

О. В. Ковальчук,
слухач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,
Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика
ORCID ID: 0000-0001-8922-6927

К. В. Дубич,
д. держ. упр., професор, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного
адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика
ORCID ID: 0000-0002-3409-8179

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.15.120

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В МИТНИХ ОРГАНАХ

О. Kovalchuk,
Master's student of the Department of Management Health Care and Public Administration,
Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine
K. Dubych,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of Healthcare Management
and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine

PROBLEMS OF CIVIL SERVICE REFORM IN CUSTOMS AUTHORITIES

Реформа державної служби є однією з ключових реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи в різних сферах державної політики. Ефективна система державної служби є ключовою конкурентною силою країни та передумовою європейської інтеграції.

Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України, пов'язана з розробкою державної політики у різних сферах, можлива за умов наявності професійної, підзвітної, ефективної та дієвої системи центральних органів державного управління. Зменшення адміністративного тягаря державного регулювання, поліпшення якості адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращать позицію країни у світових рейтингах конкурентоспроможності. Метою цієї статті є виявлення теоретичних або практичних питань, що потребують вирішення щодо державної служби України на прикладі митної служби.

Для розвитку митної служби одним із серйозних питань є фінансове забезпечення служби та соціальні проблеми особового складу. Без цих складових неможливо запроваджувати модернізацію і реформи. Розвиток інфраструктури, технічне оснащення і впровадження інноваційних проєктів є одним з основних і ключових напрямів реформи митної служби. За відсутності відповідної інфраструктури та соціального забезпечення особового складу створити чесну, прозору і безкорупційну митницю неможливо.

Вирішення проблем, що існують в системі державної служби України, стало просто необхідно в сучасному суспільстві. Одним із завдань проведеної в країні реформи органів державної влади є усунення суперечностей та прогалин в законодавстві України про державну службу з метою вдосконалення системи державного управління, встановлення правового становища державних службовців, підвищення авторитету державної служби тощо.

На прикладі митної служби України проаналізовано основні перешкоди формування дієвої державної служби, зокрема недотримання принципів стабільності, законності, соціальної справедливості, системності тощо. Визначено деякі правові колізії щодо проходження державної служби у митних органах.

Civil service reform is one of the key reforms in transition economies, implementing comprehensive reforms in various areas of public policy. An effective civil service system is a key competitive force in the country and a prerequisite for European integration.

Effective activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine related to the development of public policy in various areas are possible provided that there is a professional, accountable, efficient and effective system of central government. Reducing the administrative burden of government regulation, improving the quality of administrative services, ensuring the legality and predictability of administrative actions will improve the country's position in global competitiveness rankings. The purpose of this article is to identify theoretical or practical issues that need to be addressed in the civil service of Ukraine on the example of the customs service.

One of the serious issues for the development of the customs service is the financial support of the service and the social problems of the personnel. Without these components, it is impossible to implement modernization and reforms. Infrastructure development, technical equipment and implementation of innovative projects is one of the main and key areas of customs service reform. In the absence of appropriate infrastructure and social security for personnel, it is impossible to create fair, transparent and non-corrupt customs.

Solving the problems that exist in the civil service of Ukraine has become simply necessary in modern society. One of the tasks of the reform of public authorities in the country is to eliminate contradictions and gaps in the legislation of Ukraine on civil service in order to improve the system of public administration, establish the legal status of civil servants, increase the authority of the civil service and more.

On the example of the Customs Service of Ukraine, the main obstacles to the formation of an effective civil service are analyzed, in particular, non-compliance with the principles of stability, legality, social justice, systematization, etc. Some legal conflicts regarding the civil service in the customs authorities have been identified.

Ключові слова: державна служба, державне управління, реформування державної служби, митні органи, Держмитслужба.

