

CHAPTER 2. TRAINING OF SPECIALISTS IN THE EDUCATIONAL PROGRAMME "CUSTOMS" IN MODERN CONDITIONS

PROFESSIONAL TRAINING OF CUSTOMS OFFICIALS: STANDARDS, CURRENT STATE AND PROSPECTS

ПРОФЕСІЙНА ПІДГОТОВКА ПОСАДОВИХ ОСІБ МИТНИХ ОРГАНІВ: СТАНДАРТИ, СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Liliia Dorofeieva¹

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-278-4-12>

Abstract. The article is devoted to the analysis of the existing system of training of the officials of customs authorities in Ukraine, to the definition of basic professional standards and requirements for the competencies that they must possess, to the clarification of the forms in which a modern customs officer can exercise his right to professional education and professional training. The study was carried out taking into account international and European standards of training of the personnel of customs administrations, legal and organizational principles of professional training of the officials of the State Customs Service of Ukraine. *The purpose* of the article is to determine the role of professional training of customs specialists as an element of the personnel management system, the analysis of the current state of such training in Ukrainian customs and the determination of prospects for training of the personnel and increasing the level of professional competences in view of the requirements of international institutions and society. *Methods.* During the preparation of the article, the dialectical method was used (to understand the relationship between the personnel

¹ Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Administrative, Financial and Information Law of Uzhgorod National University, Ukraine; Head of the Legal Department of Transcarpathian Customs, Uzhhorod, Ukraine

training system and the results of the work of the customs authorities), analysis and synthesis (to determine the factors which affect the increase in requirements for professional training), structural and functional (to distinguish forms and ways of obtaining general and special knowledge and skills), modeling (for the formation of proposals for improving the forms and methods of training the personnel of the customs authorities of Ukraine). *The results.* An analysis of international and European legal acts containing unified provisions on the tasks and requirements for professional training of officials of customs administrations was carried out. Regulatory and legal acts and practical aspects of implementation of rights and responsibilities of the employees of national customs authorities in the field of professional training and acquisition of necessary competencies for high-quality and effective performance of their official duties were studied. Priority forms of such training and shortcomings in its organization are determined. Prospective areas of training for the personnel of customs authorities are outlined. *Conclusions.* As in many areas of customs activity, there are also certain standards in the training of the personnel of customs administrations. The current state of education and professional development of officials of the customs authorities of Ukraine is carried out in accordance with the normative and legal acts of a general nature adopted in the country, which regulate the training of all civil servants, as well as the professional training of customs officers. With regard to specialized higher education, it is noted that since 2012, there has been no specialized (departmental) educational institution in the system of higher education institutions of Ukraine, which would specialize in training employees for customs authorities, or for enterprises and organizations that provide services in the customs sphere. Therefore, today there is a need to develop and implement educational programs aimed at training future specialists of the customs authorities of Ukraine.

1. Вступ

Обравши європейський шлях розвитку, Україна визначила стратегічним напрямом своєї внутрішньої та зовнішньої політики інтеграцію в Європейське співтовариство. Сьогодні, коли вітчизняні митні органи переживають складний процес реформування, робота з персоналом потребує особливої уваги. На наше глибоке переконання, реформу-

вання митних органів значною мірою залежить від кадрового забезпечення та потребує залучення до системи управління на всіх рівнях професійно підготовлених, компетентних та ініціативних кадрів.

У 2014 році Україна уклала та ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1], та взяла на себе ряд зобов'язань у сфері митної справи. Серед цього переліку – чільне місце займає перспектива імплементувати Митні прототипи ЄС у процесі модернізації митних органів.

Задачами реалізації четвертого стандарту Митних прототипів має стати: розвиток та реалізація етичних принципів для митної адміністрації, які передбачають обов'язкові стандарти професійної і особистої поведінки; розвиток і впровадження систем в сфері набору персоналу, навчання, внутрішнього контролю та комунікацій, котрі забезпечують виконання та визнання етичних принципів; розвиток та впровадження системи управління і організації, за допомогою якої забезпечується усунення чи зменшення можливостей для неправомірної поведінки і корупції, а також система внутрішніх санкцій для неправомірних дій співробітників.

Досягнення таких амбітних цілей має забезпечуватись комплексним механізмом реалізації, який включає різновекторні напрями мотивації та стимулювання персоналу. Однак, основною опорою нової кадрової політики реформованої митної служби, на нашу думку, має стати високий рівень професійної підготовки.

Метою статті є визначення ролі фахової підготовки спеціалістів митних органів як елемента системи управління кадрами, аналіз сучасного стану такої підготовки в українських митницях та визначення перспектив підготовки персоналу та підвищення рівня професійних компетенцій з огляду на вимоги міжнародних інституцій та суспільства.

