в сфері державної служби. *Форум права*. 2005. № 1. С. 4–8.
27. Венедіктов С. В. Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України: теоретичний аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 186 с.
28. Воронкова В. Г., Беліченко А. Г., Попов О. М. Управління людськими ресурсами: філософські засади : навч. посіб. для ВНЗ / В. Г. Воронкова, А. Г. Беліченко, О. М. Попов та ін. ; ред. В. Г. Воронкова ; ЗДІА. Київ : Професіонал, 2006. 567 с.
29. Галай А. О. Організаційно-правові засади формування та функціонування персоналу установи виконання покарань : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київ. ін-т внутр. справ: Київ, 2003. 223 с.
30. Гарбузюк К. Г. Єдність та диференціація правового регулювання кадрового забезпечення органів Національної поліції України. *Юридична наука*. 2020. № 12(114). С. 58–64.

31. Гарбузюк К. Г. Мета, завдання та функції кадрового забезпечення органів Національної поліції України. *Право і безпека*. 2021. № 3 (82). С. 84–93. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2021.3.09>.
32. Гарбузюк К. Г. Принципи кадрового забезпечення Національної поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 2. С. 62–67.
33. Гетьман-П'ятковська І. А. Право та мораль: теоретико-правові проблеми співвідношення та взаємодії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2007. 210 с.
34. Глухов С. В., Легкобит К. В. Сутність кадрового забезпечення підприємства в стратегічному аспекті. *Вісник НТУ «Харківський політехнічний інститут»*. 2017. № 45(1266). С. 47–50.
35. Говорова Н. А. Принципи виявлення потреб в персоналі. *Кадровик*. 2008. № 4. С. 32–39.
36. Гончаренко О. В. Методичне та педагогічне забезпечення, як чинник удосконалення безперервної професійної освіти державних службовців (досвід Франції). *Збірник наукових праць Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. Вип. 41. С. 137–142.
37. Грітчіна В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур в Національній поліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 199 с.
38. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46–50.
39. Гуцул І. А. Митна політика зарубіжних країн : навч. посіб. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 198 с.
40. Дарміць Р. З., Горішна Г. П. Кадрове забезпечення діяльності підприємства в умовах розвитку міжнародної конкурентоспроможності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент*

та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. 2013. № 778. С. 26–34.

41. Дашковська О. Р. Правове становище жінки в аспекті гендерної рівності: загальнотеоретичний аналіз : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 392 с.

42. Державна митна служба України впроваджує нову HR-стратегію // Державна митна служба України : сайт. URL: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/derzhavna-mitna-sluzhba-ukrayini-vprovadzhuie-novu-hr-strategiiu-622>.

43. Держмитслужба є одним з лідерів у реалізації кращих практик управління персоналом на державній службі // Державна митна служба України : сайт. URL: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/derzhmitsluzhba-ie-odnim-z-lideriv-u-realizatsiyi-krashchikh-praktik-upravlinnia-personalom-na-derzhavnii-sluzhbi-1426>.

44. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Каб. Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.

45. Дикань Н. В., Борисенко І. І. Менеджмент : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 389 с.

46. Драгоманова Н. В. Поняття «адміністративно-правове регулювання охорони праці в Україні». *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35. Ч. II, т. 2. С. 98–101.

47. Дубич К. В. Сучасний стан, проблеми та шляхи удосконалення кадрового забезпечення надання соціальних послуг в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=792>.

48. Дудченко О. Ю. Проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури в умовах введення в Україні воєнного стану. *Юридичний*

науковий електронний журнал. 2022. № 7. С. 438–441. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/106>.

49. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

50. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол.: С. М. Серьогін, В. М. Сороко та ін. Київ : НАДУ. 2011. Т. 6. Державна служба. 524 с.

51. Етимологічний словник української мови Інституту мовознавства ім. О. О. Потебні НАН України. URL: <https://goroh.pp.ua/%D0%95%D1%82%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D1%96%D1%8F/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B0>.

52. Євдокимов П. В. Зарубіжні моделі адміністративно-правового забезпечення реалізації органів публічної адміністрації України. *ΛΟΓΟΣ*. 2020. 13 marzo. DOI: <https://doi.org/10.36074/13.03.2020.v3.22>.

53. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства / ред. група: Д. Вон, В. Валанчюс, І. Зарецька та ін. Київ, 2015. 756 с.

54. Жуков М. С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 215–218. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/55>.

55. Журавський В. С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ун-т внутр. справ. Харків, 2000. 168 с.

56. Загальна інформація про Проект тестування // Державна митна служба України. Офіційний веб-сайт. URL: <https://customs.gov.ua/testuvannia>.

57. Застрожнікова І. В. Формування кадрового резерву як одна з основних функцій HR-менеджменту державної служби. *Збірник наукових*

праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). № 2(37). 2018. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/5552/1/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F%20%D0%97%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D1%96%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0.pdf>.

58. Зозуля В. О. Принципи кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування. *Економіка та держава*. 2017. № 2. С. 38–40.

59. Іваниця А. В. Завдання, напрями та принципи кадрової політики в органах поліції України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 2. С. 47–52.

60. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови. Харків : Фоліо, 2002. 846 с.

61. Ізбаш К. С. Організаційно-правові засади роботи з персоналом органів досудового слідства МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ Харків, 2008. 190 с.

62. Кагановська Т. Є. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення державного управління в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2012. 424 с.

63. Кагановська Т. Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна, 2010. 330 с.

64. Каддафи М. Зелена книга. Київ : Фенікс, 2003. 160 с.

65. Калашник В. С. Тлумачний словник сучасної української мови. Харків : Весна, 2009. 464 с.

66. Касяненко Ю. Я. Методологія юридичної науки // *Юридична енциклопедія* : [в 6 т.] / [редкол. : Шемшученко Ю. С. (голов. ред.) та ін.] ;

НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 3 : К–М. 2001. С. 618–619.

67. Каткова А. Г. Правові та організаційні аспекти управління слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків.: 2003. 260 с.

68. Ківалов С. В. Контроль як напрям діяльності суб'єктів публічного адміністрування // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.). Одеса : Гельветика, 2020. Т. 2. С. 3–6.

69. Клец В. К. Формування головних принципів діяльності державної служби в США. *Вопросы германской истории*. 2009. С. 242–256.

70. Ключко А. М. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ України: порядок та основні елементи. *Форум права*. 2014. № 4. С. 175–180. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/187222889.pdf>.

71. Ключко А. М. Поняття та зміст кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 42–51.

72. Ключко А. М. Сучасний стан кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України. *Форму права*. 2011. № 4. С. 367–371.

73. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2009. 197 с.

74. Ковальова О. П. Значення кадрового забезпечення для попередження дисфункціональності Наглядових рад підприємств. *Економіка транспортного комплексу*. 2019. Вип. 34. С. 86–98.

75. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.

76. Кознова О. До Митного кодексу імплементують європейські митні практики // Liga Zacon : сайт. URL: https://biz.ligazakon.net/news/224957_do-mitnogo-kodeksu-mplementuyut-vropeysk-mitn-praktiki.

77. Колобиліна О. О. До характеристики особливостей кадрового забезпечення Державної митної служби України // Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Київ, 10 груд. 2020 р.). Київ : НДІ СБППФБ, 2020. С. 86–88. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210a/article/view/kolobylina.

78. Колобиліна О. О. Місце норм адміністративного права в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Європейські перспективи*. 2023. № 4. С. 226–232. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2023.4.36>.

79. Колобиліна О. О. Функції кадрового забезпечення Державної митної служби України // Теоретичні та прикладні проблеми судової експертизи і криміналістики : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 30 верес. 2022 р.). Харків : НДІ ППЧН, 2022. С. 143–145. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_202220930/article/view/kolobylina.

80. Колобиліна О. О. Напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України // Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики XXI століття : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 9 черв. 2023 р.). Харків : НДІ ППЧН, 2023. С. 59–61. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/kolobylina.

81. Колобиліна О. О. Поняття кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Право. UA*. 2023. № 4, ч. 2. С. 182–187. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.29>.

82. Колобиліна О. О. Принципи кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Європейські перспективи*. 2021. № 1. С. 221–226. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.29>.

83. Колобиліна О. О. Рівні кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1(28). С. 217–225. DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2023.1.19>.

84. Колобиліна О. О. Суб'єкти кадрового забезпечення Державної митної служби України та межі їх компетенції. *Право. UA*. 2022. № 1. С. 246–251. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2022.1.38>.

