

УДК 342.951
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2024.14>

О. В. Черкунов
orcid.org/0009-0007-8880-6955
кандидат юридичних наук,

докторант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет»

ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ РОТАЦІЇ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА РІШЕННЯ

В умовах глобалізації та інтеграції України до європейського співтовариства питання ефективності роботи митних органів стає надзвичайно актуальним. Одним із ключових аспектів, що має сприяти покращенню їх функціонування, є система ротації посадових осіб митних органів.

Загалом, ротація, як інструмент управління, здатна не тільки підвищити професійну компетентність посадовців митних органів, але й знизити ризики корупції, забезпечуючи прозорість та підзвітність в їхній діяльності.

Проте впровадження ефективної системи ротації в митних органах України стикається з численними викликами, серед яких і відсутність чітких механізмів реалізації ротації, так і супутні адміністративні труднощі.

У цьому контексті важливо дослідити існуючі проблеми, проаналізувати їхні причини та розробити практичні рішення для оптимізації процесу ротації та розробки нормативно-правових актів, які покликані регламентувати сукупність процедур, які пов'язані з ротацією.

Метою даної статті є вивчення викликів, які виникають під час впровадження системи ротації в митних органах України, а також пошук ефективних рішень для їх подолання. У процесі дослідження буде розглянуто як теоретичні аспекти ротації, так і практичні кейси, що допоможуть визначити найбільш доцільні стратегії для вдосконалення кадрового управління в митній службі.

Теоретичні й прикладні питання проходження служби в митних органах викликало інтерес у багатьох науковців, серед яких можна виділити роботи Ю. М. Дьоміна, Л. М. Дорофеевої, Т. О. Карабін, С. В. Ківалова, В. Т. Комзюка, В. І. Щербини, В. В. Ченцова та інших.

Серед науковців існує різне тлумачення змісту ротації, зокрема визначається, що метод ротації кадрів на державній службі може реалізовуватися шляхом підвищення (або пониження) у посаді з розширенням (або зменшенням) кола посадових обов'язків, збільшенням (зменшенням) прав та підвищенням (зниженням) рівня діяльності; підвищення рівня кваліфікації, що супроводжується дорученнями керівнику більш складних завдань, без підвищення в посаді, але з підвищенням заробітної платні; зміни кола

завдань та обов'язків, що не викликане підвищенням кваліфікації та без підвищення у посадовому статусі та зростанні зарплати [1, с. 214].

Таким чином, бачимо, що сам метод ротації класифіковано за характером переміщення: «горизонтальна» та «вертикальна» ротація.

С. В. Петков підкреслює, що якщо працівник надовго залишається на одній посаді, у його підлеглих пропадає надія на можливість просування, що, в свою чергу, гальмує весь нижчий ланцюг переміщень. Це може призвести до створення атмосфери застою в організації [2, с. 48].

Т. Лузан використовує термін «кадрова ротація», визначаючи це явище як інституційний канал державної служби, який сприяє підготовці та виявленню енергійних, компетентних спеціалістів з необхідними фаховими знаннями для зайняття посад керівників органів державного управління, зокрема на вищих управлінських рівнях. Ці спеціалісти, завдяки своїм діловим і моральним якостям, здатні підвищити ефективність роботи державної служби [3, с. 233].

В. С. Венедиктов і М. І. Іншин зазначають, що «ротація кадрів» (від лат. *rotatio* – круговий рух) означає регулярну зміну кадрів згідно з принципом «знайти потрібному працівнику потрібне місце» [4, с. 22].

Отже, ротація кадрів є важливим інструментом управління в державній службі, який забезпечує не лише можливість професійного розвитку співробітників, але й підтримує динаміку в організаційній структурі. Як зазначають дослідники, тривале перебування працівників на одній посаді може призвести до застою та зниження мотивації у підлеглих. У цьому контексті кадрова ротація стає необхідною умовою для виявлення та підготовки кваліфікованих спеціалістів, здатних підвищити ефективність державного управління.

Ми погоджуємося із твердженням І. Л. Олійника, який зазначає, що метою ротації кадрів у державній службі є підвищення ефективності управління, а основними завданнями ротації державних службовців є вдосконалення кадрового потенціалу, а також профілактика і запобігання проявам корупції [5, с. 16].

