

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

КОБЄЛЄВ ОЛЕКСІЙ ІВАНОВИЧ

УДК 342.95+35.08 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОБОТИ З ПЕРСОНАЛОМ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2016

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у Відкритому міжнародному університеті розвитку людини «Україна»

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

Глуховець Віталій Андрійович,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,

ректор

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

Гетьман Євген Анатолійович,

Національна академія правових наук України,

начальник відділу координації правових досліджень

кандидат юридичних наук

Оксін Віталій Юрійович,

Науково-дослідний інститут публічного права,

завідувач відділу

Захист відбудеться «7» грудня 2016 р. о 12⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03115, м. Київ, вул. Кустанайська, 6

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03118, м. Київ, вул. Козацька, 116

Автореферат розісланий «3» листопада 2016 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Рух України як демократичної правової держави до ЄС та проведення адміністративної реформи висувають на перший план нагальну потребу вдосконалення діяльності органів державної влади. Саме ці чинники визначають необхідність підвищення ефективності кадрової політики в органах державної виконавчої влади. Проведення інституційної реформи системи вітчизняних фіскальних органів та зміна філософії функціонування Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України) передбачають удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів формування та ефективного функціонування персоналу, адже успішна реалізація податкової та митної політики насамперед залежить від кадрового потенціалу ДФС України.

Економічне зростання країни та розвиток бізнесу, стабільне надходження податків до бюджету та залучення іноземних інвестицій вимагає реорганізації ДФС України, перетворення служби з фіскальної в сервісну. Значний рівень плинності кадрів, низький рівень заробітної плати, недосконалість процедур відбору та підвищення кваліфікації персоналу ДФС України свідчать про необхідність кадрової реформи її органів.

Починаючи з 2015 р., триває процес реорганізації фіскальних органів, внаслідок чого штатна чисельність ДФС України зменшилась майже на 30%. Адаптація вітчизняної державної служби до європейських стандартів та впровадження нового законодавства про державну службу зумовлює важливість дослідження, передбачених Законом України «Про державну службу», процедур конкурсного добору кадрів на вакантні посади державної служби та оцінювання результатів діяльності державних службовців, а також компетентнісної моделі управління людськими ресурсами.

Науково-теоретичним підґрунтям для дисертації є праці вітчизняних вчених та вчених країн СНД у галузі адміністративного права: В.Б. Авер'янова, А.П. Альохіна, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.Г. Боднарчука, Ю.П. Битяка, А.О. Галая, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, О.П. Гетманець, Є.А. Гетьмана, В.А. Глухвері, Т.Г. Гончарука, Г.К. Горшкова, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, Л.В. Ковалюка, В.К. Колпакова, В.В. Конопльова, А.Т. Комзюка, Т.М. Кравцової, В.І. Курила, М.М. Литвина, Н.П. Матюхіної, О.М. Музичука, Н.Р. Нижник, О.В. Оболонського, В.Ю. Оксін, В.П. Петкова, А.А. Пилипенко, Є.М. Поповича, Д.В. Приймаченка, О.Ю. Синявської, В.О. Слюсарєва, В.О. Соболева, Ю.М. Старілова, В.Д. Сущенко, В.В. Цветкова, В.К. Шкарупи, Г.В. Щокіна та інших.

Саме цим зумовлена актуальність та значення дисертаційного дослідження і розроблених в ньому теоретичних положень, висновків та рекомендацій щодо удосконалення нормативного регулювання адміністративно-правових засад роботи з персоналом в органах ДФС України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до плану науково-дослідницької роботи кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини

«Україна» (номер державної реєстрації 0111U003651) та з урахуванням Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2011–2015 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24.09.2010 р. № 14–10 із змінами, внесеними згідно з Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 05.03.2012 р. № 4-12, а також відповідає перспективним напрямам кандидатських та докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, Перелік яких затверджено рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18.10.2013 р. № 86/11. Крім того, дисертаційне дослідження пов'язане із виконанням Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р та Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженого постановою Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII.

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи полягає у визначенні на основі аналізу наявних нормативних та наукових джерел сутності та особливостей роботи з персоналом в органах ДФС України, а також розробці й обґрунтуванню конкретних рекомендацій та пропозицій щодо напрямів вдосконалення її адміністративно-правового регулювання.

Для досягнення мети дисертантом були поставлені наступні *задачі*:

- визначити сутність кадрової політики в органах ДФС України на шляху її реформування;
- на основі наукових поглядів з'ясувати поняття персоналу органів ДФС України та проаналізувати його види відповідно до різних критеріїв класифікації;
- дослідити особливості системи роботи з персоналом в органах ДФС України;
- визначити та проаналізувати етапи конкурсного відбору кандидатів на службу до органів ДФС України;
- охарактеризувати організацію професійної підготовки персоналу органів ДФС України;
- проаналізувати поняття, форми та критерії оцінювання якості службової діяльності персоналу органів ДФС України;
- окреслити та обґрунтувати напрями вдосконалення нормативного регулювання роботи з персоналом фіскальних органів;
- визначити можливості імплементації зарубіжного досвіду в організацію роботи з персоналом Державної фіскальної служби України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються в процесі роботи з персоналом органів ДФС України.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади роботи з персоналом в органах ДФС України.

