

НОВІ ВИКЛИКИ ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Дорофєєва Л.М.,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Ужгородського національного університету
<https://orcid.org/0000-0002-0585-5927>

Корнева Т.В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права та галузевих дисциплін Навчально-наукового інституту Національного університету водного господарства та природокористування
<https://orcid.org/0000-0002-3944-1263>

Дорофєєва Л.М., Корнева Т.В. Нові виклики для реформування митної служби України

Стаття присвячена проблематиці розвитку митної справи України в умовах новітніх реформаційних процесів. Сьогодні важливо говорити не лише про нормативно-правове регулювання, яке стосується відносин між публічною адміністрацією та фізичними і юридичними особами, але й про власну організацію діяльності публічної адміністрації та роль митної служби у створенні умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпеченні безпеки суспільства, захисті митних інтересів держави.

Акцентується увага на тому, що кризова атмосфера українського суспільства, насичена різновекторними ідеями та поглядами на масштабну модернізацію державного управління, вимагає комплексного дослідження процесів та результатів трансформації митної служби. Авторами проаналізовано можливості, особливості та межі застосування інституціонального підходу в сфері державного управління митною справою. Критично оцінено пряме запозичення європейського наукового досвіду без врахування національної специфіки, та наголошено, що для подальшого розвитку інституту й системи митної служби необхідна нова ідеологія, нові підходи в методах та засобах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Через вивчення матеріалів з питань проходження служби в митних органах виокремлена проблема визначення статусу такого службовця. Розкрито як позитивні, так і негативні моменти та невідповідності поняття «державне управління» в національному законодавстві і категорії «державне адміністрування» у низці європейських країн. Наголошено на необхідності уточнення окремих понять, які після бурхливих трансформаційних змін у суспільно-політичному житті, наповнюються новим, іноді протилежним змістом. Досліджена проблема паралельного застосування двох різних підходів при укладенні договорів про прийняття на митну службу: трудового договору, який регулюється приватною галуззю трудового права, та адміністративного договору, який регулюється публічною галуззю адміністративного права. Окреслено фактори, що впливають на вирішення проблеми відповідності митної служби України європейським стандартам.

Доведено, що для припинення схем незаконного ввезення товарів необхідна не тільки законодавча ініціатива, а й підтримка громадського суспільства. Вироблено конкретні пропозиції для подальшого розвитку та вдосконалення системи митної служби, сформовані напрями нових наукових розробок і законодавчого закріплення базових понять в митному праві.

Ключові слова: митна справа, контрабанда, корупційні ризики, державна служба, службові повноваження, міжнародні стандарти.

Dorofeeva L.M., Korneva T.V. New challenges for reforming the customs service of Ukraine

The article is devoted to the problems of development of the customs affairs of Ukraine in the conditions of the newest reform processes. Today it is important to talk not only about the legal regulation concerning relations between public administration and individuals and juridical persons, but also about the own organization of public

administration and the role of the Customs service in creating conditions for the development of foreign economic activity, ensuring the security of society, protection of customs interests of the state.

Attention is focused on the fact that the crisis atmosphere of the Ukrainian society full of multi-vector ideas and views on large-scale modernization of public administration, requires a comprehensive study of the processes and results of the transformation of the customs service. Possibilities, features and limits of application of the institutional approach in the field of public administration of the custom affairs was analyzed by the authors. The direct borrowing of European scientific experience without considering of the national specifics was critically evaluated and was emphasized that for the further development of the institute and the system of Customs service a new ideology, new approaches in methods and means of adaptation of national legislation to EU legislation are needed.

Through the studying of the materials on the subject of the service in the Customs the problem of determining of the status of such an official is singled out.

Both positive and negative aspects and inconsistencies of the concept of «public governance» in the national legislation and the category of «public administration» in a number of European countries are revealed.

It was emphasized on the necessity of the clarification of the individual concepts, which after the violent transformational changes in socio-political life filled with new, sometimes opposite content.

The problem of parallel application of two different approaches during the conclusion of agreements on entering customs service is investigated: the employment contract which is regulated by private branch of labor law, and the administrative treaty which is regulated by public branch of administrative law. The factors influencing the solution of the problem of compliance of the Customs service of Ukraine to the European standards are outlined.

It has been proven that not only legislative initiative but also the support of public society is needed to end illegal import schemes. Specific proposals for further development and improvement of the system of the Customs service were made, directions of new scientific developments and legislative consolidation of basic concepts in customs law were formed.

Keywords: customs affairs, smuggling, corruption risks, public service, official authorities, international standards.

