**КУРСОВА РОБОТА**

На тему:

**«Правові засади організації та проведення службових розслідувань в митних органах та участь в них юридичних служб»**

Дніпропетровськ-2008

**Вступ**

Забезпечення належного рівня службової дисципліни в митних органах України є ефективним засобом гарантування нормального організаційного, правового, кадрового та соціального аспекту функціонування митної служби України. Із цією метою та на виконання першочергових заходів реалізації Концепції боротьби з корупцією та впровадження положень ст. 410 Митного кодексу України, затвердила Дисциплінарний статут митної служби України, у якому визначилась суть службової дисципліни, права й обов’язки посадових осіб митної служби, яким присвоєно спеціальні звання. Дотримання службової дисципліни безпосередньо пов’язане з вчиненням посадовими особами правопорушень, які тягнуть за собою ведення службових розслідувань.

Службова дисципліна в митній службі України полягає в безумовному виконанні посадовими особами митної служби службових обов’язків, а також у реалізації прав та додержанні обмежень і заборон, установлених законодавством з питань проходження служби в митних органах, і ґрунтується на особистій відповідальності за доручену справу та на засадах єдиноначальності і централізації управління.

Посадові особи митної служби особисто виконують покладені на них службові обов’язки. Делегування своїх обов’язків іншим посадовим особам митної служби, так само як і виконання службових обов’язків інших посадових осіб митної служби, у випадках, не передбачених Дисциплінарним статутом, Митним кодексом України та іншими законами України, є порушенням службової дисципліни.

Складність даної теми полягає в тому, що вона є мало дослідженою, для вирішення цього питання вчені досліджують деякі аспекти службової дисципліни посадових осіб митної служби. Цьому питанню, зокрема, присвячені праці Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, О.В. Тодощока, П.В. Пашко.

До найбільш поширених причин ведення службових розслідувань відносять: корупційні діяння, зловживання владою, або службовим становищем, погане соціально-побутове забезпечення, недосконала професійна підготовка, що призводить до нестабільності внутрішньої структури служби і, як наслідок призводить до порушення вимог законодавства, що тягне за собою ведення службового розслідування.

Метою даної роботи є – з’ясування підстав проведення службового розслідування, порядку та організації їх проведення, з'ясування причин та мотивів що спричинили скоєнню правопорушень.

При написанні роботи використовувалися методи аналізу, синтезу, порівняльний та формально-логічний.

1. **Теоретична складова проведення службових розслідувань та участь в них юридичної служби**
   1. **Підстави проведення службового розслідування та його мета**

Оскільки дане питання не є достатньо досліджене, а працівники митних органів відносяться до державних службовців, пропонується його розгляд на основі нормативно-правових актів, які перш за все пов'язані з проходженням державної служби, а вже потім на прикладі відомчих нормативно-правових актів.

Відповідно до цього Порядку про проведення службового розслідування стосовно державних службовців, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року за №950.

Стосовно державних службовців може бути проведено службове розслідування:

* у разі невиконання або неналежного виконання ними службових обов’язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянинові, державі, підприємству, установі, організації чи об’єднанню громадян;
* у разі недодержання ними законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки;
* на вимогу державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

Відповідно до Порядку проведення службових розслідувань в митних органах, затвердженого Наказом Державної митної служби України від 29 липня 2002 року №408, підстави проведення службових розслідувань в митних органах, повністю дублюються з тими, що наведені в Постанові Кабінету Міністрів України, стосовно ведення службових розслідувань щодо державних службовців.

На кожній регіональній митниці, спеціалізованій митній установі та організації з метою забезпечення законності в роботі митних органів, спеціалізованих митних установ і організацій, ефективного захисту економічних інтересів держави діє юридична служба, відповідно до Наказу державної митної служби України від 14 січня 2006 року за №112 «Про затвердження Положення про юридичну службу регіональної митниці, спеціалізованих митних установ та організацій». Діяльність юридичних служб напряму пов'язано з порядком, підставами та законністю проведення службових розслідувань, адже:

Юридична служба зобов'язана:

* Організовувати та забезпечувати правильне застосування законодавства в службовій, господарській і соціальній сферах діяльності митного органу. У разі виявлення порушень вимог законодавства подавати керівництву митного органу письмові пропозиції щодо усунення цих порушень. Консультувати керівництво митного органу з правових питань.

Організація та забезпечення правильного застосування законодавства в службовій діяльності митного органу напряму пов'язана з організацією та правильністю застосування кримінального, трудового законодавства під час проведенням службових розслідувань стосовно працівників митних органів.

Працівник юридичної служби, який не вжив передбачених цим Положенням заходів до усунення порушень законодавства, що призвели до негативних економічних наслідків, порушення прав і законних інтересів працівників митного органу та інших громадян, несе відповідальність у встановленому законодавством порядку.

Порушенням законодавства, що призвело до негативних економічних наслідків може бути вчинення працівником митного органу корупційного діяння, порушення прав і законних інтересів громадян, може бути, насамперед, пов'язано з непрофесійністю державного службовця.

Таким чином, юридична служба відіграє важливу роль у напрямку дотримання законності під час ведення службових розслідувань.