Методи. У ході підготовки статті було використано діалектичний метод (для розуміння взаємозв'язку між системою навчання персоналу та результатами роботи митних органів), аналізу та синтезу (для визначення факторів, що впливають на підвищення вимог до фахової підготовки), структурно-функціональний (для виокремлення форм та шляхів отримання загальних та спеціальних знань та навичок), моде-

лювання (для формування пропозицій по вдосконаленню форм та методів навчання персоналу митних органів України).

Висновки. Як і у багатьох сферах митної діяльності, в навчанні персоналу митних адміністрацій також існують певні стандарти, рекомендовані Всесвітньою митною організацією та іншими міжнародними інституціями, що мають вплив на формування новітніх підходів до функціонування національних митних служб.

Сучасний стан навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб митних органів України здійснюється у відповідності до прийнятих в країні нормативно-правових актів загального характеру (таких, що регулюють підготовку державних службовців), а також фахової підготовки митників, яку вони можуть отримувати упродовж всього часу проходження служби. Що стосується профільної вищої освіти, то з 2012 року в системі ВНЗ України відсутній навчальний заклад, що спеціалізується на підготовці працівників митних органів.

Відтак, сьогодні є потреба розробки та впровадження освітніх програм, спрямованих на підготовку майбутніх спеціалістів митних органів України. Позитивним прикладом реалізації вказаного напрямку підготовки для бакалаврів юристів є освітня програма «Митна безпека», підготовка за якою здійснювалась Університетом ДФС України (наразі – Державний податковий університет).

2. Професійні стандарти та вимоги до персоналу митних адміністрацій

Сьогодні домінантою в європейській практиці державного управління та урядування в цілому є «належне урядування». Його принципи Європейська Комісія називає головними рушійними силами європейського демократичного процесу, а серед 8 основних характеристик належного урядування виділяють таку складову професійних вимог як мінімізацію корупції. Європейський курс розвитку, який обрала Україна, передбачає не лише декларування перспектив, – обравши цей вектор розвитку, наша країна взяла на себе низку зобов'язань, через виконання яких стане можливим наближення умов функціонування державних інституцій до вимог європейської спільноти.

В умовах, коли європейські країни ратифікували Угоду про асоціацію з ЄС, а політичні прагнення українського народу чітко орієнто-

вані на перспективі вступу до Спільноти, надзвичайної актуальності набуває питання прискорення впровадження міжнародних стандартів у практику державного управління та проходження публічної служби, у тому числі – в митних органах.

У ході модернізації українських митниць достатньо велика увага приділяється вивченню міжнародних стандартів й досвіду інших країн, його аналізу та адаптованому використанню. Такі зміни стосуються не лише уніфікації порядку та процедур здійснення митного контролю та оформлення. Враховуючи, що митні служби у кожній країні відіграють ключову роль у сприянні торгівлі, збиранню податків, захисту суспільства та національної безпеки, недостатня кваліфікація персоналу й пов'язана з цим низька ефективність роботи системи митних органів може бути причиною сповільнення контрольних операцій та зниження їх результативності.

Україна стала повноправним членом Всесвітньої митної організації 19 червня 1992 р., коли було прийнято постанову Верховної Ради України «Про приєднання України до Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва». З урахування регіонального підходу в організації роботи ВМО, всі держави-члени діляться на 6 регіональних груп, при цьому завдання кожної групи формуються однотипно та включають, насамперед, впровадження положень політики ВМО щодо гармонізації митних систем даного регіону), а також організацію навчанням працівників митних адміністрацій. У червні 2005 року у Брюсселі на 105/106 сесії Всесвітньої митної організації були затверджені Рамкові Стандарти безпеки і спрощення світової торгівлі, а, разом з ними, і Професійні стандарти ВМО. Завдяки приєднанню України до протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Закон України від 05.10.2006 р., який набрав чинності 01.11.2006 р.), нашою державою підтримано курс на уніфікацію міжнародних Стандартів безпеки, модернізацію митних служб, зміцнення їх кадрового потенціалу. А Всесвітня митна організація розширила запроваджений нею проект PICARD [2] з імплементації ВМО-Стандартів професійного навчання/підвищення кваліфікації митників, та включила до нього Україну.

Державна митна служба України підписала Декларацію про наміри щодо впровадження Рамкових Стандартів ВМО на національному рівні.

Це дає можливість не лише використовувати головні міжнародні стандарти в розбудові національної митної системи, але й сприятиме кращій погодженості національних пріоритетів у митній сфері з міжнародними стандартами та дозволить ефективніше захищати національні інтереси у сфері розвитку міжнародної торгівлі й економічної співпраці.