Методи дослідження були обрані з урахуванням мети та задач, сформульованих у роботі. *Діалектичний* метод пізнання правових явищ був використаний для дослідження процесів у сфері роботи з персоналом в органах ДФС України в їх розвитку та взаємодії (підрозділ 3.2), *формально-логічний* метод застосований з метою вивчення нормативно-правових актів, концепцій, наукових поглядів вчених із досліджуваних питань і дозволив визначити основні поняття та

терміни (підрозділи 1.1–1.3). За допомогою *конкретно-історичного* методу простежено генезис кадрової політики в органах ДФС України (підрозділ 1.1). Методи *системного та структурно-функціонального* аналізу використано під час розгляду етапу відбору персоналу та системи професійної підготовки персоналу органів ДФС України (підрозділи 2.1–2.3). Метод *групування* застосовано для визначення класифікації персоналу органів ДФС України (підрозділ 1.3). Метод *порівняльного правового дослідження* застосовувався для аналізу зарубіжного досвіду функціонування персоналу (підрозділ 3.2). Метод *прогнозування* був використаний під час розробки пропозицій щодо вдосконалення нормативного регулювання роботи з персоналом в фіскальних органах (підрозділ 3.1).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним монографічним дослідженням, присвяченим адміністративно-правовим засадам роботи з персоналом органів ДФС України з урахуванням нового законодавства про державну службу. Наукова новизна даної роботи також визначається постановкою проблеми, дослідженням нових ідей, тенденцій розвитку адміністративно-правового регулювання та практичних аспектів роботи з персоналом фіскальних органів. Наукова новизна полягає у таких результатах:

вперше:

- обґрунтовується доцільність закріплення сутності кадрової політики в органах ДФС України у відповідному відомчому нормативному акті;
- пропонується нормативно закріпити визначення конкурсу як особливого процедурного порядку добору персоналу, який передбачає оцінювання особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей претендентів та визначення їх відповідності вимогам посади в порядку, визначеному законодавством;
- пропонується виробити чіткі критерії оцінювання якості службової діяльності персоналу органів ДФС України, передбачивши їх у Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців;
- обґрунтовується можливість застосування поліграфа для удосконалення професійного відбору кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців в органах ДФС України;

удосконалено:

- визначення поняття кадрової політики в органах ДФС України як діяльності уповноважених посадових осіб, що є частиною державної кадрової політики, спрямованої на забезпечення фіскальних органів конкурентоспроможними кваліфікованими кадрами і пов'язаної з плануванням, формуванням та використанням трудових ресурсів органів ДФС України;
- визначення поняття персоналу органів ДФС України як осіб, які постійно або тимчасово входять до штатного складу органів ДФС України і на платній основі виконують певні службові обов'язки в її органах;
- обґрунтування безперервного професійного навчання персоналу ДФС України в умовах законодавства, що постійно зазнає змін;
- визначення форм професійної підготовки персоналу ДФС України: навчання у вищих закладах освіти, в т.ч. відомчих; інструктаж; стажування; перепідготовка;

підвищення рівня професійної компетентності; підвищення кваліфікації; підготовка наукових кадрів, самоосвіта;

- обґрунтування необхідності впровадження компетентнісного опису посади на основі функцій та завдань фіскальної служби, що дозволить визначити критерії конкурсного відбору претендентів, а також критерії оцінювання в подальшому результатів службової діяльності;

набуло подальшого розвитку:

- пропозиція розробки та нормативного закріплення на рівні ДФС України механізму звітності та аналізу результатів оцінювання службової діяльності державних службовців фіскальних органів;

- класифікація персоналу органів ДФС України: 1) державні службовці для яких характерна конкурсна процедура призначення на посаду, 2) працівники фіскальних органів з якими укладається трудовий договір;

- визначення мети та основних принципів кадрової політики в органах ДФС України;

- висновок щодо необхідності залучення до складу конкурсних комісій зовнішніх експертів, зокрема, фахівців з кадрового менеджменту, психологів, представників громадськості, що унеможливить формальний підхід до проведення конкурсу та забезпечить прозору та об'єктивну систему формування персоналу ДФС України;

- положення щодо необхідності встановлення зв'язку критеріїв оцінки із очікуваними показниками досягнення результатів роботи залежно від стратегічних цілей служби та конкретного працівника, що зумовлює потребу практичного удосконалення планування діяльності державних службовців як основи для оцінювання їх діяльності;

- висновок щодо створення ефективних механізмів контролю громадськості за ухваленням кадрових рішень.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації теоретичні положення, висновки та рекомендації становлять науково-теоретичний та практичний інтерес, використовуються та можуть бути використані у:

- *науково-дослідній роботі* – у процесі подальших наукових розробок теоретичних і прикладних проблем адміністративно-правового забезпечення роботи з персоналом в органах ДФС України (акт впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»);

- *правотворчій діяльності* – сформульовані пропозиції щодо вдосконалення нормативного регулювання роботи з персоналом фіскальних органів, усунення прогалин в правовому регулюванні окремих процесів (акт впровадження ОДА в Кіровоградській області);

- *правозастосовній діяльності* – для покращення ефективності практичної роботи з персоналом в органах ДФС України, вдосконалення процесів формування та оцінки службової діяльності персоналу фіскальних органів;

- *у навчальному процесі* – основні положення та висновки дисертаційного дослідження доцільно використовувати при підготовці підручників, навчальних

посібників та методичних рекомендацій з дисциплін «Адміністративне право», «Державна служба», «Управління в органах ДФС України», для підвищення кваліфікації працівників підрозділів по роботі з персоналом ДФС України (акт впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»).