Постановка проблеми. Досліджуючи актуальну проблематику розвитку митної справи України в умовах новітніх реформаційних процесів, потрібно говорити не лише про нормативно-правову частину предмету митного права, яка стосується відносин між публічною адміністрацією та фізичними і юридичними особами, при переміщенні товарів через митний кордон України, але й про організацію діяльності публічної адміністрації. Власне інститут митної служби тут є одним з найважливіших факторів, оскільки законом (ст.544 МКУ) визначено, що «призначенням митних органів є створення умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України»[1].

Кризова атмосфера українського суспільства в умовах війни та економічної нестабільності насичена різновекторними ідеями та поглядами на масштабну модернізацію державного управління. В сучасних реаліях особливої актуальності набуває дослідження процесів та результатів інституційної трансформації митної служби України як основного шляху реалізації державних цілей у митній справі. На наш погляд, особливості, можливості та межі застосування інституціонального підходу в сфері державного управління митною справою потребують нових методів вивчення ролі та значення митної служби в нашій країні. Пряме запозичення європейського наукового досвіду в сучасному вигляді навряд чи буде корисним без врахування національної специфіки. Переконані, що для подальшого розвитку та вдосконалення інституту й системи митної служби потрібна нова ідеологія, нові підходи в методах та засобах адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Стан опрацювання. Вплив інститутів та інституціональних змін на формування та діяльність митної служби України досліджувались в працях І.Бережнюка, В.Дементьєва, Ю. Дьоміна, Ю.Кунєва, Н.Нижника, П. Пашка, Д.Приймаченка, В.Прокопенка, В.Ченцова та інших. Для нас це також не перше звернення до теми реформування митної служби в умовах євроінтеграційних процесів [2], [3], однак, турборежим трансформацій усіх сфер державного управління не залишив осторонь митну справу. Згенеровані останнім часом новаційні підходи до змін в організації митної діяльності та перехід до роботи системи українських митних органів у формат однієї юридичної особи потребує нових наукових розвідок.

Зважаючи на актуальність й необхідність дослідження питання реформування митної служби, що реалізується в сучасних умовах, **метою статті** є аналіз існуючих викликів, що постають як з боку правового унормування окремих понять і процесів в митній сфері, так і з напряду внутрішньоструктурних змін в організації діяльності цих органів, що мають неабиякий вплив на ефективність роботи системи в цілому.

Виклад основного матеріалу. Здійснюючи митну справу, митні органи виконують чимало завдань щодо створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України, здійснення заходів щодо удосконалення процедури пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України, їх митного контролю та митного оформлення, проте головними залишаються: забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення; здійснення заходів щодо недопущення переміщення через митний кордон України товарів, на які встановлені заборони та обмеження, або товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки; а також запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил[1].

Розглядаючи проблематику вдосконалення та розвитку сучасної митної служби під кутом поставлених перед нею завдань, на нашу думку, необхідно зосередити основну увагу на декількох найбільш важливих проблемах: пошук оптимальної моделі функціонування митниці, уточнення статусу посадової особи митного органу та формат проходження служби.

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. Отже в умовах євроінтеграційного вибору України подальше реформування митної служби має базуватись на рекомендаціях Всесвітньої митної організації щодо спрощення і гармонізації митних процедур та кращих практиках європейських митних адміністрацій, сформованих упродовж останніх десятиліть.

Друге питання виникає у визначенні статусу державного службовця митного органу через поняття «працівник» та «посадова особа». Так ст. 569 МКУ визначено, що «працівники митних органів, на яких покладено виконання завдань, зазначених у ст. 544 Митного кодексу України, здійснення організаційного, юридичного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення діяльності цих органів, є посадовими особами. Посадові особи митних органів є державними службовцями». З іншого боку, правове становище посадових осіб митних органів визначається не лише Митним кодексом, - в частині, не врегульованій ним, - законодавством про державну службу та іншими актами законодавства України. Таке формулювання ч. 3 ст. 569 МКУ замість конкретизації правового статусу митника, дає розмиту відсилочну конструкцію, яка дозволяє по-різному трактувати окремі норми митного, трудового законодавства та законодавства про державну службу, що певним чином знижує ступінь правового захисту митника як державного службовця. Оскільки після бурхливих трансформаційних змін в суспільно-політичному житті поняття й термінологія у вказаних сферах наповнюються новим, не завжди узгодженим, а іноді протилежним змістом, то ці поняття потребують наукового дослідження та законодавчого уточнення.

Третя проблема правового регулювання проходження служби в митних органах з'являється через паралельне застосування двох різних практичних та наукових підходів при укладенні договорів про прийняття на службу: а) трудового договору (регулюється приватною галуззю трудового права), б) адміністративного договору (регулюється публічною галуззю адміністративного права).

