

О. С. Титов

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

КАДРОВА ПОЛІТИКА У ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СЛУЖБІ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН ТА ПРОЕКЦІЯ НА УКРАЇНУ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Стаття розглядає актуальні питання щодо проведення реформ митної системи України. Зокрема, кадрової політики митної служби. Проаналізовано побудову митних органів таких європейських країн як Польща, Австрія, Литва, Латвія, Франція та Фінляндія в аспекті кадрової політики. Досліджено досвід успішних європейських держав, які характеризуються прогресивними та ефективними митними системами. Основні принципи кадрової політики, які відповідають нормам Європейського Союзу, включають прозорість та об'єктивність відбору кадрів, підвищення кваліфікації та ефективний моніторинг роботи. Кожна країна вирішує самостійно яким шляхом можна досягнути роботи митної служби на даних принципах. Вони різняться, але дають запланований результат.

Україна на шляху до євроінтеграції реформує свою митну систему: приводить законодавство до вимог ЄС, покращує матеріально-технічну базу служби, втілює діджиталізацію процесу і в цих питаннях досягла значущих результатів. Але найбільша проблема реформування митної служби України залишається невирішеною – це кадрова політика. За опитуванням експортерів та імпортерів України, саме корупція та хабарництво, некваліфіковані кадри є основною проблемою митниці.

Вивчив базові принципи організаційної побудови кадрової політики митних органів деяких європейських країн, стратегічних і тактичних напрямів їхньої роботи та провів аналіз ключових результатів функціонування, зроблено висновки щодо можливості впровадити наступні практики: забезпечення відкритого конкурсу на всі посади в митних органах, навіть у період воєнного стану, з метою зниження ризику корупції; введення системи регулярних перевірок діяльності митників для виявлення та запобігання порушенням; розробка та впровадження навчальних програм, спрямованих на підвищення обізнаності митників про корупцію та методи її запобігання; використання електронних систем для зниження можливостей для корупції та підвищення ефективності роботи.

Україні потребує створення нового професійного та якісного кадрового потенціалу української митної служби, що підвищить довіру суспільства до реформ і, як наслідок, значно збільшить ефективність впровадження реформ.

Ключові слова: митна система, митні органи, кадрова політика реформування, європейська інтеграція.

Постановка проблеми. Метою статті є дослідження кадрової політики митної системи України в контексті євроінтеграційних процесів. Західні партнери України неодноразово звертали увагу керівництва держави на проведення реформи митної служби, її законодавчого закріплення. Україна, приєднавшись до Європейського Союзу, стане її західною границею. Кожен рік з'являються все нові та нові підходи до реформування митної системи. Це не дозволяє здійснити її покроковий план.

Стрижнем проблеми залишається кадрова політика. Вирішивши це питання, реформа митниці буде йти набагато швидше.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення питань щодо служби в митних органах здійснювались такими ученими, як: Г.Ю. Разумей, Т.О. Коломоєць, В.Т. Комзюк, О.М. Мельник, В.В. Прокопенко, О.І. Ткачук, В.І. Щербина, Є.В. Додін, В.В. Ченцов та ін. Проте дослідження методів відбору на державну службу в митні органи в інших країнах, особливості відбору залишились поза увагою вчених.

Мета статті. Головна мета цієї роботи – вивчивши успішний досвід щодо впровадження кадрової політики митних служб європейських країн, висунути гіпотези про те, які реформи можуть бути запозичені Україною для успішної євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. 23 червня 2022 року Європейська рада надала Україні статус кандидата на вступ до Європейського Союзу. Цей статус поставив перед Державною митною службою та урядом значні виклики, але водночас відкрив амбітні можливості для створення сучасної митної системи в Україні.

Національна стратегія доходів України до 2030 року визначає важливі напрямки реформування митної політики, спрямовані на зміцнення правового поля у сфері митного регулювання та підвищення ефективності боротьби з контрабандою і порушеннями митних правил. Одним із ключових аспектів є трансформація української митниці в східну митницю Європейського Союзу, що передбачає гармонізацію законодавства з нормами ЄС та прийняття нового Митного кодексу України на основі стандартів Євросоюзу [1].