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дослідження доповідалися на науково-практичних конференціях та круглому столі: «Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ» (м. Київ, 14 травня 2015 р.), «Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Київ, 18-19 липня 2015 р.), «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 12-13 серпня 2016 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційного дослідження відображено у десяти одноосібних публікаціях, з яких п'ять статей опубліковано в наукових фахових виданнях, внесених до переліку МОН України, дві статті – у зарубіжних наукових виданнях, а також три – тези виступів на науково-практичних конференціях та круглому столі.

Структура роботи зумовлена метою і задачами дослідження та складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг роботи становить 174 сторінки. Список використаних джерел містить 218 найменувань і займає 24 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, ступінь наукової розробки проблеми, вказується на зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначається мета і задачі дослідження, його об'єкт, предмет, методологія дослідження, визначається наукова новизна роботи і положення, які виносяться на захист, теоретичне та практичне значення отриманих у ході дослідження висновків, ступінь їх апробації та публікації автора.

Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика роботи з персоналом в органах Державної фіскальної служби України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1. «Сутність кадрової політики в органах Державної фіскальної служби України» досліджено актуальні аспекти кадрової політики фіскальних органів як складової частини державної кадрової політики. Кадрова політика в органах ДФС України визначається як діяльність уповноважених посадових осіб, що є частиною державної кадрової політики, спрямована на забезпечення фіскальних органів конкурентоспроможними кваліфікованими кадрами і пов'язана з плануванням, формуванням та використанням трудових ресурсів органів ДФС України.

Визначена мета кадрової політики в органах ДФС України, якою є забезпечення служби компетентними кваліфікованими кадрами, необхідними для успішної реалізації податкової та митної політики держави, а також вказані завдання кадрової політики в органах ДФС України. Проаналізовано значення кадрової

політики в фіскальних органах на етапі реформування ДФС України, розглянуті правові та організаційні засади формування кадрової політики ДФС України.

Сформульовані основні принципи кадрової політики в органах ДФС України, до яких пропонується відносити: системність та послідовність її проведення; обґрунтованість; соціальну справедливість; професіоналізм; моральність; збалансованість представництва з урахуванням віку, гендерну рівність; відповідальність та взаємоповагу держави, працівника і роботодавця; перспективність впровадження сучасних технологій та наукових підходів щодо відбору і навчання персоналу.

Обґрунтовується доцільність закріплення сутності кадрової політики в органах ДФС України у відповідному відомчому нормативному акті. Зазначається, що одним із пріоритетних напрямів кадрової політики в органах ДФС України повинно бути забезпечення відкритості та об'єктивності процесів добору персоналу фіскальних органів.

У підрозділі 1.2. «*Поняття та класифікація персоналу органів Державної фіскальної служби України*» автор досліджує поняття «кадри», «персонал», «людські ресурси», аналізуючи наукові погляди та визначаючи співвідношення вказаних понять. Зазначаючи, що в наукових джерелах існують різні погляди на вказану проблему, автор поділяє точку зору синонімічності понять «кадри» і «персонал» внаслідок їх різного мовного походження. Вказано на зв'язок розуміння поняття «персонал» із розвитком теорій наукового управління. В цьому контексті досліджено еволюційний процес розвитку кадрового менеджменту.

Визначаючи структуру персоналу, автор звертає увагу на традиційний підхід залежно від характеристик праці та участі в управлінні організацією. Досліджено статистичну та аналітичну структуру персоналу, в рамках останньої йдеться про загальну та часткову структуру.

Розглядаючи питання класифікації персоналу, дисертант аналізує види персоналу за різними критеріями класифікації. Приділено увагу характеристиці поділу державних службовців фіскальних органів на керівників, спеціалістів, допоміжний персонал. Досліджуючи питання класифікації державних службовців органів фіскальної служби за категоріями державної служби, автор здійснює порівняльну характеристику чинного та раніше діючого законодавства про державну службу. Обґрунтовується поділ персоналу фіскальних органів на державних службовців, для яких характерна конкурсна процедура призначення на посаду, та працівників фіскальних органів, щодо яких йдеться про укладання трудового договору.

У підрозділі 1.3. «*Система роботи з персоналом в органах Державної фіскальної служби України*» зазначається, що управління персоналом органів ДФС України розглядається як елемент соціального управління. В цьому контексті визначені суб'єкти управління персоналом, яким може бути безпосередній керівник або працівник підрозділу управління персоналом, який наділений відповідною компетенцією або владними повноваженнями і може ухвалювати обов'язкові до виконання управлінські рішення. У якості об'єкта управління персоналом розглядаються суспільні відносини щодо підготовки, відбору, розстановки

персоналу; заміщення посад; здійснення оцінювання результатів службової діяльності та просування по службі.