За анонімними повідомленнями, заявами та скаргами службове розслідування не проводиться. Проте прослідковуються певні суперечності у нормах Наказу з положеннями практики, яка склалася за останні роки в митних органах. Задля боротьби з проявами корупції серед працівників митних органів було створено безкоштовний телефон «Служби довіри» (8–800–50–13–13–0), на який надійшло 855 повідомлення, з них 181 – щодо можливих корупційних дій з боку працівників митних органів. За результатами перевірки зазначеної інформації матеріали 12 справ направлені до правоохоронних органів, звільнено трьох працівників, звільнено з займаних посад і переведено на роботу не пов’язану з митним оформленням – 11. Підрозділами внутрішньої безпеки митниць запроваджено на постійній основі анонімне (за бажанням) анкетування громадян та суб’єктів ЗЕД. Працівникам митних органів заборонено користуватися у зонах митного контролю мобільними телефонами, мати готівку в іноземній валюті або суму, що перевищує 100 грн.

Телефон довіри працює цілодобово. За таким телефоном приймаються повідомлення про корупційні та інші неправомірні дії з боку працівників митної служби; затримку здійснення митного контролю й оформлення предметів; порушення митних правил; черги у пунктах пропуску через державний кордон України, а також пропозиції і зауваження щодо організації роботи митних органів. Телефоном довіри не надаються консультації з питань митної справи.

Згідно з Порядком посадова особа митної служби при прийнятті повідомлення пропонує заявнику надати відомості про себе та максимально деталізовану інформацію щодо суті подій, які спричинили звернення телефоном довіри. При цьому небажання заявника надати свої анкетні дані не є підставою для відмови у прийнятті повідомлення.

Отримана телефоном довіри інформація підлягає перевірці відповідними підрозділами митної служби. За результатами перевірки керівник митного органу може прийняти рішення про проведення службового розслідування щодо посадових осіб, тематичної перевірки підрозділу митного органу, притягнення посадових осіб до відповідальності.

Тобто, відповідно до Наказу, анонімні повідомлення не приймаються і не розглядаються, відповідно інформації, розміщеної на сайті ДМСУ, підрозділи внутрішньої безпеки митниць запровадили в своїй робочій практиці анонімне анкетування, що суперечить вимогам нормативно-правового акту.

Що стосується мети проведення службового розслідування, то метою службового розслідування є:

* об’єктивне й усебічне з’ясування обставин скоєння порушення;
* виявлення причин та умов, що сприяли скоєнню порушення;
* установлення винних і визначення ступеня їх відповідальності за скоєне порушення;
* ужиття заходів до недопущення подібних порушень у подальшому.

Об'єктивне з’ясування обставин скоєння порушення означає незалежне дослідження, тобто, особа, що розслідує правопорушення повинна об'єктивно, не на власний розсуд, не дивлячись на свої власні переконання, оцінювати ситуацію згідно вимогам закону.

Всебічне з’ясування обставин скоєння порушення означає повне, тобто те, що охоплює всі сторони вчинення порушення, дослідження причин та умов скоєння порушення.

**1.2 Порядок та організація проведення службових розслідувань**

Рішення про проведення службового розслідування може бути прийняте Головою Державної митної служби України, керівником митного органу або особою, що їх заміщує.

У разі потреби до проведення службового розслідування можуть залучатися вчені, працівники державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками).

До участі у проведенні службового розслідування не повинні залучатися посадові особи державного органу, якщо обставини свідчать про Їх особисту заінтересованість у результатах розслідування.

Наказом митного органу призначається голова комісії з проведення службового розслідування, інші члени комісії, визначаються мета й дати початку та закінчення службового розслідування. Термін службового розслідування не може перевищувати двох місяців.

Комісія з проведення службового розслідування визначає перелік питань, що потребують з’ясування, коло працівників, які могли бути причетними до скоєння порушення або свідками порушення. У своїй роботі комісія керується чинним законодавством України, юридичні служби слідкують за законністю їх виконання.

Керівник митного органу, що призначив службове розслідування, контролює хід його проведення, забезпечує членів комісії всіма потрібними для нормальної діяльності умовами, документальними матеріалами, а при потребі звертається до правоохоронних органів з метою забезпечення особистої безпеки членів комісії.

До проведення службового розслідування залучаються належно підготовлені фахівці з митної справи, участь яких потрібна для отримання обґрунтованих оцінок і висновків про правомірність дій посадових осіб, стосовно яких призначено це службове розслідування, та щодо фактів виявлених порушень чинного законодавства.

Службове розслідування стосовно посадових осіб митних органів може проводитися з відстороненням їх від здійснення повноважень за посадою або без такого відсторонення.

Члени комісії з проведення службового розслідування несуть персональну відповідальність згідно з чинним законодавством за повноту, усебічність, об’єктивність висновків службового розслідування та нерозголошення інформації, що стосується цього розслідування.

Членам комісії надається право:

* отримувати усні чи письмові пояснення від будь-якої посадової особи митного органу, а також консультації спеціалістів з питань службового розслідування;
* знайомитись і вивчати з виїздом на місце відповідні документи, при потребі знімати з них копії та долучати до матеріалів службового розслідування;
* отримувати та збирати з дотриманням вимог чинного законодавства потрібну для службового розслідування інформацію в інших юридичних та фізичних осіб на запит керівника митного органу, що призначив службове розслідування.

У разі відмови будь-якої посадової особи митного органу надати пояснення членові комісії з питань службового розслідування ця обставина відображається в акті, що складається комісією за результатами проведеного службового розслідування. Посадова особа митного органу, стосовно якої проводиться службове розслідування, має право в будь-який момент узяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового вивчення пояснень осіб, причетних до справи. Рішення, прийняте за результатами службового розслідування, може бути оскаржено згідно із чинним законодавством.