Нові підходи до формування кадрової політики в митній системі закріплені в Митному кодексі (ст. 570 МКУ) і являють собою зроблену похапцем компіляцію законодавства про державну службу з нормами митного і трудового законодавства. Так, з особами, які призначаються на службу до митних органів на посади державної служби, можуть укладатися контракти відповідно до законодавства про державну службу з урахуванням особливостей, передбачених Митним кодексом. Але якщо в державній службі контракти укладаються на строк до трьох років у випадках необхідності строкового призначення у разі необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають виключно тимчасовий характер (п. 3 ч.2. ст.34 ЗУ «Про державну службу») [4], то митне законодавство допускає контрактну форму у разі необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають як тимчасовий, так і постійний характер[1]. При цьому, навіть за умов належного виконання контракту про проходження державної служби митником, що здійснює постійне завдання з проведення митного контролю та митного оформлення, дія такого контракту може бути продовжена не більше ніж на три роки (ст. 570 МКУ), а кількість таких посад в митному органі не обмежується на відміну від загального закону, де кількість «контрактних» одиниць не може перевищувати 7% штату. Тобто, посадова особа митного органу, що виконує постійні функції на посадах, визначених для проходження служби на умовах укладання контракту (за визначеними сьогодні критеріями - приблизно 80% особового складу митниці), навіть при самому

добросовісному виконанні службових обов'язків може працювати не більше шести років, після чого контракт з нею не продовжується.

На нашу думку, це недостатньо раціональний підхід до використання кадрового потенціалу. Якщо мова іде про новоприйняту в митну систему особу, то два-три роки і чималі державні кошти слід витратити на її теоретичне навчання, засвоєння нею методів протидії правопорушенням та достатнє оволодіння практичними навичками. То чи буде економічно доцільно лише три роки використовувати персонал. Можна посперечатись і про ефективність роботи посадовця в умовах гарантованого звільнення, але це питання для іншого дослідження.

Наступну проблему ми бачимо у невідповідності поняття «державне управління» в національному законодавстві і поняття «державне адміністрування» в різних європейських країнах. Так в розвинутих європейських країнах останнє поняття розуміють по-різному, що впливає на нетотожність навіть такого ключового поняття як «державна адміністрація» (*fonction publique*). Як наслідок, наприклад, вважається, що французьке поняття «*fonction publique* (публічна служба), відповідає британському поняттю «*civil service*» (цивільна служба) та німецькому поняттю «*öffentlicher dienst*» (суспільна служба). І хоча в усіх трьох зазначених країнах наведені терміни водночас позначають збірне поняття «державний службовець» (*fonctionnaires, civil servants, beamte*) і стали синонімами «адміністрації в розмовних мовах» однак вони далекі від повної відповідності[5, с.285], оскільки враховують національну специфіку. Отже пряме запозичення наукових термінів західноєвропейських країн навряд заповнить прогалини на шляху України до євроінтеграції.

Сьогодні пріоритетного вирішення вимагає проблема відповідності митної служби України європейським стандартам. Були очікування, що після політичних змін (виборів Президента і Парламенту у 2019 році), митна служба забезпечить достатній рівень стабільності, наступництва та інституційної пам'яті управлінського апарату. Проте, одним із перших рішень нового парламенту став Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19 вересня 2019 р. Цим нормативно-правовим актом було підірвано один з ключових принципів державної служби — стабільність. Адже державні службовці не повинні залежати від результатів виборів і звільнятися через зміни політичних сил у владі.

Очікування і запит суспільства до реформування митної служби є високими, а часті кадрові зміни – це наслідок недостатньо системних підходів до пошуку шляхів її вдосконалення. Економічна криза прискорила руйнування старих підходів і рішення РНБО лише підкреслюють важливість цього питання для держави в цілому. В даний час в митних органах України завершується спільний пілотний проект разом з іноземними партнерами, зокрема з посольством Сполучених штатів Америки, щодо тестування працівників митниці. Проводиться оцінка доброчесності, ділових якостей та професійних знань митників. Посадові особи митних органів, які пройдуть переатестацію, будуть переведені в нову структуру. Реформу Державної митної служби планується завершити до кінця року.

Подією, яка може стати поштовхом у вдосконаленні інституційних можливостей сучасної митниці, є Стратегія протидії порушенням митних правил та контрабанді, представлена Головою Держмитслужби на засіданні РНБО три місяці тому. Стратегія була позитивно оцінена і схвалена, а її реалізація передбачає послідовний комплекс системних заходів, спрямованих на переосмислення місця і ролі митної служби в механізмі державного управління митною справою.

Насамперед, технічно ресурсне забезпечення Держмитслужби, спрямовується на зменшення корупційних ризиків та стороннього втручання шляхом впровадження ІТ-систем нового типу з мінімізацією впливу людського фактору, розвитком інфраструктури пунктів пропуску, продовженням кадрового реформування, яке включає 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.