Варто наголосити, що стаття 569 Митного кодексу України визначає, що посадові особи

митних органів є державними службовцями. Таким чином, логічним є висновок, що спеціальним законом, який регулює питання проходження державної служби в митних органах, є Закон України «Про державну службу» від 2015 року, а в частині, не врегульованій нормами спеціального закону, мають застосовуватися норми загального закону – Кодексу законів про працю України.

Повертаючись до питання ротації державних службовців, варто наголосити, що визначення поняття та змісту «ротації» не містяться ні в спеціальному законодавстві про державну службу, ні в законодавстві з питань праці.

Визначення поняття «ротація» міститься в статті 2 Закону України «Про дипломатичну службу» та визначає її як планове заміщення посад дипломатичної служби в органах дипломатичної служби посадовими особами дипломатичної служби [6], а наказом Міністерства закордонних справ України від 18 жовтня 2018 року № 427 затверджено порядок ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби, в якому зазначено, що ротація посадових осіб здійснюється з метою підвищення ефективності їхньої професійної діяльності та з урахуванням інтересів дипломатичної служби. Ротація здійснюється шляхом планового заміщення посад для належного кадрового забезпечення органів дипломатичної служби, ефективного використання людських ресурсів, забезпечення плановості службової кар'єри та просування по службі [7].

Своє відображення поняття ротації в діяльності митних органів уперше закріплено законодавцем у Законі України від 17 вересня 2024 року № 3977 «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів», у якому визначено, що ротація – це тимчасове, строком не більше ніж на три місяці, переміщення посадової особи митного органу на іншу посаду державної служби (у межах однієї категорії посад державної служби) шляхом оформлення рішення про направлення з метою вирівнювання навантаження та вирішення тимчасових завдань, пов'язаних із забезпеченням діяльності митного органу, у межах зони діяльності однієї митниці або до зони діяльності іншої митниці [8].

На нашу думку, застосування терміна «переміщення» у контексті процедури ротації посадових осіб митних органів є не зовсім вдалим, оскільки законодавство про державну службу не містить відповідних положень. Сам термін «переміщення» запозичено з норм трудового права і свідчить про спробу ототожнити процедуру ротації з нормами статті 32 Кодексу законів про

працю України. Крім того, зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України щодо процедури ротації були відсутні, що свідчить про необхідність глибшого аналізу правових аспектів даної проблеми.

Метою такого переміщення визначено вирівнювання навантаження та вирішення тимчасових завдань, пов'язаних із забезпеченням діяльності митного органу. Це, у свою чергу, може слугувати додатковим механізмом для виконання обов'язків керівників, які не мають твердої посади, що може призвести до відсутності відповідальності таких керівників за управління митним органом при досягненні негативних результатів діяльності.

Цікавим є той факт, що ротація передбачена в межах однієї категорії посад. Це в межах категорії «Б» свідчить про можливість проведення ротації шляхом переміщення завідуючого сектора («БЗ») на тимчасову посаду начальника митниці («Б1»), а в межах категорії «В» – з посади «державного інспектора» на посаду «головного інспектора». Такий підхід, у свою чергу, ускладнює можливість класифікації ротації на «горизонтальну» та «вертикальну» за своїм змістом.

Ротація в митних органах, на нашу думку, може здійснюватися трьома основними шляхами, а саме: а) переміщення посадових осіб на вакантні посади; б) переміщення на період відсутності основного працівника; с) перехресне переміщення, яке застосовується між двома або більше посадовими особами.

Якщо аналізувати механізм тимчасового переміщення, варто зазначити, що воно малоймовірно може бути здійснене через тимчасове переведення – призначення посадової особи на вакантну (основну) посаду строком до 3 місяців до завершення ротації. Оскільки зміна посади є істотною умовою контракту про проходження служби в митних органах, це буде реалізовано шляхом покладення виконання обов'язків за іншою посадою.

Митним кодексом України не врегульовано питання оплати праці посадових осіб, до яких буде застосовано ротацію. Враховуючи зміст тимчасового переведення, незрозуміло, чи має така посадова особа отримувати заробітну плату за основною посадою чи за посадою, на яку здійснено переміщення. Також неясно, чи застосовуються в такому випадку положення статті 52 Закону України «Про державну службу» щодо виплати за додаткове навантаження.