Система роботи з персоналом в органах ДФС України визначається як нормативно врегульована діяльність уповноважених підрозділів, що включає комплектування персоналу органів ДФС України з урахуванням здібностей, професійних, особистих і моральних якостей кандидатів; планування і прогнозування розвитку персоналу державних органів ДФС України; аналіз стану та ефективності державної служби в органів ДФС України; ротацію та звільнення персоналу органів ДФС України. Таким чином, система роботи з персоналом в органах ДФС включає елементи щодо формування та функціонування персоналу фіскальних органів. Розглядаються також відносини, що виникають в процесі здійснення державної служби в органах ДФС України.

Розділ 2 «Організаційно-правове регулювання роботи з персоналом в органах Державної фіскальної служби України» складається з трьох підрозділів та присвячений дослідженню правового регулювання окремих аспектів формування та функціонування персоналу фіскальних органів, а саме відбору персоналу ДФС України, організації професійної підготовки та підвищення кваліфікації персоналу фіскальних органів та проблемам оцінки якості службової діяльності персоналу органів ДФС України.

У підрозділі 2.1. *«Відбір персоналу як адміністративно-правовий засіб формування персоналу органів Державної фіскальної служби України»* досліджено поняття добору персоналу та його види. Приділяючи окрему увагу питанню конкурсного відбору кадрів і зазначаючи про відсутність законодавчого визначення поняття «конкурс», дисертант на основі існуючих наукових підходів до вказаного поняття, пропонує визначати його як особливий процедурний порядок добору персоналу, який передбачає оцінювання особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей претендентів та визначення їх відповідності вимогам посади в порядку, визначеному законодавством.

Наголошено на значенні конкурсного відбору кадрів, що дозволить підвищити рівень професіоналізму державних службовців фіскальних органів. Розглядаються принципи проведення конкурсу на заміщення посад державної служби, визначені чинним законодавством. Підкреслюється законодавча заборона призначення на посади державної служби поза конкурсом, водночас вказані випадки можливого переведення державних службовців на вакантні посади державної служби без обов'язкового проведення конкурсу.

Автор досліджує особливості етапів проведення конкурсу на заміщення вакантних посад за новим законодавством про державну службу. Особливу увагу приділено етапу вирішення претендентами ситуаційних завдань. Зазначається, що даний етап дає змогу оцінити наявність у кандидата навичок, які не могли проявитися на попередніх етапах відбору, а саме аналітичні навички, навички комунікації та роботи в команді, тоді як під час іспиту претендент демонструє переважно свої знання. Розглянуто відмінності у проведенні етапу вирішення ситуаційних завдань кандидатами на посади різних категорій державних службовців.

Приділена увага визначенню ролі конкурсної комісії у здійсненні конкурсного добору на вакантні посади державної служби. Наголошено на необхідності залучення до складу конкурсних комісій зовнішніх експертів, зокрема, фахівців з кадрового менеджменту, психологів, представників громадськості, що унеможливить формальний підхід до проведення конкурсу та забезпечить прозору та об'єктивну систему формування персоналу фіскальних органів.

У підрозділі 2.2. «*Організація професійного навчання персоналу органів Державної фіскальної служби України*» зазначається, що необхідність безперервного професійного навчання персоналу фіскальних органів зумовлена роботою працівників ДФС України в умовах законодавства, що постійно зазнає змін. Акцентовано увагу, що забезпечення служби кваліфікованими кадрами потребує єдиної системи підвищення рівня професійної компетентності (у т.ч. спеціальної та спеціалізованої підготовки).

Запропоновано визначати професійне навчання персоналу органів ДФС України як законодавчо врегульований та організований процес оволодіння спеціальними знаннями, уміннями і навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків. Дисертант розглядає такі форми професійної підготовки персоналу органів ДФС України: навчання у вищих закладах освіти, в т.ч. відомчих; інструктаж; стажування; перепідготовку; підвищення рівня професійної компетентності; підвищення кваліфікації; підготовку наукових кадрів, самоосвіту. Особливу увагу приділено необхідності забезпечення удосконалення знань персоналу органів ДФС України з іноземних мов, що вбачається вкрай актуальним в умовах, коли в недалекому майбутньому іноземна мова стане одним з критеріїв відбору на державну службу. Обґрунтовано потребу навчання керівників сучасним методикам управління персоналом, плануванню та організації діяльності підпорядкованих працівників, їх належної мотивації.

Автор підкреслює, що специфіка діяльності фіскальних органів, їх перетворення у сервісну структуру вимагає від персоналу постійної самоосвіти, тобто підвищення своєї професійного рівня та компетентності для забезпечення якісного виконання своїх посадових обов'язків. Для цього законодавством передбачено складання індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності за підсумками оцінювання службової діяльності.

У підрозділі 2.3. «*Оцінка якості службової діяльності персоналу органів Державної фіскальної служби України*» зазначається, що запровадження об'єктивної та прозорої системи оцінювання результатів службової діяльності персоналу органів ДФС України є одним із важливих інструментів управління персоналу і пов'язане з визначенням професійної компетентності працівника.