Функціонування та реформування митних органів в Україні завжди було складним і суперечливим процесом. Митниця є однією з найчастіше реформованих інституцій серед органів влади. Кожна нова адміністрація намагалася вносити свої зміни та інновації. Протягом своєї історії митниця зазнала численних інституційних змін до моменту як Державна митна служба не відновилася як окремий орган у 2019 році [2].

Сфера митних процедур в Україні продовжує зазнавати значних змін: спрощення торговельних процесів через поступову цифровізацію, зменшення впливу людського фактору, гармонізація митного законодавства з європейськими нормами, а також поступова інтеграція з європейськими ІТ-системами. Однак це лише частина завдань, які необхідно виконати Україні для інтеграції до Митного союзу ЄС [3].

Реформування митниці супроводжується численними викликами. Громадяни вважають її одним із найбільш корумпованих органів. Водночас Держмитслужба забезпечує близько третини державного бюджету України. Під час повномасштабної війни митні надходження стали одним із головних джерел фінансування потреб безпеки та оборони. Важливість ефективної роботи митниці полягає також у виконанні безпекових функцій, захисті легальної торгівлі та захисті споживачів від контрафакту. Перспектива вступу України до ЄС чітко окреслює напрямок розвитку митниці. На відміну від інших сфер, ми маємо чітку мету та розуміння технічних і законодавчих вимог для її досягнення [3].

Сьогодні в ЄС немає єдиного підходу до інституційної організації митних та податкових органів. Деякі країни мають традиційно окремі митниці, діючі століттями (наприклад, Франція, Німеччина, Швеція). Окремі країни-сусіди України впродовж останнього десятиліття об'єднали митні та податкові органи для збільшення ефективності, що нагадує спробу України створити ефективну Державну фіскальну службу [4].

Організаційна структура митних органів може змінюватися під впливом змін економічного середовища (централізація митниці в Австрії) або просто негативного досвіду (Румунія нещодавно відділила митницю від податкової) [5].

Важливо не стільки «форма» митних органів, скільки їхня здатність виконувати завдання, спільні для всього Митного союзу ЄС. Це має усунути потребу в постійних обговореннях щодо «архітектури» української митниці та зосередити увагу на пріоритетних для ЄС змінах [6].

Національна стратегія доходів включає необхідність удосконалення системи адміністративної відповідальності за порушення митних правил через внесення змін до Митного кодексу України [7].

Основними викликами для України були названі наступні:

1. Повномасштабна військова агресія росії проти України.
2. Необхідність приведення у відповідність до норм ЄС українського законодавства не тільки у митній, а й низці інших сфер.
3. Втрата частини платежів, які почнуть перераховуватися в бюджет ЄС.
4. Значна довжина українського кордону: Україна матиме найдовший зовнішній сухопутний кордон ЄС.
5. Боротьба з корупцією та антикорупційні заходи, забезпечення принципів доброчесності.
6. Удосконалення ІТ складової митних процедур та її інтеграція до європейських систем.
7. Посилення спроможності Держмитслужби у т.ч. призначені голови Держмитслужби.

Також за результатами щорічного опитування українських імпортерів та експортерів у 2023 році щодо перешкод у митній сфері були названі топ-5 перешкод, над усуненням яких треба Україні працювати (Рис. 1).

Якщо проаналізувати результати дослідження, то можна зробити висновок, що основною проблемою митної служби України, окрім недосконалого законодавства та технічного оснащення, є кадрова політика.

Від якості кадрів залежить ефективність роботи служби в цілому. Це включає дотримання законів, боротьбу з корупцією та постійне підвищення кваліфікації персоналу. Україна може адаптувати найкращі практики інших країн, щоб вдосконалити свою митну службу.

Основні принципи кадрової політики, які відповідають нормам ЄС, включають:

Прозорість та об'єктивність відбору кадрів: важливо забезпечити відкритий конкурсний відбір на всі посади, щоб уникнути непотизму та корупції.

Постійне підвищення кваліфікації: регулярне навчання та професійний розвиток митників забезпечують високу якість їх роботи.

Ефективний моніторинг та оцінка діяльності: система оцінки результатів роботи митників повинна бути прозорою та об'єктивною.

Боротьба з корупцією: впровадження ефективних механізмів боротьби з корупцією є ключовим аспектом кадрової політики [10].