85. Коломоєць О. Д. Адміністративно-правове регулювання відповідальності за вчинення насильства у сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 223 с.

86. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2003. 544 с.

87. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ Харків, 2002. 408 с.

88. Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2020. 611 с.

89. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2006. 34 с.

90. Конопльов В. В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Крим. юрид. ін-т ХНУВС. Харків, 2006. 413 с.

91. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

92. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2002. 467 с.

93. Котельникова Ю. М. Кадрове забезпечення розвитку підприємства. *Інфраструктура ринку*. 2018. № 19. С. 201–209.

94. Крестовська Н. М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2008. 468 с.

95. Крижановський А. Ф. Правопорядок суверенної України: становлення та тенденції розвитку (загальнотеоретичне дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Одеса : Одес. нац. юрид. акад., 2009. 469 с.

96. Лемежа Л. Зарубіжний досвід правового регулювання митних режимів і перспективи його впровадження в національне законодавство та юридичну практику. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 5 (33), vol. 2. С. 222–227. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.5.2.38>.

97. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів в Україні на місцевому рівні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 500 с.

98. Литовченко П. В. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері комунального господарства. *Митна справа*. 2012. № 2 (80), ч. 2, кн. 2. 130 с.

99. Ліпич Л., Хілуха О., Кушнір М. Компетентності та управління людськими ресурсами. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2019. № 4. С. 55–61.

100. Лісойван Я. М. Поняття та види адміністративно-правових форм діяльності Державного бюро розслідувань України. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. 2023. Вип. 77, ч 2. С. 80–85.
DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.77.2.13>.

101. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2005. 245 с.

102. Лютіков П. В. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. вищ. навч. заклад «Запоріж. нац. ун-т». Запоріжжя, 2009. 212 с.

103. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби. «Бібліотека молод. держ. службовця», 2005. 252 с.

104. Малиновський В. Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці: політологія*. 2013. № 200. С. 18–22.

105. Матюхіна Н. П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 287 с.

106. Мельник О. В. Поняття і складові організаційного забезпечення роботи прокуратури. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 3 (76). С. 27–32.
DOI: <https://doi.org/10.32366/2523-4269-2021-76-3-27-32>.

107. Мельник С. М. Адміністративно-правові форми забезпечення громадської безпеки і громадського порядку державними військовими адміністраціями України в умовах режиму воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 370–73. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.62>.

108. Менеджмент персоналу : навч. посіб. / О. В. Безпалько, А. Д. Бергер, Т. М. Березянко та ін. / за заг. ред. О. І. Драган. Київ : МПП «ЛИНО», 2022. 612 с.

109. Миколенко О. І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 40 с.

110. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // БД «Законодавство України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.

111. Мішина С. В., Мішин О. Ю. Формування кадрового забезпечення міжнародної контрактної діяльності. *Ефективна економіка*. 2020. № 9. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/9_2020/59.pdf.

112. Мовчан А. О. Правове регулювання відносин із добору кадрів у ринкових умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2009. 201 с.

113. Мосумова А. К. Кадрове забезпечення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування : дис. ... д-ра філософії : 074 / Харків. нац. екон. ун-т ім. С. Кузнеця. Харків, 2021. 241 с.

114. Національна стратегія доходів до 2030 року // Міністерство фінансів України. Офіційний веб-сайт. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/news/pro_natsionalnu_strategiiu_dokhodiv_do_2030_roku-4369

115. Нашинець-Наумова А. Реалізація адміністративно-правових форм у сфері забезпечення інформаційної безпеки корпорацій. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 8. С. 46–48.

116. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 1999. Т. 3. 928 с.

117. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Аконіт, 1998. Т. 4. 941 с.

118. Онисьєв В. А. Взаємодія правоохоронних органів у розкритті легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2010. 244 с.

119. Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.
120. Павлов С. В. Функції і завдання криміналістики (теоретико-прикладний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Запоріз. юрид. ін-т. Запоріжжя, 2003. 202 с.
121. Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2010. 241 с.
122. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2009. 642 с.
123. Перелік пріоритетних напрямів (тем) для підвищення кваліфікації посадових осіб митних органів за спеціальними професійними (сертифікатними) та короткостроковими програмами у 2022 році : наказ від 25.11.2021 № 939 // Державна митна служба України : сайт. URL: <https://customs.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-pereliku-prioritetnikh-napriamiv-tem-dlia-pidvishchennia-kvalifikatsiyi-252>.
124. Перепелиця А. В. Адміністративно-правове регулювання підготовки персоналу для органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2009. 272 с.
125. Пилипенко А. А. Правові та організаційні засади формування і функціонування персоналу митних органів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Академія мит. служби України. Дніпропетровськ, 2007. 232 с.
126. Пирожкова О. В. Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері автомобілебудування: сучасний правовий аналіз // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 42. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. С. 266–271.
127. Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого

самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями : постанова Каб. Міністрів України від 20.04.2016 № 306 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2016-%D0%BF#Text>.

128. План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику : затв. розпорядж. Кабінету Міністрів України від 13.05.2020 № 569-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text>.

129. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченко. Київ : НАВС України, 1999. 702 с.

130. Подкопаєв С. В. Основні компоненти кадрового забезпечення прокурорської діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 380–392.

131. Подорожній Є. Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 426 с.

132. Положення про Дніпровську митницю : наказ від 29.10.2020 № 489 // Державна митна служба України : сайт. URL: <https://customs.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-polozen-pro-teritorialni-organi-derzhmitsluzhbi-237>.

133. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Академія мит. служби України. Дніпропетровськ, 2007. 468 с.

134. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

135. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

136. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>.

137. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

138. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.

139. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Нац. агентства України з питань Держ. служби від 05.08.2016 № 158 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.

140. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо процедури проведення адаптації новопризначених державних службовців у державних органах : наказ Нац. агентства України з питань держ. служби від 05.08.2021 № 120-21 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0120859-21#Text>

141. Про затвердження Положення про Державну митну службу України Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. URL: <https://customs.gov.ua/polozhennia>

142. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : постанова Каб. Міністрів України від 20.08.2014 № 375 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF#Text>.

143. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби : постанова Каб. Міністрів України від

01.10.2014 № 500 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF#Text>.

144. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : постанова Каб. Міністрів України від 06.03.2019 № 227 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>.

145. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : постанова Каб. Міністрів України від 04.12.2019 № 1039 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text>.

146. Про затвердження Порядку проведення атестації посадових осіб митної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 № 1984 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1984-2002-%D0%BF#Text>.

147. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text>.

148. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в митній службі України : наказ Держ. мит. служби України від 07.10.2012 № 1174 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va174342-10#Text>.

149. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців : постанова Каб. Міністрів України від 23.08.2017 № 640 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640-2017-%D0%BF#Text>.

150. Про затвердження 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, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Каб. Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 171 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#Text>.

151. Про затвердження Порядку проведення стажування громадян з числа молоді, які не перебувають на посадах державної служби, в апараті Державної митної служби України та її територіальних органах : наказ М-ва фінансів України від 23.02.2022 № 90 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0315-22#Text>.

152. Про затвердження Стратегії управління персоналом Державної митної служби України на 2021–2024 роки : наказ Держ. мит. служби України від 26.08.2021 № 648. URL: <https://drive.google.com/file/d/1hiDg34zxwqzROZMNOIDUacpKGczcZW3v/view>.

153. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

154. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 №794-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

155. Про реалізацію експериментального проекту щодо тестування посадових осіб митних органів з питань кваліфікації та благонадійності : постанова Каб. Міністрів України від 30.09.2020 № 916 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/916-2020-%D0%BF#Text>.

156. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

157. Програма кадрового забезпечення державної служби: затв. Указом Президента України від 10.11.1995 № 1035/95 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035/95#Text>.

158. Проект Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження атестації посадових осіб митних органів» № 6490 від 30.12.2021 // LIGA 360 : сайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ЛІ06800А>.

159. Радиш Я. Ф., Поживілова О. В., Васюк Н. О. Кадрове забезпечення охорони здоров'я України: сутність понять. *Економіка та держава*. 2012. № 1. С. 97–101.

160. Рождественська О. С. Особливий суб'єкт інформаційних правовідносин (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 190 с.

161. Русецький А. А. Адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. *Європейські перспективи*. 2018. № 3. С. 42–47.

162. Рябченко О. П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 299 с.