Проаналізовані встановлені чинним законодавством підстави оцінювання результатів службової діяльності персоналу органів ДФС України. Розглянуті, описані в науковій літературі, альтернативні критерії оцінювання державних службовців, зокрема, показники визначення компетенцій та якості службової діяльності державних службовців фіскальних органів. Визначені та досліджені суб'єкти оцінювання результатів службової діяльності державних службовців фіскальних органів. Проаналізовані основні чинники, що мають негативний вплив на

процедуру та наслідки оцінювання діяльності державних службовців. Насамперед це побутування у суспільстві негативного стереотипу щодо існуючої системи оцінювання персоналу органів державної влади, зведення її передусім до механізму покарання. Крім того, мова йде про відсутність описів посади, що включають визначення професійних компетенцій; неефективність планування діяльності державних службовців, відсутність належної системи комунікацій між керівниками та підлеглими. Підкреслюється, що для уникнення формальності процедури оцінювання слід насамперед виробити чіткі критерії оцінювання, передбачивши їх у Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Наголошується на необхідності встановлення зв'язку критеріїв оцінки із очікуваними показниками досягнення результатів роботи залежно від стратегічних цілей служби та конкретного працівника, що зумовлює потребу практичного удосконалення планування діяльності державних службовців як основи для оцінювання їх діяльності.

Зазначається про необхідність встановлення зв'язку між результатами оцінювання та мотивацією персоналу, в т.ч. матеріальним заохоченням, а також забезпечити якісне навчання персоналу за результатами оцінювання, в т.ч. шляхом проведення тренінгів, ротацій.

Розділ 3 «Шляхи підвищення ефективності функціонування персоналу Державної фіскальної служби України» складається з двох підрозділів і присвячений характеристиці напрямів підвищення ефективності нормативного регулювання роботи з персоналом фіскальних органів.

У підрозділі 3.1. *«Вдосконалення нормативного регулювання роботи з персоналом фіскальних органів»* розглядаються особливості компетентнісного підходу в управлінні персоналом органів ДФС України. Проаналізовані наукові підходи до визначення професійної компетентності. Обґрунтовано значення розробки компетентнісного опису посади, що дозволить визначити критерії конкурсного відбору претендентів, а також критерії оцінювання в подальшому результатів службової діяльності. Запропоновані вимоги щодо розробки базових професійних компетенцій на основі функцій фіскальної служби.

Сформульовані основні проблеми реалізації кадрової політики в органах вітчизняної фіскальної служби, серед яких можна визначити: недосконалу систему планування та оцінювання діяльності державних службовців; значний суб'єктивний вплив на ухвалення кадрових рішень; відсутність прозорості при просуванні по службі та ротації кадрів; відсутність належної мотивації персоналу органів ДФС України. Зазначається, що вирішення вказаних проблем можливе через удосконалення нормативного регулювання роботи з персоналом фіскальних органів. Йдеться про створення ефективних механізмів контролю громадськості за ухваленням кадрових рішень, залучення представників громадськості до діяльності конкурсних комісій, громадських рад фіскальних органів. Необхідним вбачається також прийняття Порядку оцінювання результатів службової діяльності державних службовців органів ДФС України, що встановить чіткі та об'єктивні критерії оцінювання та дозволить мінімізувати вплив суб'єктивних чинників на результати оцінювання. Наголошується, що удосконалення системи роботи з персоналом

потребує практики проведення справді відкритих конкурсів на заміщення вакантних посад державних службовців фіскальних органів через запровадження системи професійних компетенцій.

Запропоновано і обґрунтовано необхідність застосування поліграфа для удосконалення професійного відбору кандидатів на заміщення вакантних посади державної служби в органах ДФС України. Зазначено, що застосування поліграфа в процесі підбору та розстановки персоналу фіскальних органів створює можливість визначення недобросовісних претендентів шляхом з'ясування приховуваної кандидатом інформації (залежність від азартних ігор, наявність психічних проблем, причетність до кримінальних чи адміністративних правопорушень).

У підрозділі 3.2. «Імплементация зарубіжного досвіду в організацію роботи з персоналом Державної фіскальної служби України» зазначається, що удосконалення адміністративно-правового регулювання роботи з персоналом в органах ДФС України безпосередньо пов'язане з вивченням та адаптацією позитивного зарубіжного досвіду у сфері роботи з кадрами публічної служби. Проаналізовано особливості функціонування публічної служби в зарубіжних країнах, а саме Великобританії, США, Німеччині, Франції, Японії, Китаї.

Визначено, що характерною рисою зарубіжної практики є досвід управління персоналом на основі компетентнісного підходу. Розглянуті існуючі підходи до розуміння компетенції – поведінковий, функціональний, ситуаційний, комплексний, індивідуалістичний. Досліджено закономірності організації державної служби у країнах із відкритою та закритою системами.

Зазначається, що у світовій практиці прозорий та об'єктивний конкурс вважається одним з найбільш ефективних способів добору кандидатів на вакантні посади публічної служби, а конкурсні процедури включають ряд етапів, однак зміст та наслідки конкурсу відрізняються в залежності від конкретної країни. Наголошується, що проведення конкурсу у ряді країн здійснюється незалежним зовнішнім колегіальним органом.