Проаналізувавши досвід роботи митних служб Франції, Польщі, Латвії, Литви, Фінляндії

та Австрії, більшість з яких є членами Європейського Союзу, зробимо висновок.

У Франції основною місією митниці є забезпечення безпечної торгівлі як на міжнародному рівні, так і всередині країни та в межах Європейського Союзу. Згідно з міжнародним рейтингом «DoingBusiness 2020» за показником «Міжнародна торгівля», Франція посідає перше місце, зберігаючи позицію з попереднього року. 88% користувачів задоволені послугами французької митниці [9]. Отже, можна стверджувати, що митниця Франції ефективно працює для задоволення потреб бізнесу.

Боротьба з корупцією в митних органах Франції здійснюється через впровадження суворих правил та процедур, які регулюють діяльність митників. Система регулярних перевірок дозволяє виявляти порушення та вживати необхідних заходів. Аудити проводяться як внутрішні, так і зовнішні. Відкритість даних про діяльність митних органів та високий рівень професійної підготовки митників сприяє зниженню корупційних ризиків [11].

Польща також має успішний досвід боротьби з корупцією в митних органах. Призначення на ключові посади здійснюється через відкриті конкурси, що забезпечує прозорість процесу та дозволяє обирати найкращих фахівців. Міністерство фінансів Польщі відповідає за призначення керівництва митної служби, однак процедура є чітко регламентованою і менш схильною до політичного впливу. При відборі кадрів,

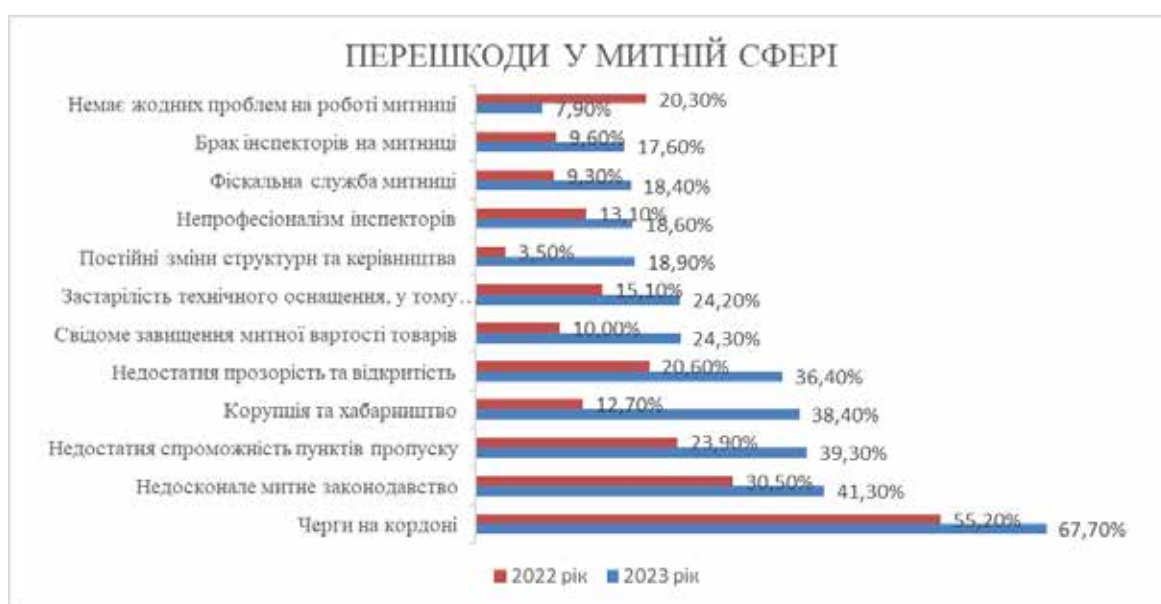


Рис. 1. Перешкоди у митній сфері

Джерело: складено автором на основі [9]

з претендентами проводять тестування, серед яких можуть бути психологічні тести або тести на моделювання. У Польщі кваліфікаційна процедура обов'язкова для всіх кадрових чиновників. Прозорість процесів та публікація звітів і статистичних даних дозволяють здійснювати громадський контроль. Також Польща інвестує у навчання та підвищення кваліфікації митних працівників відповідно до європейських стандартів, завдяки чому зростає їх професійний рівень [12].