Як відзначає у своїх дослідженнях Д. В. Приймаченко, запропонована ВМО програма реформування та модернізації митних адміністрацій набула свого продовження, конкретизації та уточнення в декількох спеціальних програмах, які розроблено та запропоновано національним митним адміністраціям: орієнтаційна програма стосовно ролі митних адміністрацій у ринковій економіці; діагностика митної адміністрації для дослідження стану митної адміністрації, її проблем; оцінка ефективності діяльності керівників митних адміністрацій різних організаційно-правових рівнів; боротьба з корупцією та «відмиванням брудних грошей», пов'язана з дослідженням процесів, що відбуваються всередині митної адміністрації; а також – розвиток тренінгових систем у спеціальній підготовці кадрів для митної адміністрації, що охоплює спеціальні методики відбору, підготовки та навчання персоналу [3, с. 389].

Побудова нових стосунків держави з громадянським суспільством має багато напрямків, серед яких одним з ключових виступає розвиток етичних аспектів професійної діяльності посадових осіб митних органів. Термін «митна етика», або «етика митника» почала утверджуватись в термінології митної справи з часу прийняття Арушської декларації. У широкому розумінні етика (лат. *ethica*, від грец. *ἠθος* – «звичай») представляє собою норми поведінки і сукупність моральних правил. В сучасних умовах функціонування державної служби етику державних службовців розглядають як моральні й правові (юридичні) вимоги, які ставляться до особи, що претендує на зайняття посади державного службовця та до державного службовця в процесі виконання ним завдань і функцій держави, її органів.

Науковці переконані, що закріплення в законодавстві основних вимог до поведінки службовців є обов'язковою умовою формування корпоративних традицій, престижу та іміджу служби [4, с. 14]; етику митної служби вважають складником загальної професійної культури, в основі якої лежить уявлення про чесність і непідкупність службов-

ців, їх вірність державі і закону, а вступ на посаду передбачає гідну поведінку, розвинене почуття честі, чесності й обов'язку.

Найвагомішими для митника професійно-етичними якостями називають громадянськість, толерантність, відповідальність, вимогливість до себе й інших, людяність, сумлінність [5], а з урахуванням професійних стандартів PICARD розглядають етику в якості обов'язкової вимоги до професійної діяльності менеджерів митної служби [6], та встановлюють високі стандарти професійних компетенцій митного офіцера в сучасний період [7].

Ще один інструмент, вироблений в ЄС та покликаний допомогти митним адміністраціям покращити свою діяльність – Митні прототипи (customs blueprints). В Угоді про асоціацію з ЄС наша країна взяла на себе зобов'язання використати цей інструмент у ході реформування митниці.

Customs blueprints інколи називають зводом митних стандартів, однак митні прототипи власне стандартами не являються, вони скоріше становлять методика (схему) перебудови діяльності митних органів з урахуванням умов, що склались в певній країні. При цьому характерно, що одночасно вони не застосовуються у повній мірі в жодній європейській країні саме через різний стан митних систем.

Фахівці порівнюють митні прототипи з настановами у лікуванні, або протоколами лікування, оскільки «customs blueprints» в узагальненому вигляді описують передову практику країн – членів ЄС у митній сфері, та представляють собою список контрольних питань або показників [8], та переконують, що впровадження в нашій країні митних прототипів може дати набагато відчутніший ефект ніж ризиковані реформи запропоновані урядом [9]; пропонують вважати їх планом дій модернізації митної служби України у відповідності до міжнародних та європейських стандартів [10, с. 412].

Про Митні прототипи заговорили у 1998 році, коли у рамках Стратегії підготовки до вступу до ЄС нових країн-членів були визначені чіткі умови підготовки митного та податкового управління. Експертами було виділено ряд ключових напрямів діяльності (13), підготовлені схематичні методичні рекомендації щодо вивчення потреб реформування митних адміністрацій країн-претендентів та розроблені

оперативні інструкції для кожного із таких напрямків. Аналіз прогалин і потреб допомагав ефективно спрямувати допомогу ЄС митним адміністраціям. У 2007 році було вирішено оновити митні прототипи через необхідність врахування нових пріоритетів та викликів, що постали перед митними адміністраціями. В результаті, до наявних стратегічних напрямків було додано ще дев'ять, але у продовж року їх кількість оптимізовано до дев'ятнадцяти.

Митні прототипи визнаються каталізаторами модернізації та представляють собою певні інструкції, вироблені на основі практики Євросоюзу, або еталон для використання митними адміністраціями з метою оцінки рівня діяльності та здійснення власних кроків до кращої митниці. Вони також покликані забезпечити структурованість, послідовність, цілеспрямованість та орієнтованість на пріоритети кожного зусилля в рамках модернізації митниць, а крім того – чітку мету та співрозмірні результати.