Дисертант підкреслює, що проведення конкурсу для призначення на посаду є основним, але не єдиним способом заміщення вакантних посад, законодавство різних країн передбачає альтернативні способи заміщення вакантних посад. Досліджена передбачена законодавством ряду країн можливість здійснення тимчасових і надзвичайних призначень, яка покликана забезпечити оперативність та гнучкість при прийнятті кадрових рішень.

ВИСНОВКИ

У **висновках** викладені підсумки дослідження, сформульовані положення, що становлять сутність дисертаційної роботи та рекомендації щодо підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання роботи з персоналом в органах ДФС України.

1. Сформульовано поняття кадрової політики в органах ДФС України, яка визначається як діяльність уповноважених посадових осіб, що є частиною державної кадрової політики, спрямована на забезпечення фіскальних органів

конкурентоспроможними кваліфікованими кадрами і пов'язана з плануванням, формуванням та використанням трудових ресурсів органів ДФС України.

2. Метою кадрової політики в органах ДФС України пропонується вважати забезпечення служби компетентними кваліфікованими кадрами, необхідними для успішної реалізації податкової та митної політики держави.

3. Основними принципами кадрової політики в органах ДФС України є системність та послідовність її проведення; обґрунтованість; соціальна справедливість; професіоналізм; моральність; збалансованість представництва з урахуванням віку, гендерної рівності; відповідальність та взаємоповага держави, працівника і роботодавця; перспективність і впровадження сучасних технологій та наукових підходів відбору і навчання персоналу.

4. Персонал органів ДФС України окреслюється як сукупність осіб, які постійно або тимчасово входять до штатного складу органів ДФС України і на платній основі виконують певні службові обов'язки в її органах. Обґрунтовується поділ персоналу фіскальних органів на державних службовців, для яких характерна конкурсна процедура призначення на посаду, та працівників фіскальних органів з якими укладається трудовий договір.

5. Система роботи з персоналом в органах ДФС України визначається як нормативно врегульована діяльність уповноважених підрозділів, що включає комплектування персоналу органів ДФС України з урахуванням здібностей, професійних, особистих і моральних якостей кандидатів; планування і прогнозування розвитку персоналу державних органів ДФС України; аналіз стану та ефективності державної служби в органах ДФС України; ротацію та звільнення персоналу органів ДФС України. Таким чином, система роботи з персоналом в органах ДФС включає елементи щодо формування та функціонування персоналу фіскальних органів.

6. Зважаючи на відсутність законодавчого визначення поняття «конкурс», пропонується визначати конкурс як особливий процедурний порядок добору персоналу, який передбачає оцінювання особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей претендентів та визначення їх відповідності вимогам посади в порядку, визначеному законодавством.

7. Зазначається, що етап вирішення ситуаційних завдань при проведенні конкурсного добору персоналу фіскальних органів спрямований на визначення наявності у кандидата навичок, які не могли проявитися на попередніх етапах відбору, а саме аналітичні навички, навички комунікації та роботи в команді, тоді як під час іспиту претендент демонструє переважно свої знання.

8. Визначаючи роль конкурсної комісії у здійсненні конкурсного добору на вакантні посади державної служби, зроблено висновок щодо необхідності залучення до складу конкурсних комісій зовнішніх експертів, зокрема, фахівців з кадрового менеджменту, психологів, представників громадськості, що унеможливить формальний підхід до проведення конкурсу та забезпечить прозору та об'єктивну систему формування персоналу фіскальних органів.

9. Необхідність безперервного професійного навчання персоналу фіскальних органів обґрунтована здійсненням працівниками ДФС України своєї службової

діяльності в умовах законодавства, що постійно зазнає змін, внаслідок чого йдеться про забезпечення єдиної системи підвищення рівня професійної компетентності.

Професійне навчання персоналу органів ДФС України розглядається як законодавчо врегульований та організований процес оволодіння спеціальними знаннями, уміннями і навичками, необхідними для ефективного виконання посадових обов'язків. Дисертант розглядає такі форми професійної підготовки персоналу органів ДФС України: навчання у вищих закладах освіти, в т.ч. відомчих; інструктаж; стажування; перепідготовку; підвищення рівня професійної компетентності; підвищення кваліфікації; підготовку наукових кадрів, самоосвіту.

10. Обґрунтовано необхідність забезпечення удосконалення знань персоналу органів ДФС України з іноземних мов, що вбачається вкрай актуальним в умовах, коли в недалекому майбутньому іноземна мова стане одним з критеріїв відбору на державну службу.

11. Запровадження об'єктивної та прозорої системи оцінювання результатів службової діяльності персоналу органів ДФС України є одним із важливих інструментів управління персоналу і пов'язане з визначенням професійної компетентності працівника. Для уникнення формальності процедури оцінювання пропонується виробити чіткі критерії оцінювання, передбачивши їх у Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Наголошується на необхідності встановлення зв'язку критеріїв оцінки із очікуваними показниками досягнення результатів роботи залежно від стратегічних цілей служби та конкретного працівника, що зумовлює потребу практичного удосконалення планування діяльності державних службовців як основи для оцінювання їх діяльності.