Митні працівники Польщі проходять сертифікацію, що підтверджує їх компетентність та відповідність міжнародним стандартам.

Латвія запровадила кілька ефективних заходів для боротьби з корупцією та підвищення ефективності митної служби – впровадження електронних систем декларування, що знижує можливості для корупції та сприяє прозорості процедури відбору кадрів. Регулярні тренінги та курси для митників забезпечують високий рівень професійної підготовки [13].

Литва має ефективні механізми боротьби з корупцією в митних органах. Відбір кадрів здійснює Департамент державної служби. Претенденти повинні скласти обов'язковий письмовий іспит, який складається з двох частин: загальні та юридичні знання, а також питання, що стосуються конкретної посади. Окрім того, перевіряються знання іноземної мови: англійської, французької або німецької. Результати тестів оцінюються та ранжуються. Після цього проводиться співбесіда, на якій перевіряються лідерські навички кандидатів [14].

В Австрії до тесту включають перевірку логічних здібностей (завдання на встановлення логічних зв'язків), мовне відчуття та орфографію, математичні здібності, аналіз діаграм і текстів. Крім того, майбутній держслужбовець має продемонструвати свою вправність у практичних завданнях, де моделюються реальні ситуації, а потім пройти співбесіду [15].

Фінляндія відома своєю високою ефективністю та низьким рівнем корупції в митних органах. Всі процедури є максимально прозорими та підзвітними. Проводяться регулярні навчальні програми для митників. Система постійного моніторингу та оцінки роботи митних органів сприяє їх ефективності [16].

Україна може запозичити практики з досвіду Франції, Польщі, Латвії, Литви, Фінляндії, Австрії та вибудувати свою.

В Україні порядок проходження служби в митних органах, а також порядок вступу на службу

в митні органи регламентується Митним кодексом України [7]. У тих частинах, які не врегульовані Митним кодексом, діє законодавство про державну службу та інші акти законодавства України, зокрема: Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року з урахуванням чинного антикорупційного законодавства [17] та інших нормативних актів, ухвалених Кабінетом Міністрів України та Національним агентством України з питань державної служби.

Залишаються неврегульованими низка важливих аспектів, таких як механізм прийняття на державну службу та просування по ній, правова захищеність і політична нейтральність державних службовців, а також їх мотивація, стимулювання та заохочення під час здійснення службової кар'єри [18]. Окрім того, неврегульованим залишається питання підготовки кадрів на достатньо високому рівні для державної служби [19].

Прийняття змін до Закону «Про держслужбу», спричинило виникнення правових колізій, особливо в частині процедури прийняття на державну службу працівників митних органів. Крім того, специфічними вимогами для державних службовців є професійні та моральні якості, а також належний стан здоров'я. Законопроект містить лише одну спеціальну вимогу до кандидатів на службу в митні органи, а саме – наявність відповідної освіти та проходження професійної підготовки у спеціалізованому навчальному закладі. Як показує успішна практика європейських країн, цього недостатньо [20].

Висновки і пропозиції. Визнання суперечливих питань відбору державних службовців митних органів у законодавстві відкриває шлях до їх подолання. Зміни до чинного законодавства спростять доступ до спеціалізованої митної діяльності та забезпечать відкритість, прозорість і незалежність митних органів. Як наслідок, це сприятиме створенню професійної та якісно нової митної служби. Це також призведе до формування нового кадрового потенціалу в українській митній службі, що підвищить довіру суспільства до реформ і значно покращить їх ефективність.

Митний аудит є важливим інструментом для запобігання митним порушенням. Шляхом систематичного аналізу митних процесів та процедур аудиторі можуть виявляти слабкі місця та ризикові зони, що дозволяє ухилення від сплати мита або інших порушень митних правил. Завдяки митному аудиту можна вчасно виявляти та усувати ці порушення, що сприяє підвищенню ефективності митного контролю.