**1.3 З’ясування причин та мотивів, що сприяли вчиненню правопорушень. Завершення службового розслідування**

У ході розслідування з’ясовуються причини й мотиви, що сприяли скоєнню порушення:

* несумлінне ставлення до виконання службових обов’язків;
* недосконалість технологічних схем митного контролю та митного оформлення;
* відсутність належної організації роботи підрозділу;
* недостатня професійна підготовка тощо.

Причини несумлінного ставлення до службових обов'язків можуть бути різними і випливати з різних зовнішніх та внутрішніх факторів, наприклад несвоєчасна виплата заробітної плати, як зовнішній фактор, може призвести, до несумлінного ставлення виконання службових обов'язків, так само, як внутрішній фактор, – власні переконання працівника, такі, як лінь та недобросовісність.

Типові технологічні схеми митного контролю та митного оформлення, встановлюються на виконання вимог ст. ст. 121–132 Митного Кодексу України і забезпечують правомірність, послідовність та правильність проведення митного контролю та митного оформлення. Нажаль, на сьогоднішній день прослідковується певна невідповідність норм закону нормам підзаконних нормативно-правових актів, що в деякій мірі призводить неправильного їх розуміння працівниками і тим самим призводить до вчинення службових порушень.

Відсутність належної організації роботи підрозділу насамперед пов'язана з відсутністю досконалої ланки управління.

У рамках управління персоналом в підрозділах митних органів мають бути поєднані:

* стратегічне планування роботи з особовим складом;
* діяльність, спрямована на підвищення ефективності та постійне вдосконалення роботи з особовим складом;
* складання бюджету (витрати на персонал);
* планування ресурсів, необхідних для забезпечення роботи з особовим складом;
* оцінка програм управління персоналом;
* моніторинг ефективності роботи з особовим складом та звітності.

Недостатня професійна підготовка також є однією з причин вчинення службових порушень. Нажаль, реалії такі, що деякі з працівників не мають ґрунтовної професійної підготовки, почуття відповідальності, не привчені до службової дисципліни. З цими людьми необхідно уважно, вдумливо працювати, забезпечувати їх правильне розміщення в нових умовах, навчання, перекваліфікацію.

З метою встановлення причин та мотивів, що сприяли скоєнню порушення, вивчаються матеріали, які мають безпосереднє відношення до фактів, що перевіряються.

З’ясовується, які збитки заподіяно державі, окремій фізичній або юридичній особі, чи не вбачаються в діях посадових осіб митних органів ознаки злочину, і вирішується питання передання матеріалів правоохоронним органам для прийняття ними рішення відповідно чинного законодавства.

Уточнюються обставини, що вплинули на здійснення порушення й сприяли йому, а також з’ясовується, яким чином порушник намагався маскувати протиправні дії, чи вживалися раніше заходи до недопущення подібних негативних явищ, чи відпрацьовувалася система контролю за дотриманням особовим складом вимог чинного законодавства та дисципліни, ефективність цієї системи. Якщо подібні порушення були раніше, то з’ясовується, наскільки своєчасно та яким чином керівництво митного органу відреагувало на них, чи мало місце доведення цих фактів до особового складу.

Визначається причетність до порушень інших посадових осіб, які своєю діяльністю чи бездіяльністю сприяли їх допущенню.

За результатами службового розслідування члени комісії складають акт, у якому зазначаються:

* факти і суть звинувачень або підозри, які стали підставою для проведення службового розслідування, посада, прізвище, ім’я та по батькові, рік народження, освіта, термін служби у державному органі і перебування на займаній посаді особи, стосовно якої проведено службове розслідування, результати щорічної оцінки виконання державним службовцем покладених на нього завдань та обов’язків, види заохочення та дисциплінарного стягнення, а також ступінь участі у виконанні окремих доручень (завдань);
* висновки службового розслідування, обставини, що пом’якшують або обтяжують відповідальність, причини та умови, що призвели до порушення, вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, що знімають з державного службовця безпідставні звинувачення або підозру;
* обґрунтовані пропозиції щодо усунення виявлених порушень та притягнення у разі необхідності винних осіб до відповідальності згідно із законодавством, згідно з Постановою КМ №945 (945–2007-п) від 18.07.2007.

У разі прийняття рішення щодо притягнення державного службовця до відповідальності комісія пропонує вид дисциплінарного стягнення – попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, догана, звільнення.

Під час визначення виду дисциплінарного стягнення члени комісії повинні враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника.

У разі виявлення ознак корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, комісія вносить пропозицію щодо надіслання акта службового розслідування до правоохоронних органів.

Члени комісії мають право викласти свою окрему думку, про що до акта додається відповідний документ.

Члени комісії мають право в додатку до акта письмово викласти свою окрему думку.

Акт службового розслідування підписується членами комісії та подається на розгляд керівникові митного органу, який призначив службове розслідування, в одному примірнику.

Перед поданням акта службового розслідування на розгляд керівникові митного органу з актом ознайомлюють посадову особу митного органу, стосовно якої проводилося розслідування.

У разі відмови посадової особи митного органу, стосовно якої проводилося розслідування, від підписання акта службового розслідування в цьому акті робиться запис про це. Посадова особа митного органу, стосовно якої проводилося розслідування, має право надати пояснення та зауваження щодо змісту акта службового розслідування, зокрема пояснити мотиви своєї відмови від його підписання. Пояснення, зауваження, а також мотиви відмови від підписання акта службового розслідування, власноручно складені цією особою, додаються до акта службового розслідування.