12. Обґрунтована необхідність розробки та нормативного закріплення на рівні ДФС України механізму звітності та аналізу результатів оцінювання службової діяльності державних службовців фіскальних органів. Крім того, пропонується нормативно закріпити зв'язок між результатами оцінювання та мотивацією персоналу, в т.ч. матеріальним заохоченням.

13. Пропонуючи вимоги щодо розробки базових професійних компетенцій на основі функцій фіскальної служби, автор підкреслює, що розробка компетентнісного опису посади дозволить визначити критерії конкурсного відбору претендентів, а також критерії оцінювання в подальшому результатів службової діяльності службовця. Одним із напрямів вдосконалення нормативного регулювання роботи з персоналом фіскальних органів є створення ефективних механізмів контролю громадськості за ухваленням кадрових рішень, залучення представників громадськості до діяльності конкурсних комісій, громадських рад фіскальних органів.

14. Запропоновано і обґрунтовано необхідність застосування поліграфа для удосконалення професійного відбору кандидатів на заміщення вакантних посади державної служби в органах ДФС України. Зазначено, що застосування поліграфа в процесі підбору та розстановки персоналу фіскальних органів створює можливість з'ясування приховуваної кандидатом інформації, щодо отримання якої іншим шляхом можуть виникнути труднощі.

16. Зазначається, що удосконалення адміністративно-правового регулювання роботи з персоналом в органах ДФС України безпосередньо пов'язане з вивченням та адаптацією позитивного зарубіжного досвіду у сфері роботи з кадрами публічної служби, у зв'язку з чим проаналізовано особливості функціонування публічної служби в зарубіжних країнах, а саме Великобританії, Італії, Китаї, Німеччині, Сінгапурі, США, Франції, Японії. Зроблено висновок, що у світовій практиці прозорий та об'єктивний конкурс вважається одним з найбільш ефективних способів добору кандидатів на вакантні посади публічної служби, а конкурсні процедури включають ряд етапів, однак зміст та наслідки конкурсу відрізняються в залежності від конкретної країни.

Визначено, що проведення конкурсу для призначення на посаду є основним, але не єдиним способом заміщення вакантних посад, законодавство різних країн передбачає альтернативні способи заміщення вакантних посад. Актуальною вбачається передбачена законодавством ряду країн можливість здійснення тимчасових і надзвичайних призначень, яка покликана забезпечити оперативність та гнучкість при прийнятті кадрових рішень.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Кобелев О.І. Оцінювання результатів службової діяльності персоналу органів державної фіскальної служби України: підстави, форми та наслідки. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. №1. Том 2. С. 198–202.

2. Кобелев О.І. Громадський вплив на формування кадрового потенціалу органів фіскальної служби. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Випуск 3–2. Том 4. С. 132–136.

3. Kobylev O.I. International experience of centralized competition and selection for civil servants and the possibility of its application in Ukraine. Visegrad journal on human rights. 2015. №6. P. 134–138.

4. Кобелев О.І. Особливості проведення конкурсу на зайняття вакантної посади державної служби в умовах реформування державної фіскальної служби України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. №1. С. 78–83.

5. Кобелев О.І. Використання зарубіжного досвіду при реформуванні кадрового забезпечення фіскальної служби. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. №2. С. 134–138.

6. Кобелев О.І. Особливості етапу розв'язування ситуаційних завдань під час проведення конкурсу на зайняття посади державного службовця в системі органів ДФС України. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. №4. С. 221–225.

7. Кобелев А.И. Проблемы кадровой политики в органах Государственной фискальной службы Украины. Право и Политика. 2016. №1. С. 88–92.

8. Кобелев О.І. Інноваційний підхід до формування та реалізації кадрової політики в органах фіскальної служби України. Пріоритетні проблеми юридичної науки: сучасний стан та перспективи вдосконалення. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 18–19 липня 2015 р.). К. Науково-дослідний інститут публічного права. 2015. 94 с.

9. Кобелєв О.І. Кадрова політика в органах державної фіскальної служби України: проблеми та шляхи вирішення. Публічне адміністрування в сфері внутрішніх справ. Матеріали круглого столу. Збірник наукових праць (Київ, 14 травня 2015 р.). К. Нац. акад. внутр. справ. 2015. С. 88–91.

10. Кобелєв О.І. Проблеми кадрового забезпечення реформування органів державної фіскальної служби України. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 12-13 серпня 2016 р.) Одеса: ГО «Причорноморська фундація права». 2016. С. 86–88.

АНОТАЦІЯ

Кобелєв О.І. Адміністративно-правові засади роботи з персоналом в органах Державної фіскальної служби України. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2016.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правового регулювання роботи з персоналом органів ДФС України. Досліджено поняття персоналу, його сутність та види. Визначено сутність кадрової політики в органах ДФС України на етапі її реформування. З'ясовано характерні риси та особливості системи роботи з персоналом в органах ДФС України. Проаналізовано сутність та етапи конкурсного добору кандидатів на службу до органів ДФС України. Охарактеризовано організацію професійного навчання персоналу органів ДФС України. Проаналізовано механізм, критерії, підстави та наслідки оцінювання якості службової діяльності персоналу фіскальних органів. Досліджено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання роботи з персоналом фіскальних органів. Визначено можливості імплементації зарубіжного досвіду в організацію роботи з персоналом ДФС України. Окреслено напрями підвищення ефективності нормативного регулювання роботи з персоналом фіскальних органів. Обґрунтовується ряд теоретичних положень і висновків, практичних рекомендацій. Запропоновано внесення окремих змін і доповнень до нормативно-правових актів.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, персонал, Державна фіскальна служба, конкурс, державна служба, реформа, кадрова політика, оцінювання результатів службової діяльності, професійні компетенції.