Список використаної літератури:

1. Міністерство фінансів України – Національна стратегія доходів до 2030 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minfin-rozpoviv-pro-natsionalnu-stratehiu-dokhodiv-do-2030-roku>
2. Кабінет Міністрів України – Моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди. URL: <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/customs>
3. Урядова кампанія EUКраїна – Партнерство з ЄС. URL: <https://eu-ua.kmu.gov.ua/partnership/duty/>
4. Міністерство фінансів України – Реформа Державної фіскальної служби. URL: <https://mof.gov.ua/uk/reform-of-the-sfs-customs>
5. Федеральне міністерство Республіки Австрія – Про централізацію митної служби Австрії. URL: <https://www.bmf.gv.at/en/the-ministry/internal-organisation/Customs-Authority-Austria-.html>
6. Національне агентство з питань запобігання корупції – Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsiyna-strategiya-na-2021-2025-r.pdf>
7. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 32 (04.05.2012).
8. Офіційний сайт Міжнародного рейтингу DoingBusiness. URL: <http://www.doingbusiness.org/>
9. Офіційний сайт Інститут економічних досліджень та політичних консультацій. URL: <http://www.ier.com.ua/>
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49.
11. Мельник О. Г., Тодошук А. В., Адамів М. Є. Досвід Франції щодо побудови та функціонування митної системи: проєкція на Україну в умовах європейської інтеграції. URL: https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2018-7_0-pages-38_43.pdf
12. Верховна контрольна палата Польщі – Національна податкова адміністрація. URL: <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-krajowej-administracji-skarbowej.html>
13. Ковриженко Д. Декларування активів та інтересів: досвід країн ЄС. *Запобігання конфлікту інтересів та корупції в депутатській діяльності: досвід країн ЄС та пропозиції для України*. К., 2011.
14. Економічна правда – Тестування митників як крок до нової, європейської митниці. URL: <https://www.epravda.com.ua/projects/mytnytsia/2021/07/1/674862/>
15. Тимошук В. П. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / В. П. Тимошук, А. М. Школик. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.
16. Пархоменко-Куцевіл О. І., Досвід формування антикорупційних інституцій у Фінляндії: досвід для України. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2019/42.pdf
17. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
18. Національне агентство з питань державної служби – Організація і проведення конкурсів на посади державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/upravlinnya-personaloma-derzhavnij-sluzhbi/organizaciya-i-provedennya-konkursiv-na-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi>
19. Кабінет міністрів України – Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-п#Text>
20. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу». URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukraini-pro-derzhavnu-sluzhbu>

Tytov O. S. Personnel policy in the state customs service: experience of european countries and projection for Ukraine in the conditions of european integration

The article examines current issues regarding reforms of the customs system of Ukraine. In particular, the personnel policy of the customs service. The construction of the customs authorities of such European countries as Poland, Austria, Lithuania, Latvia, France and Finland in terms of personnel policy is analyzed. The experience of successful European states characterized by progressive and efficient customs systems is studied. The main principles of human resources policy, which comply with the norms of the European Union, include transparency and objectivity of personnel selection, professional development and effective monitoring of work. Each country decides independently how to achieve the work of the customs service based on these principles. They differ, but give the intended result.

On the way to European integration, Ukraine is reforming its customs system: bringing legislation to EU requirements, improving the material and technical base of the service, implementing digitalization of the process, and has achieved significant results in these matters. But the biggest problem of reforming the customs service of Ukraine remains unsolved – it is personnel policy. According to a survey of exporters and importers of Ukraine, corruption and bribery, unqualified personnel are the main problems of customs.

He studied the basic principles of the organizational construction of the personnel policy of the customs authorities of some European countries, the strategic and tactical directions of their work and conducted an analysis of the key results of the operation, conclusions were drawn regarding the possibility of implementing the following practices: ensuring open competition for all positions

in the customs authorities, even during the period of martial law, in order to reduce the risk of corruption; introduction of a system of regular inspections of customs officials to detect and prevent violations; development and implementation of educational programs aimed at increasing the awareness of customs officers about corruption and methods of its prevention; using electronic systems to reduce opportunities for corruption and improve work efficiency.

Ukraine needs the creation of a new professional and high-quality personnel potential of the Ukrainian customs service, which will increase public trust in the reforms and, as a result, significantly increase the effectiveness of the implementation of the reforms.

Key words: *customs system, customs authorities, personnel policy of reform, European integration.*