В діяльності митних органів виникають обставини, коли дійсно існує необхідність тимчасового переведення або переміщення посадової особи з різних причин та мотивів на іншу посаду державної служби в межах митного органу. Однак керівник територіального органу

Держмитслужби обмежений у прийнятті такого управлінського рішення з урахуванням норм законодавства, оскільки відповідно до статті 19 Конституції України зобов'язаний діяти лише в межах та у спосіб, наданих йому повноважень. Такі переміщення, як правило, мають відбуватися за згодою працівника митного органу.

До посадової особи митного органу з урахуванням положень контракту щодо надання згоди на ротацію може бути застосована ротація. Періодичність проведення ротації визначається порядком проведення ротації посадових осіб митних органів, який затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику [8].

Рухаючись до мети нашого дослідження, варто наголосити, що порядок ротації та підстави для відмови від ротації є істотними умовами контракту про проходження служби в митних органах. Ці умови повинні бути чітко відображені в контракті, а також досягнення спільного розуміння всіх істотних умов між сторонами має відбутися до його укладення.

Варто також уважно підійти до питання визначення підстав, які надають право на відмову від проведення ротації з метою запобігання зловживанням з боку посадових осіб та саботажу такого тимчасового переміщення на іншу посаду шляхом пошуку альтернативних рішень. З іншого боку, викликає запитання обмежений строк переміщення – 3 місяці, оскільки малоімовірно, що протягом цього періоду керівник зможе виявити всі проблеми та негативні прояви в діяльності на новій посаді, оскільки за короткий термін вже доведеться залишити цю посаду.

З огляду на те, що на сьогоднішній день відсутній затверджений порядок проведення ротації посадових осіб митних органів, є необхідність у визначенні конкретних рекомендацій та чітких критеріїв ротації.

На нашу думку, для успішного впровадження ротації необхідно розробити і затвердити чіткі критерії, які регулюють, коли і як повинна здійснюватися ротація. Це може включати встановлення об'єктивних причин для ротації, таких як перевантаження робочих обов'язків, потреба в підвищенні кваліфікації або запобігання корупційним ризикам.

Рекомендується створити детальний порядок проведення ротації, затверджений центральним органом виконавчої влади. У цьому порядку слід зазначити, що ротація відбувається за згодою працівника, а також визначити підстави для відмови від ротації та строки, протягом яких може здійснюватися ротація.

Процедура ротації має базуватися на принципах справедливості, об'єктивності та прозорості. Важливо, щоб усі посадові особи були інформо-

вані про критерії та процедури ротації, аби уникнути упередженості та нерівності.

Необхідно запровадити механізм, який дозволяє працівникам висловлювати свої побажання щодо можливих ротацій, що підвищить їхню мотивацію та готовність до змін. Це може бути реалізовано через регулярні опитування або інтерв'ю.

Крім того, важливо регулярно проводити оцінку ефективності ротації, щоб виявити її вплив на продуктивність працівників і загальну діяльність митних органів. На основі цих оцінок можна вдосконалювати процедуру.

Слід чітко визначити правила для керівників, які виконують обов'язки, щоб уникнути зловживань і недоцільних рішень. Ротація не повинна стати засобом ухилення від відповідальності.

Необхідно також запровадити правові норми, які б детально регулювали процедуру ротації, включаючи умови, за яких можливо відмовитися від ротації, та порядок оскарження рішень про ротацію.

Система ротації посадових осіб митних органів може стати потужним інструментом для підвищення професійної компетентності, зменшення корупційних ризиків і забезпечення прозорості в їх діяльності. Проте впровадження цієї системи стикається з серйозними викликами, включаючи відсутність чітких механізмів реалізації та адміністративні труднощі.

Ключовими рекомендаціями для вдосконалення системи ротації є створення детального порядку проведення ротації, визначення об'єктивних критеріїв, механізмів для висловлення побажань працівників та регулярна оцінка ефективності. Це дозволить не лише підвищити мотивацію співробітників, але й сприятиме загальному підвищенню продуктивності роботи митних органів.

З огляду на наведені аспекти, чітка і продумана реалізація системи ротації може стати важливим кроком до удосконалення кадрового управління в митній службі України, що в свою чергу сприятиме досягненню поставлених цілей у сфері державного управління та економічного розвитку.

Література

1. Акімов О. Правові аспекти ротації кадрів на державній службі в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 3. С. 213-225.
2. Петков С.В. Теорія адміністративного права : навч. посібник. Київ. 2014. С. 304.
3. Лузан Т. Поняття «ротація» державних службовців у науковому дискурсі. *Держ. упр. та місц. самоврядування*. 2012. Вип. 3(14). С. 232-239.
4. В.С. Венедиктов, М.І. Іншин. Організаційно-правові засади проходження служби в органах

внутрішніх справ України: Наук.-практ. посібник. Харків, 2002. С. 164.