Взаємодія, модернізація, гнучка влада – це не лише процедури, а й фактори зміцнення економіки та інвестиційної привабливості Європи. Експерти доклали чимало зусиль, щоб врахувати різну історію, культуру, структури, системи і методи роботи митних органів в ЄС. Виокремлено такі митні прототипи: сформульовані узагальнено, а не спеціалізовано; описують керівні принципи і основні особливості всіх митних функцій та ключових сфер; сприяють гнучкості у всіх напрямках, одночасно забезпечують застосування відповідних шаблонів; містять критерії для оцінювання. Проте, порядок, в якому викладені митні прототипи, жодним чином не визначає рівень їх значимості, яка може змінюватись в залежності від ситуації в окремій країні та її пріоритетів.

Кожен прототип заснований на одному з ключових завдань митної адміністрації. Незважаючи на зв'язки з різними сферами, кожен напрямок є самодостатнім і може бути використаний окремо для проведення оцінки ситуації і поліпшення роботи в обраній сфері, що дозволяє здійснювати цілеспрямоване покращення з використанням мінімальної кількості персоналу та ресурсів.

Із переліку ключових напрямків митної діяльності, представлених в Митних прототипах, окреслимо лише ті, що безпосередньо стосуються теми нашого дослідження.

Організація і управління. На меті – створення сучасної митної адміністрації, орієнтованої на надання послуг, яка буде відповідати міжнародним стандартам і національним стратегічним завданням і яка задовольнить потреби зацікавлених сторін шляхом ефективного управління та стратегічного планування.

Управління кадровими ресурсами. Потребує розробки ефективної системи управління кадровими ресурсами, яка сприяє виконанню стратегії митної адміністрації, відповідає національному законодавству і міжнародним стандартам, та розглядає персонал як найбільш цінний ресурс організації.

Митна етика. Вимагає забезпечення дотримання принципу верховенства права, а також справедливого, неупередженого, чесного, благонадійного і професійного виконання обов'язків персоналом.

Навчання. Передбачає розвиток і здійснення функції навчання, яка сприяє формуванню стратегії роботи митної адміністрації, ефективної діяльності та стимулювання розвитку співробітників належними засобами [11].

Система митних прототипів охоплює всі основні напрямки функціонування митних органів та надає схему дорожньої карти для побудови кращої митниці в країні. Прописані в документі кроки митної адміністрації країни-кандидата на вступ до ЄС, або країни, яка має намір вдосконалити власну митну службу, повинні носити системний характер та базуватись на запропонованій експертами методології застосування митних прототипів. Тобто, суб'єктом та головним учасником процесу досліджень на основі запропонованого інструменту можуть бути виключно митні органи, які мають можливість реально оцінити поточний стан справ у кожному з ключових напрямків функціонування, виявити прогалини та проаналізувати потреби. На основі такого дослідження та в залежності від виявлених проблемних питань корегується стратегічний план реформування системи. Функціональна перебудова ініціюється і здійснюється самою митною службою, а не вкладає існуючу систему митних органів у штучно створений шаблон. Імплементатії митних прототипів, як це було передбачено Угодою про асоціацію з ЄС, вимагає комплексного підходу до реформування митної системи, у тому числі, а може й насамперед, через підготовку персоналу та стимулювання його розвитку.

3. Сучасний стан навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб митних органів України

Враховуючи, що одним із визначальних факторів ефективного функціонування органів державного управління в будь-якій країні є високий рівень професіоналізму державних службовців, адже найкраще політичне рішення залишиться доброю декларацією у випадку його виконання некомпетентними державними службовцями [12, с. 173], в контексті оновлення підходів до кадрової політики в системі митних органів наріжним каменем залишається питання професійної підготовки.

Законодавство про державну службу гарантує створення для таких службовців відповідних умов для підвищення рівня професійної компетентності шляхом професійного навчання, яке проводиться постійно через систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації.

Система професійної освіти у сфері митної справи передбачена Митним кодексом України та включає декілька складових: 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.

При цьому, 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.

Митники вчаться постійно. Не важливо, якою є базова вища освіта: юрист, економіст, філолог, менеджер, інженер, у будь-якому разі її буде недостатньо для роботи в митниці. Тут практично немає вузькопрофільних посад.

Особливістю інституту митної служби є специфічний професіоналізм працівників, які окрім митної справи, повинні володіти багатьма знаннями, навичками, уміннями.

Митник – це фахівець, добре знайомий з історією та географією своєї країни й закордонних держав, експерт, який повинен визначити не лише країну походження товару, а і його «оригінальність», розумітися на породах птахів і тварин, які стають предметом незаконних

оборудок; знавець, що вмiє миттєво визначити цiннiсть твору мистецтва, розбирається у дорогоцiнних каменях i металах, а також рiзних продуктах i речовинах.

