

УДК 338.242

DOI: 10.35432/tisb292023289686

ІННОВАЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ МИТНОЮ СПРАВОЮ: ЧИ МАТИМУТЬ УСПІХ НОВОВВЕДЕННЯ?

Макарова Олена Олегівна

аспірант кафедри місцевого самоврядування та
розвитку територій

Національний університет «Одеська політехніка»

<https://orcid.org/0000-0002-4104-4363>

Державне управління зазнає значних змін в кризових умовах, адже державні інституції мають оперативно реагувати на виклики зовнішніх факторів з метою якісного функціонування всіх державних органів. Особливо зміни мають стосуватись економічного блоку державної політики. Це обумовлено необхідністю забезпечення державою підтримки стратегічних напрямків, а також захисту найуразливіших верств населення.

Одним із таких стратегічних напрямів функціонування державних органів стала Державна митна служба, яка, як і в довоєнні часи, забезпечує значну частину доходів державного бюджету. Втім, через зміну логістики товаропотоків, а також через припинення функціонування майже половини пунктів пропуску на державному кордоні, ефективність фіскальної функції митних органів значно знизилась. Однак, за оцінками деяких народних депутатів України, резерви щодо надходження митних платежів можуть складати до 120 млрд грн на рік.

То чому ж ці резерви досі не використані державою у такий складний період? Вочевидь одним із факторів, який впливає на неналежне виконання фіскальної функції митних органів, окрім змін в податкове законодавство, зменшення загального товаропотоку і корупційних схем, є також неефективність управління митною системою країни загалом.

В своїх попередніх дослідженнях ми вже звертали увагу, що погодження профільним міністерством (в даному випадку – Міністерством фінансів України) всіх ключових призначень в підпорядкованій Державній митній службі України в умовах постійних організаційних змін та іноді затягування процесу погодження призводили до кадрового голоду в митних органах, особливо в керівній ланці. Ці фактори впливають на відсутність в керівництві та в більшості територіальних органів Держмитслужби постійно призначених керівників та їх заступників [1, с. 80]. Така нестабільна ситуація по-перше негативно впливає на морально-психологічний стан підлеглих, а по-друге, призводить до відсутності відповідальності за негативні показники діяльності митних органів, що, в свою чергу, і веде до зменшення показників наповнення державного бюджету.

Як зазначається в пояснювальній записці до проекту Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів, з 2019 року в Держмитслужбі, як новому самостійному органі виконавчої влади, що утворився після реорганізації Державної фіскальної служби України, наразі змінилося вже шість очільників, при чому чотири з них були призначені на тимчасовій основі як виконувачі обов'язків Голови Держмитслужби [2]. Ще складніша ситуація з керівним складом в територіальних органах Держмитслужби – митницях. В ключових регіонах (захід і південь) виконуючі обов'язки начальника митниці можуть змінюватись кожні кілька місяців, не кажучи вже про заступників начальника митниці. Постійно призначених начальників митниці наразі в митній

системі майже немає. Нерідко трапляються ситуації, що митниця не має призначеного керівника по кілька тижнів. Це призводить до відсутності права фінансового підпису в митному органі, неможливість приймати організаційні, кадрові рішення, затримки із виплатою заробітних плат службовцям. Звичайно, говорити про здоровий клімат в колективі в таких умовах не доводиться. Однозначно такий стан справ має негативний вплив на функціонування всієї митної системи загалом.

Тому запропонований народними депутатами проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів покликаний покращити ситуацію не лише з відбором посадових осіб нижчої та середньої ланки, а і навести лад в призначенні керівників, проходження ними служби та встановлення відповідальності за показники діяльності підпорядкованого їм митного органу.

Головним досягненням прийняття зазначених змін до Митного кодексу України, на нашу думку, має стати врегулювання питання призначення і проходження служби Головою Держмитслужби. Так, законопроектом передбачається визначення нового Голови Держмитслужби за результатами проведення прозорого конкурсу конкурсною комісією високої кваліфікації, що запроваджується цим законопроектом, його призначення строком на 5 років з укладенням контракту з конкретним досяжними і вимірюваними показниками ефективності сприятиме стабільності в роботі митних органів загалом [2]. До конкурсної комісії пропонується залучати міжнародних експертів, що мають високі професійні компетенції, зокрема, досвід роботи у сферах права, економіки та/або запобігання корупції не менше п'яти років. За результатами проведення конкурсу конкурсна комісія вносить подання Прем'єр-міністру України на одну кандидатуру (переможця конкурсу).