5. Олійник І.Л. Правовий механізм ротації кадрів державної служби. *Економіка і право*. 2012. № 3. С. 12-17.

6. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2449-19#n213>

7. Про затвердження Порядку ротації посадових осіб дипломатичної служби в органах дипломатичної служби: Наказ Міністерства закордонних справ України від 18.10.2018 р. № 427. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1274-18#n14>

8. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів: Закон України від 17.09.2024р. №3977-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#Text>.

Анотація

Черкунов О. В. Впровадження системи ротації в митних органах України: виклики та рішення. – Стаття.

У статті розглядається важливість впровадження системи ротації посадових осіб митних органів України в умовах глобалізації та інтеграції країни до європейського співтовариства. Автор підкреслює, що ротація, як інструмент управління, може не лише підвищити професійну компетентність посадових осіб митних органів, але й знизити ризики корупції, забезпечуючи прозорість і підзвітність при виконанні посадових обов'язків за посадами державної служби в митних органах. Однак впровадження ефективної системи ротації потребує виваженого підходу, розуміння оперативної ситуації в територіальних органах та на сьогоднішній день стикається з численними викликами, такими як відсутність чітких механізмів реалізації та правової невизначеності.

У статті детально аналізуються різні аспекти ротації, зокрема її визначення та здійснено класифікація на "горизонтальну" та "вертикальну". Висвітлюється також роль кадрової ротації в підвищенні ефективності державної служби в митних органах, а також необхідність розробки нормативно-правових актів, що регламентують процедури ротації в митних органах з урахуванням норм Митного кодексу України та специфіки діяльності митної служби України.

Автор формулює мету дослідження, яка полягає у вивченні викликів, пов'язаних із впровадженням системи ротації, і пошуку ефективних механізмів та рішень для їх подолання. У статті пропонуються рекомендації щодо створення детального порядку проведення ротації, визначення об'єктивних критеріїв для її здійснення, а також механізмів для висловлення побажань працівників.

Особливу увагу приділено правовим аспектам, пов'язаним із ротацією в митних органах, та необхідності уникнення зловживань з боку керівників.

Стаття підкреслює, що системна ротація може стати потужним інструментом для покращення кадрового управління в митній службі України, проте її реалізація потребує комплексного підходу та чіткої регламентації. Висновки статті акцентують увагу на важливості регулярної оцінки ефективності ротації та адаптації найкращих практик з міжнародного досвіду з урахуванням реалій.

Ключові слова: митна служба, ротація, переміщення, митниця, митний орган.

Summary

Cherkunov O. V. Implementation of the rotation system in the customs authorities of Ukraine: challenges and solutions. – Article.

The article discusses the importance of implementing a rotation system for customs officials in Ukraine amid globalization and the country's integration into the European community. The author emphasizes that rotation, as a management tool, can not only enhance the professional competence of customs officials but also reduce corruption risks by ensuring transparency and accountability in the performance of public service duties within customs authorities. However, the implementation of an effective rotation system requires a balanced approach, an understanding of the operational situation in regional offices, and currently faces numerous challenges, such as the lack of clear implementation mechanisms and legal uncertainties.

The article provides a detailed analysis of various aspects of rotation, including its definition and classification into "horizontal" and "vertical" types. It also highlights the role of personnel rotation in improving the efficiency of public service in customs authorities and the necessity of developing legal regulations that govern rotation procedures, taking into account the provisions of the Customs Code of Ukraine and the specific activities of the customs service.

The author formulates the research objective, which is to examine the challenges associated with implementing a rotation system and to find effective mechanisms and solutions for overcoming them. The article proposes recommendations for creating a detailed procedure for rotation, defining objective criteria for its implementation, and establishing mechanisms for employees to express their preferences.

Particular attention is paid to the legal aspects related to rotation in customs authorities and the need to prevent abuses by management. The article stresses that systematic rotation could become a powerful tool for improving human resource management within Ukraine's customs service; however, its implementation requires a comprehensive approach and clear regulation. The conclusions of the article highlight the importance of regularly evaluating the effectiveness of rotation and adapting best practices from international experience to local realities.

Key words: customs service, rotation, relocation, customs, customs authority.