163. Свердлін К. Ю. Поняття й ознаки кадрового забезпечення державної кримінально-виконавчої служби України та органів пробації. *Право і безпека*. 2023. № 3 (90). С. 126–134. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2023.3.10>.

164. Свірідова О. В. Принципи управління взаємодією продуцента та реципієнта ринкової привабливості. *Маркетинг і менеджмент інновацій*. 2013. № 3. С. 45–52.

165. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року : схвалено розпорядж. Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 № 275-р //

БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80#Text>.

166. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консул, 2001. 656 с.

167. Скібіцька Л. І., Скібіцький О. М. Менеджмент : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2007. 416 с.

168. Словник української мови : в 11 т. (1970–1980 pp.) / редкол.: Білодід І. К., Бурячок А. А. та ін. Київ : Наук. думка, 1979. Т. 10.

169. Сохань О. М. Реформування системи державного управління в Україні як чинник запобігання конфліктності в суспільстві. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 1(15). С. 170–180.

170. Стадник А. М. Державне управління системою загальної середньої освіти на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.02 / Донец. держ. ун-т управління. Донецьк, 2009. 178 с.

171. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

172. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки : схвал. розпорядж. Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 № 831-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-ukr.pdf>.

173. Стрельченко О. Г. Заохочення як метод управління у сфері охорони здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2008. 198 с.

174. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2009. 462 с.

175. Сучасний словник іншомовних слів / уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.

176. Термінологічний словник з основ підготовки наукових та науково-педагогічних кадрів післядипломної педагогічної освіти / Є. Р. Чернишова, Н. В. Гузій, В. П. Ляхоцький та ін. ; за наук. ред. Є. Р. Чернишової ; Держ. вищ. навч. заклад «Ун-т менеджменту освіти». Київ : ДВНЗ «Ун-т менеджменту освіти», 2014. 230 с.

177. Тетеря В. М. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 23 с.

178. Тишлек М. М. Функції кадрового забезпечення управління в системі органів Національної поліції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2003. № 1. С. 629–632.

179. Тополевський Р. Б., Федіна Н. В. Теорія держави і права : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2020. 268 с.

180. Університет митної справи та фінансів: стаття. Офіційний веб-портал Університету митної справи та фінансів. URL: <http://umsf.dp.ua/about/istoriia>.

181. Управління та розвиток персоналу: стаття. Офіційний веб-портал Державної митної служби України. URL: <https://customs.gov.ua/upravlinnia-personalom>.

182. Федорова К. І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: Запоріжжя : Запорізький національний університет. 2008. 209 с.

183. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України : дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 479 с.

184. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Голов. ред. Укр. рад. енцикл., 1986. 525 с.

185. Ченцов В. В. Особливості державного управління митною службою Франції. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2009. № 2. С. 180–183.

186. Чередніченко Н. А. Соціально-правовий захист жінок-працівників органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2009. 194 с.

187. Чумак В. В. Адміністративно-правові засади діяльності поліції Грузії, країн Балтії та України: порівняльний аналіз : монографія. Харків : Константа, 2019. 490 с.

188. Шевелев К. Є. Щодо питання визначення методів правового регулювання оплати праці. *Форму права*. 2011. № 3. С. 858–861.

189. Шевченко А. В. Адміністративно-правове забезпечення кадрової роботи в судовій системі України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2020. 422 с.

190. Шевчук С. В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 433 с.

191. Шимановська-Діанич Л. М. Термінологічна база концепції управління людськими ресурсами. *Науковий вісник*. 2007. № 1(21). С. 43–49.

192. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. для юрид. ф-тів та ф-тів міжнар. відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

193. Шульга А. М. Теория государства и права. Пособие для подготовки к государственному (выпускному) экзамену. Харьков, 2000. 132 с.

194. Шусть В. В. Формування професійної відповідальності майбутніх спеціалістів у вищому навчальному аграрному закладі : дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2009. 273 с.

195. Щекин В. Г. Теория социального управления : монография. Киев : МАУП, 1996. 408 с.