На вимогу керівника митного органу, який призначив службове розслідування, голови або членів комісії чи посадової особи, стосовно якої проводилося розслідування, акт службового розслідування розглядається в їх присутності.

За результатами розгляду керівник митного органу, який прийняв рішення про проведення службового розслідування, приймає в 10-денний термін відповідне рішення, з яким голова комісії ознайомлює посадову особу, стосовно якої проводилося розслідування.

За матеріалами службового розслідування посадова особа може бути притягнута до відповідальності згідно із законодавством.

Рішення за результатами службового розслідування може бути оскаржене посадовою особою митного органу, стосовно якої проводилося розслідування, згідно з чинним законодавством. Матеріали службового розслідування та акт службового розслідування зберігаються в митному органі, який видав наказ про проведення розслідування.

**2. Практична складова проведення службових розслідувань в митних органах**

**2.1 Стан додержання законності в митних органах**

Нагадаємо, протягом січня-вересня 2007 р. було відкрито 230 кримінальних справ за фактами контрабанди, на загальну суму близько 388,8 млн грн. Також за цей період було проведено 142 розслідування щодо службової діяльності посадових осіб Держмитслужби. За матеріалами митних органів було відкрито 8 кримінальних справ за фактами скоєння злочинів у сфері службової діяльності.

За 5 місяців 2007 року в митних органах проведено 86 службових розслідувань. За їх результатами до дисциплінарної відповідальності притягнуто 111 осіб (оголошено доган – 98, попереджено про неповну службову відповідність – 10 осіб, за допущені порушення звільнено з митних органів 12 працівників митної служби).

За ініціативою митної служби до правоохоронних органів надіслано 83 документальних матеріали з інформацією про можливі ознаки вчинення злочинів або адміністративних правопорушень, у тому числі згідно зі ст. 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією» – 19.

Правоохоронними органами за фактами вчинення посадовими особами митної служби злочинів у сфері службової діяльності порушено 22 кримінальні справи стосовно 14 осіб, з яких 4 – за матеріалами митних органів.

За раніше порушеними кримінальними справами засуджено 1 особу, припинено провадження у кримінальних справах за відсутністю складу злочину або з інших підстав стосовно 12 осіб.

Протягом січня-травня правоохоронними органами стосовно працівників митної служби складено 53 протоколи про корупційні діяння або порушення спеціальних обмежень, передбачених Законом України «Про боротьбу з корупцією», з них за матеріалами митних органів – 27 (50,9% від загальної кількості складених протоколів).

За результатами розгляду протоколів у суді до адміністративної відповідальності згідно із Законом України «Про боротьбу з корупцією» притягнуто 21 посадову особу митної служби. Звільнено від відповідальності за відсутністю складу або події адміністративного правопорушення 19 осіб.

На виконання доручення Президента України В.А. Ющенка, наданого 19.11.07 під час проведення спільної наради «Захист економічних інтересів держави на митному кордоні України» щодо забезпечення неухильного додержання вимог Конституції України, законів України питань персональної відповідальності керівників усіх рівнів за виконання ними своїх службових обов’язків та Доручення Президента України від 23.11.07, на підставі матеріалів, наданих Службою безпеки України, результатів службових розслідувань, проведених у митних органах згідно з наказом Держмитслужби України, керуючись статтями 16, 17 та 30 Закону України «Про державну службу» Голова Державної митної служби України наказом №1149 від 04 грудня 2007 року звільнив із займаних посад керівників та працівників окремих митних органів.

Припинено державну службу в митних органах 23 працівників, в тому числі керівного складу – 10. Попереджено про неповну службову відповідність 9 працівників керівного складу митних органів. Оголошено догани 4 керівним працівникам та 5 начальникам митниць.

Зокрема, звільнено керівників Південної регіональної, Миколаївської, Приморської митниць, начальника митного поста «Одеса-вантажний».

**2.2 Протидія корупції, як підстави проведення службових розслідувань**

Протягом 2007 року Держмитслужбою України, у межах компетенції, вживалися заходи з попередження і профілактики проявів корупції та службових правопорушень, запобігання втягуванню посадових осіб митної служби у протиправну діяльність.

Для удосконалення системи протидії корупції та службовим правопорушенням, профілактичної роботи у митній службі розроблено затверджені відповідними наказами Держмитслужби України Методичні рекомендації з практики застосування в митних органах, спеціалізованих митних установах і організаціях Положення про профілактику правопорушень, пов’язаних із здійсненням службової діяльності працівниками митної служби України, а також Порядок обміну інформацією з питань додержання законодавства працівниками митної служби України.

Забезпечено проведення постійного моніторингу стану виконання митною службою Закону України «Про боротьбу з корупцією», а також аналіз кримінальних справ, порушених правоохоронними органами за ознаками вчинення працівниками митної служби злочинів у сфері службової діяльності. Результати цієї роботи доводилися до керівників структурних підрозділів центрального апарату Держмитслужби, митних органів та спеціалізованих митних установ для прийняття відповідних управлінських рішень.

Для мінімізації можливостей вчинення корупційних діянь та службових порушень, визначення їх основних причин, в тому числі можливої недосконалості технологічних схем митного контролю та митного оформлення окремих груп товарів, здійснювався щоквартальний аналіз актів службових розслідувань, проведених у митних органах, результати якого враховувались при визначенні напрямів попереджувально-профілактичної роботи.