Було б логiчним, якби особливостям роботи вiдповiдали i специфiчнi вимоги до вiдбору персоналу i порядку проходження служби. На жаль, тi критерiї, за якими оцiнюють якiсть персоналу митниць мiжнароднi експерти: стiйкiсть до стресiв, готовнiсть до швидкого прийняття рiшень, знання крiм англiйської (або iншої поширеної в свiтi) мови ще й мови сумiжної країни, вмiння надати екстрену медичну допомогу, додатковi вимоги щодо фiзичної пiдготовки та спеціальних навичок, не враховуються при прийомi на роботу в митницю.

Проведена в Україні унiфiкація вимог до посад державної служби не кращим чином вплинула на питання вiдбору кадрiв в митнi органи. До 2012 року потреби митниць у персоналi приблизно на 80 % забезпечувались за рахунок випускникiв Академiї митної служби України – спецiалiзованого вищого навчального закладу, який готував фахiвцiв для митних органiв.

За 4–5 рокiв навчання курсанти отримували не лише теоретичнi знання з майбутньої професiї, вони проходили практику безпосередньо в митницях, що дозволяло сформуванню уявлення про майбутню роботу та усвiдомити власнi можливостi. З iншого боку, «вiдсiювалась» певна кiлькiсть претендентiв на роботу в митницi (до 30 %) i не лише за критерiями успiшностi в навчаннi, – враховувались морально-етичнi аспекти i навiть наявнiсть шкiдливих звичок i схильностей.

Митницi отримували не лише достатньо добре пiдготовленого фахiвця з базовою вищою освiтою юридичного, економiчного, технiчного спрямування, спецiалiзований навчальний заклад формував для вiдомства працiвникiв iз усвiдомленнями ролi та мiсця митної служби серед державних iнститутiв, основ митної та зовнiшньоекономiчної полiтики, спеціальними знаннями у сферi митного законодавства та здобутими навичками застосування таких знань на практицi. Адаптацiйний перiод випускникiв Академiї митної служби був мiнiмальним, рiвень знань, дисциплiни та мотивацiї позитивно вiдрiзняв їх вiд iнших новоприйнятих працiвникiв.

Проте, вже багато рокiв набiр персоналу митниць вiдбувається на тих самих умовах конкурсу, що i на будь-якi iншу державну службу.

В сучасних умовах інтенсивної змінюваності нормативно-правової бази, організаційних підходів та технологій, законодавство з питань проходження державної служби передбачає запровадження системи широкомасштабного професійного навчання персоналу.

Базовими принципами системи професійного навчання уряд визначив його обов'язковість та безперервність протягом проходження державної служби; інноваційність та практичну спрямованість; індивідуалізацію та диференціацію підходів до навчання; а також наближеність освітніх послуг до місця проживання та проходження служби особи.

У повній мірі це відноситься і до митних органів, де ці питання давно знаходяться на особливому контролі, оскільки є складовою міжнародних стандартів митної діяльності.

Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. При цьому, підвищення рівня професійної компетентності державних службовців проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації не рідше одного разу на три роки.

Відповідно до п. 5 Положення про Державну митну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227, з метою організації своєї діяльності Держмитслужба 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.

Механізмом реалізації вказаних завдань є система професійного навчання посадових осіб Держмитслужби, яка включає освітньо-професійні програми, загальні та спеціальні (сертифікатні) програми підвищення кваліфікації, загальні та спеціальні короткострокові програми підвищення кваліфікації.

Учасники професійного навчання реалізують своє право на професійне навчання через: підготовку (у тому числі спеціальну і спеціалізовану), підвищення кваліфікації, професійне навчання без відриву від роботи, стажування та самоосвіту.

За результатами професійного навчання його учасниками нараховуються кредити ЄКТС. Посадові особи митних органів у межах вико-

нання індивідуальних програм мають набрати не менше одного кредиту ЄКТС протягом календарного року.

Основною формою підвищення кваліфікації є навчання за загальними, спеціальними професійними (сертифікатними) програмами підвищення кваліфікації. Таке навчання за сертифікатними програмами є обов'язковим для вперше прийнятих на службу в митні органи (протягом року з дня призначення), а в послідуючому – не рідше одного разу на три роки.

Навчання вперше призначених працівників проводиться за очною формою упродовж восьми тижнів і складається з теоретичної підготовки на базі Департаменту спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби (4 тижні), навчальної практики за місцем роботи (два тижні) та практичної підготовки на базі Департаменту (два тижні).

В послідуючому, підвищення кваліфікації працівник митниці може проходити як в Департаменті спецпідготовки так і у інших суб'єктах надання освітніх послуг у сфері професійного навчання (провайдерів), які реалізують зазначені програми.