196. Щербина В. І. Функції трудового права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / Акад. мит. служби України. Дніпропетровськ, 2008. 423 с.
197. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т.5 : П–С. 2003. 736 с.
198. Юрійчук І. В. Правове поняття адміністративних процедур. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 151–156.
199. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Чернівець. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича. Чернівці, 2002. 442 с.
200. Яковчук М. Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2009. 244 с.
201. Яцино О. В. Система роботи з кадрами державної служби в Збройних Силах Франції. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних сил*. 2013. Вип. 4. С. 35–40.
202. Customs Career Pathway // Oceania Customs Organisation Secretariat : сайт. URL: <https://www.ocossec.org/careers-in-customs/>
203. Devenir Douanier // Police-Nationale.net : сайт. URL: <https://www.police-nationale.net/douanier/#concours-agent-constatation-douanes>.
204. Europe Agreement. URL: <https://wits.worldbank.org/gptad/pdf/archive/ec-poland.pdf>.
205. Faugère J.-P. Rapport sur les concours externe, concours interne, troisieme concours. *École nationale d'administration*, 2015. URL: <http://www.ena.fr/fre/Concours-Prepas-Concours/Les-concours-de-l-ENA>.
206. Going Beyond to Get the Best // U. S. Customs and Border Protection : сайт. URL: <https://www.cbp.gov/frontline/cbp-recruiting>

207. Horton S. Competency Management in the British Central Government. *K. U. Leuven, Public Management Institute*, 2010. URL: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-uk.pdf>

208. Rouban L. The Senior Civil Service in France // *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials* / E. C. Page, V. Wright (ed.). New York : Oxford University Press, 2000. P. 65–89.

209. The UNDP Global Report on Gender Equality in Public Administration (2014). URL: <http://www.undp.org/gepa>.

210. House R., Javidan M., Hanges P., Dorfman P. Understanding Cultures and Implicit Leadership Theories across the Globe: an Introduction to Project GLOBE / R. House, M. Javidan, P. Hanges, P. Dorfman. *Journal of World Business*. 2002. № 37. P. 3–10. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1090-9516\(01\)00069-4](https://doi.org/10.1016/S1090-9516(01)00069-4).

211. Union Customs Code : Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R0952-20221212>

212. Ustawa z dnia 27 czerwca 2003 r. o utworzeniu Wojewódzkich Kolegiów Skarbowych. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031371302/U/D20031302Lj.pdf>.

213. Wojciech Martynski. Służba Celna – praca i zarobki. URL: <https://interviewme.pl/blog/sluzba-celna-praca>.

ДОДАТКИ

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати:

1. Колобиліна О. О. Принципи кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Європейські перспективи*. 2021. № 1. С. 221–226. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2021.33>.
2. Колобиліна О. О. Суб'єкти кадрового забезпечення Державної митної служби України та межі їх компетенції. *Право.UA*. 2022. № 1. С. 246–251. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2022.1.38>.
3. Колобиліна О. О. Місце норм адміністративного права в системі правових засад кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Європейські перспективи*. 2023. № 4. С. 226–232. DOI: <https://doi.org/10.32782/EP.2023.4.36>.
4. Колобиліна О. О. Рівні кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 1(28). С. 217–225. DOI: <https://doi.org/10.32631/vsa.2023.1.19>.
5. Колобиліна О. О. Поняття кадрового забезпечення Державної митної служби України. *Право.UA*. 2023. № 4, ч. 2. С. 182–187. DOI: <https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2023.4-2.29>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Колобиліна О. О. До характеристики особливостей кадрового забезпечення Державної митної служби України // Людина, суспільство, держава: актуальні питання правового регулювання взаємодії : тези доп.

учасників наук.-практ. конф. (Київ, 10 груд. 2020 р.). Київ : СБППФБ, 2020. С. 86–88. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20201210a/article/view/kolobylyna

7. Колобиліна О. О. Функції кадрового забезпечення Державної митної служби України // Теоретичні та прикладні проблеми судової експертизи і криміналістики : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 30 вер. 2022 р.). Харків : НДІ ППСН, 2022. С. 143–145. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_202220930/article/view/kolobylyna.

8. Колобиліна О. О. Напрями кадрового забезпечення Державної митної служби України // Теоретичні питання юриспруденції і проблеми правозастосування: виклики ХХІ століття : тези доп. учасників VII Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 9 черв. 2023 р.). Харків : НДІ ППСН, 2023. С. 59–61. URL: https://library.pp-ss.pro/index.php/ndippsn_20230609/article/view/kolobylyna.