З метою оцінки ефективності роботи митних органів, виявлення та попередження можливих зловживань з боку її працівників, а також вивчення громадської думки щодо стану дотримання законності у митній службі забезпечено проведення щоквартального експрес-опитування громадян, перевізників, що перетинають митний кордон України, представників суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності, а також декларантів після проходження ними процедур митного контролю й митного оформлення. Інформація про результати опитування доповідалася керівництву Держмитслужби, доводилася до керівників митних органів для урахування при прийнятті управлінських рішень.

Для удосконалення цієї роботи підготовлено відповідне розпорядження Голови Держмитслужби України.

Підвищена увага приділялася забезпеченню контролю за додержанням законодавства особовим складом, який безпосередньо здійснює митний контроль та митне оформлення товарів. За кожним виявленим фактом порушень проводились службові розслідування й перевірки, а до винних у їх вчиненні осіб застосовувались адекватні заходи реагування.

Протягом 2007 року в митних органах проведено 203 службових розслідування. За їх результатами до дисциплінарної відповідальності притягнуто 260 працівників, в тому числі звільнено з митних органів – 27, оголошено доган – 186, попереджено про неповну службову відповідність – 47 осіб.

За ініціативою митниць до правоохоронних органів надіслано 204 документальних матеріали з інформацією про можливі ознаки вчинення злочинів або адміністративних правопорушень, у т.ч. згідно зі ст. 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією» – 50.

За інформацією, що надійшла до Держмитслужби, правоохоронними органами за ознаками вчинення злочинів у сфері службової діяльності посадовими особами митної служби порушено 62 кримінальні справи стосовно 45 осіб, з яких 22 – за матеріалами митних органів. Закрито провадження у кримінальних справах за відсутністю складу злочину або з інших причин стосовно 36 осіб. За результатами розслідування кримінальних справ засуджено 1 особу.

Стосовно посадових осіб митної служби складено 106 адміністративних протоколів про корупційні діяння або порушення спеціальних обмежень, встановлених Законом України «Про боротьбу з корупцією», з них за матеріалами митних органів – 53, що складає 50% від загальної кількості складених протоколів.

За результатами розгляду протоколів у суді до адміністративної відповідальності за корупційні діяння притягнуто 25 посадових осіб митної служби. За недотримання пов’язаних із проходженням державної служби обмежень, передбачених ст. ст. 16 та 30 Закону України «Про державну службу», припинено державну службу в митних органах 16 особам.

Закрито адміністративне провадження за відсутністю складу адміністративного правопорушення або з інших причин стосовно 67 осіб, що становить 63,2% від загальної кількості складених протоколів.

Відповідно до Положення про профілактику правопорушень, пов’язаних із здійсненням службової діяльності працівниками митної служби України, з метою попередження вчинення правопорушень проведено 855 індивідуальних профілактичних заходів з особовим складом.

**2.3 Шляхи вдосконалення управління особовим складом**

корупція службовий розслідування законність

Радикальні перетворення, які відбуваються у державі сьогодні, потребують ефективних заходів щодо вдосконалення діяльності всіх гілок центральної виконавчої влади. У підпункті розглядаються питання покращання управління особовим складом митних органів шляхом розробки і реалізації концепції, стратегії, удосконалення системи, структури, функцій, технологій. Управління особовим складом митних органів розглядається як цілеспрямована діяльність керівного особового складу митних органів щодо управлінських рішень, за допомогою яких забезпечується реалізація цілей і завдань персоналу Державної митної служби України.

За нинішньої політичної ситуації, необхідно радикально змінювати не лише систему та структуру управління Державною митною службою, а й вирішувати проблеми щодо підвищення ефективності діяльності особового складу митних органів. Підвищити ефективність діяльності персоналу Державної митної служби можна шляхом удосконалення системи та структури управління особовим складом митних органів, тому актуальність аналізу організаційних аспектів удосконалення управління особовим складом цих органів не підлягає сумніву.

Наукові дослідження в галузі митної справи проводили такі науковці: В.А. Аргунов, В.П. Батіг, Є.М. Березний, В.В. Бичков, С.Л. Гончар, Л.В. Деркач, А.А. Дубініна, С.В. Сорокіна, В.І. Дудчак, О.В. Мартинюк, Ф.Л. Жорін, П.В. Пашко, Ю.П. Соловков, К.Є. Галльський, В.П. Гмирко, О.Б. Єгоров, О.Л. Калашникова, В.Б. Чорний та ін. Проте управління особовим складом митних органів малодосліджені, тому важливо не тільки розглянути теоретичні засади управління митною службою, а й знайти шляхи вдосконалення її діяльності. Це зумовлює мету наукового дослідження: визначити напрями вдосконалення управління особовим складом митних органів і виділити головні організаційні аспекти і такі завдання: виділити концептуальні засади, стратегічні напрями, та основні шляхи вдосконалення системи управління особовим складом митних органів.

Управління персоналом Державної митної служби (ДМСУ) – це специфічна функція суб’єкта управлінської діяльності – Голови митної служби, основним об’єктом якої є особовий склад митних органів.

Управління персоналом ДМСУ можна розглядати як цілеспрямовану діяльність керівного особового складу митних органів щодо розробки концепції, політики, стратегії, системи, структури, функцій, технології управління особовим складом митних органів.

