

УДК 342.951

МОДЕРНІЗАЦІЯ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**MODERNIZATION OF CUSTOMS SERVICE OF UKRAINE
IN THE CONDITIONS OF EUROINTEGRATION****Корнева Т.В.,***кандидат юридичних наук, завідувач кафедри РІ
Київського університету права Національної академії наук України*

У статті з'ясовується роль митних органів у процесі реалізації економічної функції держави, визначаються функції митних органів у цьому контексті. Досліджуються стан і перспективи діяльності, спрямованої на виконання основних завдань, реалізація яких покладається на митні органи в умовах сьогодення. Розглянуто особливості інституціонального підходу під час дослідження процесів державного управління митною справою.

Ключові слова: функції держави, завдання митних органів, інституціоналізація, митна служба, державне управління митною справою.

В статье определяется роль таможенных органов в процессе реализации экономической функции государства, определяются функции таможенных органов в этом контексте. Исследуются состояние и перспективы деятельности, направленной на решение основных задач, реализация которых возлагается на таможенные органы в современных условиях. Рассмотрены особенности институционального подхода при исследовании процессов государственного управления таможенным делом.

Ключевые слова: функции государства, задача таможенных органов, институционализация, таможенная служба, государственное управление таможенным делом.

The articles deals with the role of customs authorities in the realization process of the state economy function, besides the functions of the customs authorities in this process are determined. The conditions and perspective activities are investigated. These activities are directed to the solvment of the main tasks which nowadays are becoming the responsibilities of the customs authorities, institutionalization, custom service, state administration by custom business, customi authorities.

Key words: functions of the state, task of customs authorities, institutionalization, customs, governance of customs.

Україна вже пройшла необхідний перший етап – становлення незалежної держави, первинне формування демократичних інститутів і ринкової економіки, проте побудована в Україні політична й економічна система є малоефективною. Причиною цього стала відсутність цілої низки інституційних і структурних реформ, які більш-менш успішно реалізувалися іншими країнами. Саме тому Україна сьогодні потребує масштабної модернізації всіх сфер життя. Кризова атмосфера українського суспільства в умовах війни є насиченою цими ідеями й поглядами. Сьогодні особливої актуальності на-

буває дослідження процесів та результатів інституційної трансформації митної служби України як основного шляху реалізації державних цілей у митній сфері. На наше переконання, особливості, можливості та межі застосування інституціонального підходу у сфері державного управління митною справою потребують нового підходу до дослідження ролі й значення митної служби в нашій країні.

Вплив інститутів та інституціональних змін на формування й діяльність митної служби України досліджувався в працях Г. Беккера, І. Бережнюка, В. Дементьєва, Ю. Дьо-

міна, Л. Дорофєєвої, Ю. Кунєва, Р. Нурсєва, Н. Нижника, П. Пашка, Д. Приймаченка, А. Шаститка та інших учених.

Метою статті є дослідження специфіки модернізації митної служби в умовах інституціонального підходу до проведення адміністративної реформи державного управління після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (далі – ЄС), обґрунтування пропозицій змін у державному управлінні митною справою.

Модернізація – це насамперед комплексний процес реформування наявних та створення нових політичних, правових, економічних і суспільних інституцій, а також запозичення правових норм, які відповідають кращим стандартам і цінностям розвинених європейських демократичних країн.

Змістом модернізації в умовах євроінтеграції України до ЄС є оновлення або створення нових інституційних органів, які створюють умови для перетворення суспільних відносин у політичній, правовій, економічній сферах на сучасних засадах, визнання принципів демократії, верховенства права й прав людини, професійної державної служби, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн.

Майдан показав, що без дієвого громадянського суспільства сподіватися на чесність, прозорість та відповідальність дій державних інститутів і посадових осіб усіх рівнів, на яких би гарних стандартах вони не були організованими, марно. Таким чином, одним із важливих елементів модернізації є докорінна зміна формату спілкування держави та громадян.