Другим кроком має стати розвиток оперативних заходів; який окрім посилення існуючої взаємодії з правоохоронними органами, включає ініціювання переговорів на рівні Уряду щодо обміну митною інформацією з ЄС, Китаєм та Туреччиною, як з найбільш вагомими торговими партнерами.

Нагальним завданням підвищення ефективності протидії контрабанді та порушенням митних правил є законодавче врегулювання. Держмитслужба планує працювати над питаннями зменшення межі безмитного ввезення товарів експрес-перевізниками до рівня ЄС, уніфікації ставок ввізного мита, впровадження низки принципів змін до чинних нормативно-правових актів щодо криміналізації «товарної» контрабанди, надання митним органам права не лише на оперативно-розшукову діяльність, а і досудове слідство, впровадження інституту фінансової відповідальності юридичних осіб за митні правопорушення та ін.[6].

Проте, для припинення схем незаконного ввезення товарів необхідна не тільки законодавча ініціатива, а й підтримка громадського суспільства. Сьогодні треба аналізувати причини, які наражають людей на пору-

шення митних правил при переміщенні товарів через митний кордон України. Зниження якості життя через пандемію, зростання безробіття, безкарність збуту незаконно ввезених товарів, відсутність фінансового контролю за рухом переміщуваного товару від моменту перетину кордону і до придбання його споживачем – це є причинами, що певним чином сприяють корупції у митній сфері.

Керівництво країни шукає шляхи подолання цих кризових явищ: на черговому засіданні РНБО 2 квітня 2021 року ухвалила рішення щодо застосування санкцій до ряду фізичних і юридичних осіб. Було підтримано внесені Службою безпеки України пропозиції щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших санкцій строком на три роки до десяти фізичних осіб, які підозрюються у контрабандистській діяльності, 127 працівників Держмитслужби (серед яких – керівники митниць та митних постів), були відсторонені від виконання своїх посадових обов'язків, відносно них були порушені дисциплінарні провадження. Попри широкий медійний резонанс, за три місяці так і не з'явилась інформація щодо фактичної результативності таких заходів, провадження щодо 105 осіб закрили «у зв'язку з невстановленням у їхніх діях дисциплінарного проступку та підстав для їх притягнення до дисциплінарної відповідальності» [7]. Звичайно, що такі нестандартні кроки, як Рішення РНБО – це підтвердження значної уваги до проблеми правопорушень в митній справі, яка набуває все більш загрозливого характеру для економіки країни, надходжень до державного бюджету України, проте це не передбачає формування системного підходу у подоланні незаконного переміщення товарів через митний кордон України.

Висновки. Суттєвого вдосконалення митної служби України неможливо досягнути лише формальними заходами: ні фрагментарні зміни чинного митного законодавства, ні зміна організаційної структури, ні проведення експериментів з тестування або спрощення процедури звільнення митників, самі по собі не принесуть результату, оскільки позбавлені системності. Сучасні реалії вимагають переосмислення ролі та значення митної служби. Для подальшого розвитку цього інституту та впровадження міжнародних стандартів в діяльність національної митниці потрібна довготривала концепція реформування, заснована на новій ідеології, яка потребує комплексних наукових розробок.

На нашу думку, основними напрямками подальших наукових досліджень має бути: формування концепції створення ефективної системи митних органів України із врахуванням міжнародних зобов'язань нашої країни та кращих практик діяльності європейських митних адміністрацій; зменшення впливу політичних еліт на організацію діяльності митної служби; пошук більш раціональних підходів до формування та використання кадрового потенціалу митних органів.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
2. Дорофеєва Л.М. Європейський вектор розвитку української митниці. Монографія. Дніпро: УМСФ. 2019 р. 448 с.
3. Дорофеєва Л.М., Корнева Т.В. Особливості правового забезпечення митної діяльності в сучасних умовах фінансової кризи. – Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет», - 2020 № 1.- С. 312-316.
4. Про державну службу: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
5. Зіллер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз/ Пер.з фр. В.Ховхуна. -Київ: Основи, 1996.-С.285
6. Павло Рябікін: РНБО позитивно оцінила розроблену Держмитслужбою Стратегію протидії порушенням митних правил та контрабанді.- URL:<https://customs.gov.ua/news/zagalne-20/post/pavlo-riabikin-rnbo-pozitivno-otsinila-rozroblenu-derzhmitsluzhboiu-strategiiu-protidiyi-porushenniam-mitnikh-pravil-ta-kontrabandi-430>.
7. Павлюк О. Майже всі митники, відсторонені у квітні після засідання РНБО щодо контрабанди, повернулися на роботу. URL:<https://hromadske.ua/posts/majzhe-vsi-mitniki-vidstoroneni-u-kvitni-pislya-zasidannya-rnbo-shodo-kontrabandi-povernulisya-na-robotu>.