Основним змістом управління персоналом ДМСУ є системний, планомірно організований, юридично закріплений вплив через комплексну систему взаємопов’язаних економічних, організаційно-розпорядчих і соціально-психологічних методів, спрямованих на оптимальне формування, професійну стабілізацію і раціональне використання особового складу митних органів.

Концепція управління персоналом ДМСУ – це система теоретично-методологічних поглядів на розуміння та визначення суті, змісту, цілей, завдань, критеріїв, принципів, методів управління особовим складом та розробка механізмів її реалізації, в умовах діяльності конкретного митного органу.

Загальна концепція управління персоналом ДМСУ конкретизується через політику роботи з особовим складом митного органу.

Політика роботи з особовим складом – це система управлінських рішень щодо персоналу, за допомогою яких формуються, розподіляються ролі засобів та способів системи управління персоналом ДМСУ, забезпечується реалізація інтересів працівників, цілей і завдань в конкретних умовах функціонування механізму кадрового управління.

Механізм кадрового управління митних органів – засіб організації управління персоналом ДМСУ, де взаємопов’язані методи, засоби і принципи управління, що й забезпечує ефективну реалізацію цілей управління особовим складом.

Мета управління персоналом ДМСУ – ідеальне, уявне передбачення результату діяльності особового складу та способів його досягнення за допомогою певних засобів.

Основними цілями управління персоналом ДМСУ є: формування оптимального кількісного особового складу митних органів з високопрофесійними, діловими, фізіологічно-психологічними якісними характеристиками; стабілізація компетентності особового складу митних органів, відповідального за доручену справу і дисциплінованого; раціональне використання його ділового потенціалу.

Зміст поняття «персонал ДМСУ» включає особовий склад митних органів, усіх постійних і тимчасових працівників, митну варту.

Зміст поняття «кадри ДМСУ» охоплює штатних (постійних) кваліфікованих працівників митних органів, які пройшли попередню професійну підготовку, володіють навичками митної справи, досвідом роботи в митній службі, спеціальними званнями і перебувають у трудових відносинах з керівництвом ДМСУ.

Ефективний процес стратегічного планування управління персоналом ДМСУ має ставити та давати відповіді на такі запитання, пов’язані з діяльністю конкретного митного органу: визначення факторів впливу на персонал ДМСУ (аналіз середовища); визначення кінцевої мети управління особовим складом митних органів (місія та цілі); визначення критеріїв ефективності діяльності персоналу ДМСУ; оперативне планування (способи досягнення кінцевої мети); відстеження результатів управління персоналом ДМСУ за допомогою системи моніторингу та звітності .

Реалізація успішного процесу стратегічного планування управління персоналом ДМСУ залежить від таких факторів, як:

* повна підтримка з боку Голови митної служби;
* залучення широкого кола професіоналів;
* встановлення чітких повноважень та графіків, де визначається і забезпечується відповідальність за результати управління персоналом ДМСУ;
* активізація та формування розуміння й спільної мети щодо вдосконалення управління персоналом ДМСУ;
* врахування особливостей митної сфери, в якій функціонує ДМСУ, чутливий до змін у державному управлінні органами виконавчої влади зі спецстатусом;
* визначення реалістичних підходів щодо мети, завдань, ресурсів та результатів, зважаючи на проблеми кадрів, загальні фінансові умови та тенденції, які диктує Держбюджет;
* нові та динамічні, але не сталі та незмінні: стратегічний план і процес планування роботи з особовим складом поетапно вивчаються та оновлюються.

Основою стратегічних планів управління персоналом ДМСУ мають стати пріоритетні завдання ЦОВВ зі спецстатусом, які визначені у програмі його діяльності, віднесені до компетенції відповідного ЦОВВ.

Оперативні плани управління персоналом ДМСУ (річні плани діяльності особового складу), які розробляються на основі стратегічного плану управління персоналом ДМСУ, спрямовуються на реалізацію та детальний опис шляхів виконання стратегічного плану ДМСУ протягом 1 року і є основою для формування бюджетного запиту ЦОВВ зі спецстатусом на наступний рік.

Стратегічне планування управління персоналом ДМСУ є ефективним елементом стратегічного управління ДМСУ, що використовується з метою підвищення ефективності державного управління ЦОВВ зі спецстатусом.

У рамках стратегічного управління персоналом ДМСУ мають бути поєднані:

* стратегічне планування роботи з особовим складом;
* діяльність, спрямована на підвищення ефективності та постійне вдосконалення роботи з особовим складом;
* складання бюджету (витрати на персонал ДМСУ);
* планування ресурсів, необхідних для забезпечення роботи з особовим складом;
* оцінка програм управління персоналом ДМСУ;
* моніторинг ефективності роботи з особовим складом та звітності.

Виходячи із структури центрального апарату ДМСУ і структури митниці, можна описати структуру управління кадрами ДМСУ. Очолює структуру управління кадрами.

Голова митної служби, якому безпосередньо підпорядковане управління кадрами. Управління кадрами є вищим рівнем управління персоналом ДМСУ, якому підпорядковані лінійні підрозділи – управління по роботі з особовим складом регіональних митниць. Ці управління є середньою ланкою управління персоналом ДМСУ. Кожному управлінню по роботі з особовим складом регіональних митниць підпорядковані відповідні відділи по роботі з особовим складом митниць, діяльність яких регламентована Наказом Голови митної служби, «Примірним положенням про відділ по роботі з особовим складом митного органу й Примірною структурою відділу по роботі з особовим складом» від 18 березня 2003 р. №171.