Тому в цьому контексті ключовим завданням модернізації є забезпечення раціональної організації державних інститутів. Така раціоналізація створює умови, за яких суспільство отримує реальні можливості покращувати законодавчу, виконавчу й судову владу, а відтак покращувати державну політику та розвиватися. Саме тому реформування митних органів України як інституційної організації держави є одним із найважливіших інструментів реалізації стратегії модернізації України.

Неоголошена війна з Росією, без сумніву, стала додатковим стимулом для пошуку українськими виробниками європейських партнерів. Після ратифікації Угоди про асоціацію України з ЄС на ринок ЄС виходитиме все більше українських експортерів. За таких умов сучасна митна служба України зобов'язана створити всі умови для безперешкодного проходження українських товарів у ЄС та європейських товарів в Україну, бути готовою і до збільшення цього потоку, і до нових завдань, які в неї з'являться.

Проте корупційність, складність митних процедур і їх суттєва непрозорість, суб'єктивність прийняття рішень щодо митного оформлення товарів та транспортних засобів – це ситуація, якою, на жаль, можна описати сьогодні роботу української митної системи.

За даними Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації в 2014 році український експортер на підготовку документів і митне оформлення витрачав у середньому 29 днів, сплачував 1 930 доларів США та оформлював 6 документів. Натомість у Данії, наприклад, аналогічна процедура митного контролю й митного оформлення потребує 6 днів, 795 доларів США та 4 документи.

Однак питання полягає не лише в поліпшенні та спрощенні митних процедур. Реформування митної служби України має охоплювати інституційну організацію, добір високопрофесійного персоналу, зміст і процедури діяльності всієї митної системи в цілому.

Модернізація митної системи на практиці повинна здійснюватися в доволі стислі строки, у тому числі з елементами «шокового» характеру, одним із яких виступає люстрація посадових осіб митних органів. Отже, коли мова йде про модернізацію митної служби, ми не можемо допустити винятково еволюційний процес, який триватиме десятиріччями. Звичайно, багато реформ потребують тривалого часу, проте не в митній системі.

Крім Угоди про асоціацію, ЄС та Україна підписали документ, про який згадують рідше, – Контракт з розбудови держави. Він суттєво доповнює прогалини, наявні в Угоді про асоціацію, у частині реформи державного управління, передбачає надання гранту у вигляді прямої бюджетної підтримки. Це найбільший з усіх грантів бюджетної підтримки, який будь-коли надавав ЄС, – 355 млн євро. Перший транш цієї допомоги (250 млн євро) було надано в травні 2014 року, а другий очікується в червні 2015 року.

Приймаючи від ЄС таку підтримку, Україна бере на себе зобов'язання виконати **8 умов**, щоб отримати наступний транш у 105 млн євро. У контракті, зокрема, ґрунтовно прописано кроки для боротьби з корупцією, підвищення доброчесності та відповідальності державних службовців. Також у ньому йдеться про конституційну, судову реформу, реформу виборчого законодавства, поліпшення доступу до інформації, реформу державного управління й закупівель. Тобто фактично цей грант спрямовується на розбудову державних інституцій і процедур, наприклад, у тому сенсі, що державна служба має стати більш стабільною, орієнтованою на європейські стандарти.

Від ефективного й професійного державного апарату залежить якість адміністративних процедур та здатність реагувати на виклики часу. Реформа державного управління є інструментом для запровадження інших реформ.

Існуюча система управління державною митною справою продовжує характеризуватися не властивими для демократичних країн параметрами, а саме:

- 1) ручне управління в центральному органі виконавчої влади з питань митної справи та його структурних підрозділах. Так, місцеві еліти продовжують керувати начальниками митниць, оскільки жодного начальника митниці неможливо призначити на посаду без узгодження з головою ОДА. Було заблоковано серйозні призначення за низкою митниць;
- 2) низька кваліфікація посадових осіб митних органів, що безпосередньо впливає на ефективність проведення митних процедур та якість прийнятих рішень щодо митного оформлення товарів і транспортних засобів, які переміщуються через митний кордон України;
- 3) високий рівень плинності кадрів, причиною якого є зміни політичної влади та бажання поставити на ключові посади «своїх» людей;
- 4) надмірна організаційна й правова регламентація завдань митної служби, яка породжує корупцію та службові зловживання.