Найбільша питома вага такого навчання охоплюється Департаментом спецпідготовки, проте є і позитивні приклади отримання якісних освітніх послуг у провайдерів, які розробили актуальні програми.

Сьогодні об'єктивно підвищуються вимоги до персоналу митних органів, що пов'язане як із організаційно-функціональними змінами, так технічним переоснащенням. Ми переконані, що є необхідність вдосконалити систему професійної підготовки, насамперед з урахуванням досвіду митних адміністрацій зарубіжних країн та рекомендацій ВМО.

4. Перспективні напрями підготовки фахівців митних органів

Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту ЄС визначені одними з найважливіших векторів, за якими передбачено проведення та виконання понад 62 реформ та програм розвитку держави. Сьогодні між митними стандартами України та стандартами ЄС існують розбіжності, які повинні бути усунуті для прискорення інтеграційних процесів в Україні з метою наближення до європейських норм.

Завданнями найближчого часу є впровадження стандартів в митній сфері, сформованих ВМО в результаті проведення комплексного аналізу діяльності митних адміністрацій по всьому світу та їх кращих практик,

серед яких: обов'язкові стандарти ВМО, моделі рекомендованої поведінки – Рамкові стандарти безпеки та полегшення світової торгівлі та Митні прототипи, які визнаються каталізаторами модернізації та представляють собою певні інструкції, вироблені на основі практики Євро-союзу. У повній мірі стосується це й сфері підготовки персоналу.

Кваліфікація митних службовців є одним з основних елементів професійної етики. Відтак, митник, якій володіє не лише ґрунтовними знаннями митного законодавства, а ще й практичними навичками його застосування, здатний забезпечити належний рівень здійснення митних процедур. Враховуючи достатньо формальний підхід до підвищення рівня професійних знань без відриву від служби, та невеликі терміни перепідготовки на різного роду курсах та семінарах, вважаємо, що цей напрямок вимагає покращення. Спеціалісти вже аналізували системи підготовки митників в інших країнах, і цілком позитивним прикладом для України міг би стати досвід США з підготовки співробітників митної адміністрації, де коло завдань, що виконує сучасна митниця передбачає наявність спеціальних фахових умінь і навичок, притаманних таким професіям як: військовий, товарознавець, слідчий, розвідник, перекладач, дипломат, фахівець ІТ тощо [13, с. 149].

Концептуально, реформування сфери підготовки персоналу передбачає розвиток та здійснення навчання, спрямованого на формування стратегії діяльності митної служби, підвищення ефективності функціонування та стимулювання розвитку співробітників належними засобами, для чого вважаємо необхідним:

- розробку та реалізацію довгострокової стратегії навчання, узгодженої із стратегією митної діяльності, заснованої на міжнародних стандартах;
- забезпечення кадровими ресурсами відомчих навчальних структур та розробка систематично функціонуючих програм, здатних сприяти реалізації стратегії навчання;
- розширення мережі спеціалізованих навчальних закладів;
- вдосконалення системи професійної підготовки персоналу митних органів шляхом впровадження спеціальних тренінгів та використання інноваційних методик, у т.ч. через залучення сертифікованих міжнародними інституціями тренерів, досвідчених викладачів та крапчих практичних працівників;

– встановлення системи обміну кращим досвідом та навчальними матеріалами з національними та міжнародними організаціями, навчальними центрами інших країн;

– наявність спеціалізованих навчальних програм та курсів різних рівнів (для новоприйнятих працівників і для підвищення кваліфікації або поглиблення спеціалізації вже працюючих співробітників) по забезпеченню слухачів необхідними для виконання своїх функціональних повноважень знаннями, навичками та методами.

З огляду на перспективні напрями навчання персоналу, хочемо звернути увагу на норми статті 575 Митного кодексу України, де поряд з декларуванням можливості здійснення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників митних органів у спеціалізованих навчальних закладах митних органів (чого на сьогодні не існує), дозволяється здійснення підготовки фахівців з вищою освітою для митних органів за окремими напрямами також у вищих навчальних закладах іншого галузевого підпорядкування за державним замовленням [14].

Нам видається доречним навести позитивний приклад розробки та впровадження у вищому навчальному закладі освітньої програми підготовки юристів за спеціальністю «Митна безпека», хоча на теперішній час така підготовка проводиться виключно на контрактній основі.

Так, освітня програма «Митна безпека» підготовки бакалаврів галузі знань 08 «Право» спеціальність 081 «Право» запроваджена з 2016 року [15]. Підготовка студентів здійснювалась на базі кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету ДФС України. Наразі – на базі кафедри адміністративного права, процесу та митної безпеки Державного податкового університету.