АННОТАЦИЯ

Кобелев А.И. Административно-правовые основы работы с персоналом в органах Государственной фискальной службы Украины. – *На правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс, финансовое право,

информационное право. – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2016.

Диссертация посвящена комплексному исследованию административно-правового регулирования работы с персоналом органов ГФС Украины. Исследовано понятие персонала, его сущность и виды. Определена сущность кадровой политики в органах ГФС Украины на этапе ее реформирования. Установлены характерные черты и особенности системы работы с персоналом в органах ГФС Украины. Проанализированы сущность и этапы конкурсного отбора кандидатов на службу в органы ГФС Украины. Указано значение конкурсного отбора кадров, что позволит повысить уровень профессионализма государственных служащих фискальных органов. Рассматриваются принципы проведения конкурса на замещение должностей государственной службы, определенные действующим законодательством. Подчеркивается законодательное запрещение назначения на должности государственной службы вне конкурса, в то же время рассмотрены случаи возможного перевода государственных служащих на вакантные должности государственной службы без обязательного проведения конкурса.

Автор исследует особенности этапов проведения конкурса на замещение вакантных должностей по новому законодательству о государственной службе. Особое внимание уделено этапу решения претендентами ситуационных заданий. Отмечается, что данный этап дает возможность оценить наличие у кандидата навыков, которые не могли проявиться на предыдущих этапах отбора, а именно аналитических навыков, навыков коммуникации и работы в команде, тогда как во время экзамена претендент демонстрирует преимущественно свои знания.

Дана характеристика организации профессионального обучения персонала органов ГФС Украины. Проанализированы механизм, критерии, основания и последствия оценивания качества служебной деятельности персонала фискальных органов. Исследованы показатели, установленные законодательством как основания оценивания, в частности результативность, эффективность и качество, определенные с учетом должностных обязанностей государственного служащего фискальных органов, а также соблюдение им правил этического поведения и требований антикоррупционного законодательства.

Подчеркивается, что для избежания формальности процедуры оценивания следует в первую очередь выработать четкие критерии оценивания, предусмотрев их в Порядке проведения оценивания результатов служебной деятельности государственных служащих. Отмечается необходимость установления связи критериев оценки с ожидаемыми показателями достижения результатов работы в зависимости от стратегических целей службы и конкретного работника, что предопределяет потребность практического усовершенствования планирования деятельности государственных служащих как основы для оценивания их деятельности.

Предложено разработать и нормативно закрепить на уровне ГФС Украины механизм отчетности и анализа результатов оценивания служебной деятельности государственных служащих фискальных органов. Обоснован вывод о необходимости установления связи между результатами оценивания и мотивацией персонала, в т.ч.

материальным поощрением, а также обеспечить качественное обучение персонала по результатам оценивания.

Исследован зарубежный опыт административно-правового регулирования работы с персоналом фискальных органов. Определены возможности имплементации зарубежного опыта в организацию работы с персоналом ГФС Украины. Очерчены направления повышения эффективности нормативного регулирования работы с персоналом фискальных органов. Обоснован ряд теоретических положений и выводов, практических рекомендаций. Предложено внесение отдельных изменений и дополнений к нормативно-правовым актам.

Ключевые слова: административно-правовые основы, персонал, Государственная фискальная служба, конкурс, государственная служба, реформа, кадровая политика, оценка результатов служебной деятельности, профессиональные компетенции.

SUMMARY

Kobyelyev O.I. Administrative and legal bases of work with a personnel in the bodies of State fiscal service of Ukraine. – *The manuscript.*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2016.

The thesis is devoted to complex research of the administrative and legal foundations of work with the personnel of bodies of State fiscal service of Ukraine. Notion of personnel, its essence and kinds, is explored. Essence of skilled policy in the bodies of State fiscal service of Ukraine on the stage of its reformation is certain. The personal touches and features of the system of work with a personnel in the bodies of State fiscal service of Ukraine are set. Essence and stages of competitive selection of candidates on service in the bodies of State fiscal service of Ukraine are analysed. Organization of professional preparation of personnel of bodies of State fiscal service of Ukraine is described. Mechanism, criteria, grounds and consequences of evaluation of quality of duty activity of personnel of fiscal bodies are analysed. Foreign experience of the administrative and legal bases of work with the personnel of fiscal bodies is explored. Possibilities of implementation of foreign experience in organization of work with the personnel of State fiscal service of Ukraine are certain. Directions of increase of efficiency of the normative adjusting of work with the personnel of fiscal bodies are outlined. The row of theoretical positions and conclusions, practical recommendations is grounded. Bringing of separate amendments and supplements to the legal acts is offered.

Keywords: administrative and legal bases, personnel, State fiscal service of Ukraine, competition, government service, reform, skilled policy, estimation of results of duty activity, professional jurisdiction.