

діяльності – від сорока до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік».

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-298-5-43>

ПОШУК РЕЗЕРВІВ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Дорофєєва Лілія Максимівна

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
м. Ужгород, Україна*

23 червня 2022 року Україна отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу, що стало не тільки додатковим підтвердженням раніше обраного євроінтеграційного курсу нашої країни, а й свідченням глибокої довіри Європейської спільноти до українського народу та одностайної підтримки нашої боротьби за демократичні цінності.

Проте, такий статус не лише пропонує нові можливості та відкриває перспективи для покращення умов життя, але й одночасно окреслює широке коло завдань, які задля вступу до ЄС ми маємо виконати в достатньо стислі терміни і не зважаючи на воєнний стан. Основною умовою приєднання держав до ЄС є здійснення глибоких політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ, спрямованих на розбудову розвинутої і сталої демократії та ринкової економіки, що вимагає додаткових зусиль по виконанню зобов'язань щодо адаптації законодавства України до права Європейського Союзу.

Одним із таких критеріїв є синхронізація митного законодавства та формування підходів до організації здійснення митної справи з урахуванням того, що Європейський Союз є, насамперед, союзом митним. Відтак, всі держави-члени Євросоюзу є частиною митного союзу ЄС і дотримуються однакових митних правил і процедур.

Угода про асоціацію вимагає від України привести свою митну систему та митне законодавство у відповідність із митним законодавством ЄС. З огляду на це, проблематику розвитку національної митної служби в сучасних умовах слід розглядати у двох

площинах: правовій та організаційно-функціональній. З одного боку, норми законодавства України з митних питань мають узгоджуватись з європейськими стандартами через адекватну імплементацію останніх у відносини між публічною адміністрацією та особами, що переміщують товари через митний кордон. Власне інститут митної служби тут є одним з найважливіших факторів, оскільки призначенням митних органів є створення умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. А з іншого, – організація діяльності митної адміністрації має ґрунтуватись на її правозастосовній спроможності, рівноправному партнерстві у міжнародному співробітництві, а також організаційному та технічному доступі до комп'ютеризованих систем митних органів ЄС.

Кризова атмосфера українського суспільства в умовах війни та економічної нестабільності насичена різновекторними ідеями та поглядами на масштабну модернізацію державного управління. Вплив інституційних змін на формування та діяльність митної служби України знаходиться у фокусі наукових досліджень не один десяток років, однак, цьогорічний турборежим трансформацій усіх сфер публічного адміністрування додав ще один виток до реформування митної справи.

Згенеровані останнім часом новаційні підходи щодо організації митної діяльності та перехід до роботи системи українських митних органів у формат однієї юридичної особи у 2021 році сформували ряд викликів, що постають як з боку правового унормування окремих понять і процесів в митній сфері, так і з напрямку внутрішньо-структурних змін в організації діяльності цих органів, що мають неабиякий вплив на ефективність роботи системи в цілому.

На нашу думку, особливості, можливості та межі застосування інституціонального підходу в сфері державного управління митною справою потребують нових поглядів на роль та значення митної служби в нашій країні.

Універсальна модель митної служби в сучасній Європі, як і в цілому світі, не існує. Відсутня єдина форма організації діяльності митних органів, навіть з урахуванням однотипності завдань та функцій таких органів на фоні інтенсивно втілюваної в ЄС гармонізації митних процедур та уніфікації принципів здійснення митної справи. Кожна країна член ЄС, не зважаючи на спільні кордони та функціонування в рамках єдиного Митного союзу, має власну національну модель митної адміністрації, що сформувалася в конкретних історичних та політичних умовах і відповідає національним інтересам. Реформування української митної служби має враховувати рекомендації