Відомча підпорядкованість Університету Міністерству фінансів України визначила інтегративний характер та предметну спрямованість освітньої програми, що надає можливість здобувачам вищої освіти отримати загальні та спеціальні правничі компетентності у галузі переважно митної справи, забезпечення митної безпеки, надання якісних юридичних послуг як суб'єктам зовнішньо-економічної діяльності, так і пересічним громадянам. За період з 2017 року вже здійснено п'ять наборів бакалаврів.

Завдяки укладеному у 2020 році договору про співробітництво між Державною митною службою України та Університетом державної

фіскальної служби України, передбачена співпраця за напрямками вдосконалення освітньо-професійних програм за фаховим спрямуванням ДМСУ, проходження студентами Університету виробничої, переддипломної та інших видів практик в Центральному апараті ДМСУ та її територіальних органах.

У 2021 році освітня програма «Митна безпека», спрямована на підготовку бакалаврів права, була акредитована у встановленому законодавством порядку. Поряд з цим, подальший розвиток цієї освітньої програми, у тому числі для забезпечення ДМСУ фахово підготовленими юридичними кадрами, потребує вирішення окремих питань, пов'язаних із недостатністю взаємодії з Держмитслужбою з питань підготовки кадрів юридичного напрямку; необхідністю вдосконалення організації направлення на практику в митниці; неможливістю ознайомлення здобувачів вищої освіти із існуючими інформаційними системами ДМСУ.

Про високий рівень відповідальності за підготовку фахівців-юристів у напрямку забезпечення митної безпеки свідчать організаційні, методичні та практичні заходи, здійснені розробниками освітньої програми: розпочато процедуру ліцензування магістерської програми «Правове забезпечення митної безпеки», здійснено заходи щодо організації комп'ютерного класу із наповненням оболонками інформаційних систем ДМСУ, ініційовано залучення практичних працівників ДМСУ до проведення занять; отримано рекомендації від ДМСУ щодо вдосконалення організації проходження практики студентами та подальшого запровадження дуальної освіти; завершується підготовка другої редакції навчального посібника «Митне право».

В перспективних планах – запровадження державного замовлення на підготовку юридичних кадрів для ДМСУ на базі Університету; гарантування проходження здобувачами вищої освіти, які навчаються на ОП «Митна безпека», виробничої, переддипломної та інших видів практик в апараті ДМСУ та її територіальних органах; відновлення матеріальної бази та організація комп'ютерного класу, отримання демо-версій систем, що забезпечують функціонування електронних інформаційних ресурсів митних органів або організація проведення практичних занять щодо роботи із такими системами на базі ДМСУ. Проте, цілком зрозуміло, що практична реалізація цього напрямку можлива тільки у післявоєнний період.

Враховуючи перспективу ухвалення Концепції розвитку юридичної освіти, планується запровадження підготовки магістрів-юристів з митного напрямку. Ще у 2021 році було підготовлено проект освітньої програми «Правове забезпечення митної безпеки» за другим (магістерським) рівнем вищої освіти зі спеціальності 081 «Право», якою передбачено навчання із застосуванням методик максимальної активізації здобувачів, а до викладання планується залучати висококваліфікованих науково-педагогічних працівників та фахівців-практиків.

Компоненти цієї освітньої програми дозволять досягнути програмних результатів навчання, зокрема – обґрунтовано формулювати свою правову позицію, вміти оцінювати докази, наводити переконливі аргументи; генерувати нові ідеї та використовувати сучасні технології у наданні правничих послуг; аналізувати взаємодію міжнародного права та міжнародно-правових систем з правовою системою України на основі усвідомлення основних сучасних правових доктрин, цінностей та принципів функціонування права; обґрунтовувати правову позицію на різних стадіях правозастосування тощо [16]. Розроблена програма позитивно відрізняється практичною спрямованістю, адаптованістю до потреб держави у висококваліфікованих фахівцях з митної безпеки, залученням до викладання професійно орієнтованих дисциплін спеціалістів-практиків.

Враховуючи відсутність спеціалізованих навчальних закладів митних органів, підготовка за бакалаврською програмою «Митна безпека» [15] та магістерською програмою «Правове забезпечення митної безпеки» [16] в Державному податковому університеті може стати цікавим проектом співпраці Держмитслужби з вищим навчальним закладом по підготовці фахівців для митних органів.

5. Висновки

Як і у багатьох сферах митної діяльності, в навчанні персоналу митних адміністрацій також існують певні стандарти. Україна приєдналась до ряду міжнародних конвенцій та угод з питань митної справи та співробітництва, і відповідно прийняла на себе ряд зобов'язань по імплементації міжнародного та європейського законодавства у свій правовий простір. Вказане вимагає комплексного підходу до реформування митної системи, у тому числі, а може й насамперед, через підготовку персоналу та стимулювання його розвитку.