Високий рівень інтеграції України у світове господарство та, відповідно, залежність соціально-економічного розвитку від динаміки й тенденцій розвитку світогосподарських процесів вимагає від України цілісної та ефективної митної політики як інструменту реалізації власних національних економічних інтересів у глобальній економіці. Митну політику формують і реалізують фахівці з питань митної справи. Отже, ключовим питанням модернізації митної служби є підбір та розстановка кадрів. На нашу думку, вирішувати його необхідно насамперед таким чином:

- 1) запровадити виключно конкурсні процедури добору й гарантування рівного доступу на всі посади митної служби, у тому числі із застосуванням детектора брехні;
- 2) під час проходження обов'язкового випробувального терміну професійні якості розвивати шляхом проведення базової спеціалізованої підготовки за відповідними індивідуальними програмами;
- 3) під час проведення атестацій головними критеріями для посадових осіб митних органів вважати професіоналізм і порядність;
- 4) систематично проводити щорічну перепідготовку та підвищення кваліфікації посадових осіб митних органів відповідно до кращих європейських і світових практик;
- 5) посилити персональну відповідальність за виконання посадових обов'язків та створення умов прозорої діяльності митних органів.

Прозора кадрова політика у сфері митної справи сприятиме суттєвому зменшенню корупційних ризиків.

Щодо створення й функціонування інститутів державного управління митною справою зазначимо, що вони не відповідають повною мірою сучасним реаліям та не можуть забезпечити ефективне виконання завдань митних органів, унормованих у Митному кодексі України.

Створення на базі податкової й митної служб Міністерства доходів і зборів України, ліквідація цього міністерства та утворення на його базі Державної фіскальної служби України призвели до виникнення організаційних, технічних і соціальних проблем під час надання адміністративних послуг суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, як фізичним, так і юридичним особам.

Упродовж 2014–2015 років митна система зіштовхнулася з ще численнішими викликами, а саме: вимушеним утворенням нових державних кордонів унаслідок анексії Криму, бойовими діями в Донецькій і Луганській областях, значним скороченням імпорту, активною мобілізацією особового складу митних органів тощо.

Сучасні реалії вимагають переосмислення ролі та значення митної служби. На нашу думку, реорганізація митної служби шляхом її приєднання до податкової служби призвела до негативних наслідків її перетворення на виключно фіскальний орган. Сьогодні чисельність митних органів, які наповнюють державний бюджет у розмірі 48% доходів усієї державної фіскальної служби, складає лише 11 тисяч чоловік, які поряд із фіскальною функцією зобов'язані виконувати ще 17 завдань. Так, відповідно до статті 544 Митного кодексу України запобігання й протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил на всій митній території України покладаються на митні органи, проте повноцінне виконання митною службою поставленого завдання,

на думку багатьох теоретиків і практиків, є неможливим без права на оперативно-розшукову діяльність та проведення досудового слідства в кримінальних справах про контрабанду.

Контрабанда є небезпечним проявом організованої злочинної діяльності, масштаби якої становлять реальну загрозу впровадженню соціально-економічних реформ і стабілізації чинників внутрішнього ринку України. З огляду на зазначене особливої актуальності для результативної боротьби з контрабандою набуває питання ефективної взаємодії органів державної влади, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

На сьогодні завдання боротьби з контрабандою виконують Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України та Державна митна служба України. Серед наведених відомств лише митні органи не мають права на оперативно-розшукову діяльність. Отже, абсолютно логічним було б сьогодні об'єднання прикордонної й митної служби та створення на їх базі Прикордонно-митної служби України, оскільки Україна досі перебуває в умовах прозорості 4 579 км кордону, що становить більше половини (55,7%) усієї довжини державного кордону. Із цього постає намагання криміналітету використати таку ситуацію у своїх злочинних цілях.

Вважаємо, що важливими напрямками подальших досліджень є такі:

- наукове обґрунтування створення ефективної системи митних органів України з урахуванням європейської практики діяльності митних служб;
- усунення дублювання контрольних функцій під час проведення митного контролю з іншими державними контролюючими органами;
- зменшення впливу політичних еліт на кадрову політику митної служби України.