Всесвітньої митної організації щодо спрощення і гармонізації митних процедур та кращі практики європейських митних адміністрацій. Тут, на перші плани виходять: необхідність технічно-ресурсного забезпечення Держмитслужби, яке спрямовується на зменшення корупційних ризиків та стороннього втручання шляхом впровадження IT-систем нового типу з мінімізацією впливу людського фактору; розвиток сучасної технологічної інфраструктури пунктів пропуску; а найголовніше – продовження якісного кадрового реформування, яке включає високий рівень знань і професіоналізм, особисті переконання, навички і вміння, здібності, здатність до самовиховання і самовдосконалення, світогляд, правову культуру, коли інтелектуальний рівень пов'язується з високорозвинутою моральною і етичною культурою. Як відомо, вирішальною ланкою в організації суспільства були і залишаються кадри, а базовим показником кадрового потенціалу державної служби є його відповідність нормам інституту державної служби.

Останнім часом митні органи та їх службовці отримують багато критики, як з боку уряду, так і зі сторони пересічних громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Очікування і запит суспільства до реформування митної служби сьогодні є надзвичайно високими, а часті кадрові зміни – це наслідок недостатньо системних підходів до пошуку шляхів її вдосконалення.

В лютому 2023 року відбулось вже сьоме (лише за останні три з половиною роки) звільнення керівництва Держмитслужби. При цьому, лише двоє з очільників служби були призначеними главами відомства, інші перебували в статусі виконуючих обов'язки. Відповідно, майже кожного разу, разом з першими особами центрального апарату змінювались і начальники територіальних органів, переважна більшість яких також керувала митницями на умовах тимчасового обіймання посад. Безперечно, така непевність статусу і короткотерміновість повноважень не сприяють ні розробці довгострокових перспектив розвитку кадрового потенціалу митних органів, ні впровадженню корпоративної культури, ні формуванню компетентнісного підходу у підборі та розстановці персоналу.

У березні поточного року Денис Шмигаль, виокремлюючи недоброчесність працівників ключовою проблемою митниці, окреслив ряд кроків, які необхідні для реформування Державної митної служби: спільна база даних із Європейським Союзом; збільшення пунктів пропуску та спільний контроль; ротація працівників; сканери; ризикоорієнтована система; діджиталізація та запровадження електронної черги на пунктах пропуску. На його думку, саме ці шість елементів реформи унеможливлять корупційні прояви на митниці.

Ще через місяць, – 6 квітня 2023 року у Верховній раді України зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів (6490-д).

Основні новації передбачають, насамперед, зміну процедури конкурсного відбору керівника митної служби на основі кращих практик конкурсів до антикорупційних органів (САП, НАБУ, НАЗК). Конкурсна комісія буде складатись з 9-ти осіб, визначених Кабінетом Міністрів України, із яких п'ять осіб (більшість), визначатимуться на підставі пропозицій міжнародних організацій. На відміну від існуючого порядку проведення такого роду конкурсів, за результатами комісія буде визначати та вносити для розгляду Прем'єр-міністру лише одну особу переможця.

Планується запровадити нову для Держмитслужби процедуру щорічного зовнішнього аудиту ефективності її діяльності. Негативний висновок такого аудиту буде ключовою підставою для звільнення Голови, що, на думку авторів законопроекту, не дасть можливість змінювати керівника митниці просто за бажанням КМУ. Одночасно скасовується необхідність погодження з Мінфіном призначення на посади та/або звільнення з посад керівників середньої ланки (у т.ч. начальників митниць та їх заступників).

Що стосується інших працівників митних органів, то у продовж року після обрання нового керівника Держмитслужби буде проведено їх переатестацію, в тому числі з питання добросовісності. Неуспішне проходження такої атестації стане підставою для звільнення такого працівника. Поряд з цим, для того, щоб була можливість залучити ефективних працівників, проектом передбачається підвищення розміру заробітної плати для митників.

Безперечно, раціональний підхід до формування та використання кадрового потенціалу митних органів є надзвичайно важливим.

Зменшення ризиків «ручного управління» та мінімізація можливості втручання політичних еліт в реалізацію митної справи, на нашу думку, свідчить про демократичні перетворення та формування якісно нового кадрового складу. А компетентний, незалежний та мотивований персонал може стати одним із резервів інституційної спроможності митної системи.