Покращенням організаційного механізму державного управління митною справою в Україні, на нашу думку, має стати норма законопроекту, відповідно до якої новому Голові Держмитслужби надається право формувати кадровий потенціал митних органів, в тому числі шляхом призначення своїх заступників за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій такого Голови, а також скасування необхідності погодження з Міністром фінансів України призначення на посади та/або звільнення з посад керівників середньої ланки (зокрема начальників митниць та директорів департаментів центрального апарату) та положень про територіальні органи, виключивши цю норму також із Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [2]. Ми вже досліджували проблематику цих погоджень, а точніше їх затягувань у наших попередніх дослідженнях [1], тому вважаємо, що така правова норма матиме позитивний вплив на управлінський потенціал в митній службі.

З метою покращення контролюючого механізму державного управління законодавцем пропонується введення норми щодо проведення щорічного зовнішнього незалежного аудиту ефективності діяльності митних органів, негативний висновок за результатами проведення якого є підставою для звільнення Голови Держмитслужби [2].

Що стосується проходження служби підпорядкованим особовим складом, то в проекті закону передбачена норма щодо посилення та підтримання на належному рівні кваліфікації і добросовісності посадових осіб митних органів, зокрема, передбачено проведення одноразової атестації посадових осіб митних органів з метою встановлення відповідності займаній посаді [2].

Слід зазначити, що подібні експерименти з проведенням атестації та встановлення рівня добросовісності вже неодноразово проводились в Митній службі (останній – у 2021 році). Втім, за результатами таких атестацій рідко вдавалось звільнити зі служби дійсно недобросовісних митників, які за роки своєю діяльності навчилися «обходити» систему. Натомість, такі іспити нерідко ставали приводом залишити службу для дійсно порядних державних службовців, які втомилась від постійних перевірок та іспитів. Тому саме це

нововведення може стати черговим популістським заходом, який окрім втраченого часу та чергових реорганізаційних заходів ефективності управлінню митною службою навряд чи додасть.

Щодо норми в проекті закону про непоширення процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців на посадових осіб, з якими укладено контракти про проходження державної служби, то цей пункт є логічним, адже в контрактах про проходження служби вказані показники ефективності, за якими контракт є чинним та може бути продовжений. Втім, тут існує і певна загроза, адже контракти про проходження державної служби укладаються в переважній більшості з митниками, які безпосередньо здійснюють митний контроль і митне оформлення, а також задіяні в боротьбі з порушеннями митних правил. Відсутність процедури оцінювання може мати загальну тенденцію до зниження особистісних показників діяльності посадових осіб митних органів.

Одним з мотиваційних механізмів в управлінні митними органами в проекті Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів, для встановлення мотивації та стабільності проходження служби в митних органах законопроектом визначаються розміри окладів посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, та його територіальних органів, закріплюються складові заробітної плати таких осіб [2]. Посадові оклади посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику та його територіальних органів встановлюються відповідно до розміру прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня календарного року. Прив'язка посадових окладів до прожиткового мінімуму зробить процес перегляду заробітної плати митника більш прозорим та зрозумілим. Адже на сьогоднішній день оплата праці митника, який несе службу в надважких умовах воєнного стану за будь-яких погодних умов, іноді ризикуючи власним життям, безумовно є невиправдано низькою, особливо в порівнянні з прикордонниками, які працюють пліч о пліч з митниками в пунктах пропуску в однакових умовах, маючи при цьому краще матеріально-технічне забезпечення та не маючи відповідальності за економічні наслідки виконання своїх посадових обов'язків.

Таким чином, запропоновані механізми прозорого конкурсного відбору очільника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, висококваліфікованою конкурсною комісією, нововведення щодо особливостей вступу на службу, проходження та припинення служби в митних органах, на нашу думку, сприятимуть стабільності та ефективності діяльності митних органів, розвитку митної справи та економічному зростанню, а також формуванню дієвого базису для зниження рівня корупційних проявів, що, в свою чергу, підвищить ефективність виконання митними органами своєї фіскальної і безпекової функцій. Втім, важливо, щоб ті законодавчі ініціативи, які покликані покращити клімат всередині Держмитслужби, не мали зовнішнього тиску та не перетворились на чергову піар компанію, коли замість реальних змін проходить тільки їх зовнішня імітація з метою перерозподілу сфер впливу на один з ключових фіскальних органів держави.

Список літератури

1. Макарова О. Організаційні засади діяльності митних органів з урахуванням зарубіжного досвіду. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2021. Вип. 26. С. 76-82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tppd_2021_26_10
2. Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів. База даних «Законопроекти» / ВР України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41704> (дата звернення: 13.04.2023)