Особливе місце у структурі управління кадрами займають навчальні заклади і центральні митні установи. До навчальних закладів ДМСУ належать: Академія митної служби України (м. Дніпропетровськ); Київський центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів; Хмельницький центр підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів.

Функціональний аналіз системи управління персоналом Державної митної служби показав, що управління особовим складом митних органів здійснюється в таких напрямах:

* добір персоналу на державну службу в митні органи;
* конкурсний відбір кандидатів на певні посади митних органів;
* добір кадрів на певні посади митних органів;
* оформлення особової справи митників;
* профорієнтація працівників, які щойно прийшли на нові місця роботи в митні органи;
* ознайомлення працівників, які щойно прийшли на нові місця роботи в митні органи, з регламентом роботи підрозділу митного органу;
* ознайомлення працівників, які щойно прийшли на нові місця роботи, з Положенням про підрозділ митного органу;
* ознайомлення працівників, які щойно прийшли на нові місця роботи в митні органи, з посадовою інструкцією;
* адаптація особового складу до нових умов праці в митному органі;
* підготовка спеціалістів, магістрів, аспірантів, докторантів з напряму «митна справа» у вищих навчальних закладах;
* перепідготовка кадрів митних органів щодо набуття знань, умінь і практичних навичок, необхідних для виконання особистих обов’язків;
* підвищення кваліфікації керівників митних органів у вищих навчальних закладах;
* оцінка рівня знань, умінь та навичок, набутих під час професійного навчання кадрів митних органів у вищих навчальних закладах;
* проведення атестації кадрів митних органів;
* зарахування кадрів митних органів у резерв;
* переміщення персоналу із одного митного органу в інший або переведення в межах підрозділу в інший відділ;
* переведення працівників митних органів на іншу посаду або в інший відділ чи управління ДМСУ;
* звільнення з посади працівників митних органів тощо. Аналіз управління персоналом ДМСУ виявив потребу в удосконаленні діяльності щодо особового складу митних органів у п’яти напрямах:

1) добір та набір персоналу в митні органи;

2) профорієнтація та адаптація особового складу митних органів;

3) професійне навчання та підвищення кваліфікації кадрів митних органів;

4) оцінка та атестація кадрів митних органів;

5) мобільність особового складу митних органів.

Діяльність щодо особового складу митних органів здійснюється завдяки виконанню таких основних функцій системи управління персоналом ДМСУ:

* мотивування управління персоналом ДМСУ (мотивування та стимулювання праці,
* виплата заробітної плати, премій, надбавок, соціальне страхування, вирішення питань щодо житлових умов, матеріальних питань тощо);
* організація управління персоналом ДМСУ (упорядкування організаційної системи та організаційної структури управління персоналом ДМСУ, виконання функцій управління персоналом ДМСУ, наділення повноваженнями та розподіл обов’язків персоналу ДМСУ тощо);
* планування управління персоналом ДМСУ (визначення місії, цілей, напрямів діяльності, розробка стратегії, складання оперативних планів щодо управління персоналом ДМСУ, встановлення потреби у кадрах митних органів тощо);
* контролювання управління персоналом ДМСУ (контролювання виконання управлінських рішень щодо особового складу, роботи з особовим складом, дотримання дисципліни особового складу тощо);
* координування управління персоналом ДМСУ (проведення спільних нарад, засідань особового складу, налагодження інформаційних зв’язків між підрозділами митних органів тощо);
* обліковування управління персоналом ДМСУ (обліковування чисельності особового складу митних органів, облік особових справ, складання штатного розпису особового складу митного органу, обліковування використання робочого часу працівниками митного органу, кадровий облік тощо);
* регулювання управління персоналом ДМСУ (створення і дотримання Положення про управління персоналом ДМСУ, посадових інструкцій, регламенту використання робочого часу працівників митного органу, правове регулювання трудових відносин, трудової активності працівників митних органів тощо).

Удосконалення системи управління персоналом ДМСУ зумовлює потребу в подальшому вдосконаленні технологій управління персоналом ДМСУ, які мають відповідати усім функціям структури управління цим персоналом. Пропонується вдосконалити такі технології управління особовим складом митних органів:

* технології добору та набору персоналу в митні органи;
* технології профорієнтації та адаптації працівників, які щойно прийшли на службу в конкретний митний орган;
* технологій професійного навчання, а саме підготовки кадрів для сфери митної справи, перепідготовки кадрів з напряму «державне управління», підвищення кваліфікації керівних кадрів митних органів;
* технології оцінки та атестації особового складу митних органів;
* технології мобільності особового складу митних органів, а саме: переведення працівника із одного структурного підрозділу в інший, або із одного митного органу в інший; ротація кадрів між митними органами; переміщення кадрів у рамках одного підрозділу для заміни відсутнього через поважні причини працівника; відрядження державних службовців у межах України та закордон; підвищення або пониження по службі посадових осіб митних органів; тимчасове усунення від виконання своїх обов’язків у зв’язку із проведенням службового розслідування; звільнення з посади за власним бажанням чи виходом на пенсію; нагородження спеціальними званнями за особливі заслуги перед державою тощо.

Отже, управління особовим складом митних органів – це і наука, і мистецтво ефективного управління державними службовцями-митниками в умовах їх професійної діяльності.