Сучасний стан навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб митних органів України характеризується, у першу чергу тим, що здійснюється у відповідності до прийнятих в країні нормативно-правових актів загального характеру, що регулюють підготовку усіх державних службовців. Проте, особливі вимоги до кваліфікації та рівня професійних компетенцій формують систему спеціальної та спеціалізованої фахової підготовки митників. Діючий Митний кодекс України передбачає як можливість утворення спеціалізованого навчального закладу митних органів для здійснення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників митних органів, так і здійснення підготовки фахівців з вищою освітою для митних органів за окремими напрямами у вищих навчальних закладах іншого галузевого підпорядкування за державним замовленням.

Враховуючи, що з 2012 року в системі ВНЗ України відсутній профільний (відомчий) навчальний заклад, який би спеціалізувався на підготовці працівників з вищою освітою для митних органів та підвищенням їх кваліфікації, такий напрямок забезпечується Департаментом спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби, окремими провайдерами освітніх послуг, які розробляють спеціалізовані програми, а також охоплюється тематикою навчань без відриву від роботи в митних органах. З огляду на плінність кадрів та підвищені вимоги суспільства, бізнесу та уряду до працівників митних органів, сьогодні є потреба розробки та впровадження освітніх програм, спрямованих на підготовку майбутніх спеціалістів митних органів України.

На нашу думку, підготовка фахівців митних органів у відомчому спеціалізованому навчальному закладі, або за окремими напрямами у вищих навчальних закладах іншого галузевого підпорядкування, має бути орієнтованою на набуття практичних навичок, проходити під патронатом Держмитслужби, як основного потенційного роботодавця молодих спеціалістів, та враховувати міжнародні стандарти до підготовки персоналу митних адміністрацій. Такий підхід дозволить максимально скоротити адаптаційний період молодих спеціалістів, що приходять на службу в митних органах, та підвищити ефективність такого напряму діяльності Держмитслужби, як управління персоналом.

Список літератури:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Професійні стандарти PICARD Всесвітньої митної організації. ВМО. URL: [http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activitiesandprogrammes/~media/51FABA349EF2470CBFFF1B34CF4D7103.ashx](http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activitiesandprogrammes/~/media/51FABA349EF2470CBFFF1B34CF4D7103.ashx)
3. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.
4. Морально-етичні засади розвитку державної служби України: європейський та вітчизняний досвід: наук. розробка / кол. авт.: С.М. Серьогін, О.В. Антонова, В. Хожило та ін.; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна. Київ : НАДУ, 2008. 48 с.
5. Тимченко Н.С. Формування професійно-етичних якостей майбутніх службовців-митників : дис. ... канд. пед. наук. Київ, 2003. 239 с.
6. Коржинська Т. Професійна діяльність митників: вимоги сучасності. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : «Педагогіка»*. 2016. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadrped_2016_3_10
7. Фальс В., Барбоза Д., Барриетос Г. Стандарти Пикард і вимоги до професійних компетенцій таможенних офіцерів міжнародного рівня: порівняльна характеристика. *Таможенный научный журнал*. 2014. № 2. С. 87–96.
8. Тупальський С. Якою має бути українська митниця. *Новое время*. 2017. 12 вересня. URL: <https://nv.ua/ukr/opinion/tupalsky/jakoju-maje-buti-ukrajinska-mitnitsja-1839008.html>
9. Митне питання: ризик ускладнення контролю. *Урядовий кур'єр*. 2016. 31 серпня. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/mitne-pitannya-rizik-uskladnennya-kontrolyu/>
10. Романенко Г.В. Митні прототипи (CUSTOMS BLUEPRINTS) як орієнтир для модернізації митної служби України. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия : «Юридические науки»*. 2010. Т. 23 (62). № 1. С. 408–413.
11. Customs blueprints: pathways to better Customs. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/customs-blueprints-pathways-better-customs_en
12. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності : монографія / кол. авт.: О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.С. Кисіль та ін.; за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Харків : Планета-Принт, 2013. 384 с.
13. Іванов О.В. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі митної справи: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2015. 205 с.
14. Митний кодекс України : Закон України 13 березня 2012 року № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
15. ОП Митна безпека (Бакалавр). URL: <https://dpu.edu.ua/kaf-admin-gosprrava-mytbodyzpep?view=article&id=500:op-mytbodyna-bezpeka-bakalavr&catid=142>
16. ОП Правове забезпечення митної безпеки (Магістр). URL: <https://dpu.edu.ua/kaf-admin-gosprrava-mytbodyzpep?view=article&id=1793:op-pravove-zabezpechennia-mytbodynoi-bezpeky-mahistr&catid=142>