Таким чином, для досягнення кінцевого результату ефективного управління особовим складом митних органів з метою його вдосконалення пропонується здійснення п’яти послідовних кроків.

1. Розробка і реалізація концепції управління персоналом ДМСУ. Кінцевою метою концепції управління персоналом ДМСУ є створення сучасної, ефективної і гнучкої системи управління особовим складом митних органів.

2. Розробка відповідно до концепції й реалізація стратегії управління персоналом

ДМСУ. Стратегічне планування управління персоналом ДМСУ є ключовим елементом стратегічного управління ДМСУ, який дає змогу митному органу приймати рішення щодо управління особовим складом, узгоджені з підходами щодо досягнення своєї мети, реалізації функцій управління персоналом ДМСУ, цілей та завдань управління.

3. Удосконалення системи та структури управління персоналом ДМСУ.

4. Удосконалення функцій управління персоналом ДМСУ. Діяльність щодо особового складу митних органів здійснюється завдяки виконання таких основних функцій управління персоналом ДМСУ: мотивування, організація, планування, контролювання, координування, обліковування, регулювання діяльності щодо управління особовим складом митних органів.

5. Удосконалення технологій управління персоналом ДМСУ: добору та набору персоналу в митні органи; профорієнтації та адаптації працівників; професійного навчання; оцінки та атестації особового складу митних органів; мобільності особового складу митних органів.

Перспективою подальших досліджень є аналіз правових аспектів удосконалення управління особовим складом митних органів.

**Висновок**

Таким чином, слід ще раз наголосити на тому, що дана тема мало опрацьована науковцями, тому при написанні даної роботи перш за все використовувалися: Закон України «Про державну службу», Дисциплінарний статут митної служби України, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про проведення службових розслідувань стосовно державних службовців», Наказ Державної митної служби України, яким затверджено «Порядок проведення службових розслідувань в митних органах».

Отже, відповідно до цих нормативно правових актів найбільш поширеними причинами проведення службових розслідувань є:

* невиконання або неналежного виконання посадовими особами митних органів службових обов’язків, перевищення своїх повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду державі, підприємству, установі, організації, громадянинові чи об’єднанню громадян;
* недодержання посадовими особами митних органів законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, а також при порушенні етики поведінки;
* на вимогу посадової особи митного органу з метою зняття безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри.

Рішення про проведення службового розслідування може бути прийняте Головою Державної митної служби України, керівником митного органу або особою, що їх заміщує. Термін службового розслідування не може перевищувати двох місяців.

За результатами службового розслідування члени комісії складають акт службового розслідування, у якому зазначаються: факти й суть звинувачень або підозри, що стали підставою для проведення службового розслідування; посада, прізвище, ім’я та по батькові, рік народження, освіта, термін служби в митному органі й перебування на займаній посаді особи, стосовно якої проведено службове розслідування; висновок комісії з проведення службового розслідування; обставини, що пом’якшують або обтяжують відповідальність; причини та умови, які призвели до порушення; вжиті або запропоновані заходи для їх усунення чи обставини, що знімають з посадової особи митного органу безпідставні звинувачення або підозру.

Матеріали службового розслідування та акт службового розслідування зберігаються в митному органі, який видав наказ про проведення розслідування.

Протягом січня-вересня 2007 р. було проведено 142 розслідування щодо службової діяльності посадових осіб Держмитслужби. За матеріалами митних органів було відкрито 8 кримінальних справ за фактами скоєння злочинів у сфері службової діяльності.

**Використана література**

Митний кодекс України: Кодекс від 11 липня 2002 року №92-IV // Відомості Верховної Ради. – 2002. – №38–39. ст. 288.

Дисциплінарний статут митної служби України: затверджено Законом України від 6 вересня 2005 року №2805 – IV //www.rada.gov.ua

Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 року №950 «Про затвердження положення про проведення службових розслідувань стосовно державних службовців», п. 1.

Наказ Державної митної служби України від 29 червня 2002 року №408, яким затверджено «Порядок проведення службових розслідувань в митних органах»., п. 2.1.

Наказ Державної митної служби України від 14.02.2006 № №112 «Про затвердження Положення про юридичну службу регіональної митниці, спеціалізованих митних установ та організацій»

WEB MD Office «НПО Поверхность», www.master-d.com.ua

Н.М. Стецюк, аспірант кафедри державного управління і менеджменту НАДУ. Організаційні аспекти вдосконалення управління особовим складом митних органів. – www.rbc.ua.

Кунєв ЮД., Коростошова І.М., Мазур А.В., Шапошник С.П. Управління в митній службі: Підручник / За заг. Ред. Ю.Д. Конєва. – К.: центр навчальної літератури, 2006. – с. 391.

1. Постанова Кабінету Міністрів України №945 від 18. 07. 2007. «Про внесення змін до Порядку проведення розслідувань стосовно державних службовців».п. 8.
2. Деркач Л.В. Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра / Державна митна служба України. – К., 1998. – 510 с.
3. Нємцов В.Д., Довгань Л.Є. Стратегічний менеджмент. – К., 2001. – 560 с.

Наказ Державної митної служби України, яким затверджено «Примірне положення про відділ по роботі з особовим складом митного органу й Примірною структурою відділу по роботі з особовим складом» від 18 березня 2003 р. №171

1. Дубініна А.А., Сорокіна С.В. Основи митної справи в Україні: Навч. посіб. – К.: ВД «Професіонал», 2004. – 360 с.