Key words: civil service, public administration, civil service reform, customs authorities, State Customs Service.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Попри дестабілізуючі дії Росії, конфлікт на сході та спалах пандемії коронавірусу, Україна продовжує досягати прогресу на своєму шляху реформ державної служби, зокрема й у митній сфері. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, визначає основні вектори реформування митної служби. Проте політична нестабільність, зміна урядів, відсутність системного бачення здійснення необхідних змін зводить нанівець будь-які концептуальні підходи до реформування державної служби у митних органах. Так, у 2012 році набрав чинності новий Митний кодекс України, де у главі 79 чітко окреслено питання проходження державної служби у митних органах. Проте з 2012 року центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи було неодноразово реорганізовано, що змінило концепт реформування, й лише наприкінці 2018 року було відновлено функціонування Державної митної служби України із значно зменшеним функціоналом.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Державна служба з'явилася і існує там, де існує держава. Це основа державної влади та правовий механізм управління суспільством. У багатьох розвинених країнах світу державна служба є одним із ключових елементів системи державного управління, ефективно функціонування якого забезпечує дотримання конституційних прав і свобод громадян, послідовний та стійкий розвиток країни. Це джерело регулювання більшості соціальних проблем, і вона варіюється залежно від соціального та економічного рівня кожної країни, їх режиму та форм управління. Без державної служби неможливо реалізувати різні завдання та функції, покладені на державу, розвинені країни просто втратять правові механізми для управління ним і не зможе існувати стабільно [1].

Створення ефективного та дієвого механізму державного контролю є пріоритетним завданням для будь-якої країни світу. Таким чином, у 1991 році, після проголошення незалежності України, наше суспільство та

кож порушило питання про пошук оптимальної політичної, правової та управлінської моделі державного будівництва.

Характерною особливістю сучасного етапу розвитку державної служби в Україні є наявність реформаторських ініціатив і змін, спрямованих на забезпечення її якісного функціонування. Реформування державної служби є одним з напрямів реформи державного управління, що визначено в Україні у концептуальних документах. Так, 18 грудня 2018 року Кабінет Міністрів України затвердив нову редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (далі — Стратегія) та план заходів з її реалізації на 2019—2021 роки розпорядженням від № 1102-р., яка вже 21 липня 2021 року вона була актуалізована на період до 2025 року (розпорядження Кабінету Міністрів України "Деякі питання реформування державного управління України", ще не оприлюднено) та затверджено план заходів з її реалізації. У Стратегії серед основних проблем державної служби відзначено відсутність централізованої бази даних державних службовців, що ускладнює облік та запровадження сучасних практик управління персоналом; складність звільнення (й як недопустити свавілля у цьому так й як звільнити неефективних посадових осіб); формальність визначення посадових обов'язків; відсутність методики проведення оцінки та системи класифікації посад, що створює дисбаланс в оплаті праці; відсутність мотиваційної ролі матеріального стимулювання; неможливість/непотрібність прямого копіювання моделей державної служби тощо.

Про це ж також відзначали не лише урядовці, а й у наукових дослідженнях. Так, Є. Грайнер [2] досліджував проблемні питання реформування державної служби в контексті суспільних та державних перетворень сучасного етапу розвитку України та дійшов висновку про доцільність формування візії системи державної служби в Україні та відштовхуючись від неї удосконалити систему управління державною службою, нормативно регулювання питань державної служби, закріпити єдині стандарти якості державної служби.

Н.Т. Гончарук [3] визначив проблеми модернізації державної служби та управління людськими ресурсами

в Україні, при цьому розкрив основні складові елементи реформи, що забезпечують модернізацію державної служби й управління людськими ресурсами.

Виконання державними службовцями завдань та функцій держави на професійній основі повинно супроводжуватися стабільністю відносин державної служби, бездоганністю та ефективністю адміністративної діяльності, її незалежністю від можливих політичних змін [4].

Не є винятком й митна служба. Г.О. Шамборовський у [5] оцінив здійснення реформування української митної служби в рамках Угоди про асоціацію та створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом та дійшов висновку про те, що зобов'язання виконані частково, насамперед, через відсутність або неузгодженість законодавчих актів.

За результатами проведеного ретроспективно-компаративного аналізу побудови організаційних структур управління митними органами України протягом 1991—2019 рр. було виявлено, що весь цей час в Україні відбувається перманентний процес реформування системи управління митними органами, що в цілому негативно відбивається на ефективності та результативності здійснення митної справи [6].

А. Мазалов у [7] відзначає серед проблем реформування державної служби у митних органах: популізм псевдореформаторів, неконструктивна критика методів реформи, саботаж запровадження реальних механізмів оновлення митної системи. Про недоцільність здійснення реформування митної системи України у випадку, якщо її метою є винятково збільшення доходів до державного бюджету чи вирішення питань політичного характеру відзначали у [8] В.В. Ченцов та А.В. Мазур.

Л.М. Дорофеева підкреслює, що не варто експериментувати з такою важливою для країни інституцією, а навпаки, застосовувати виважені і науково обгрунтовані підходи на основі формування Концепції реформування митних органів України [9].

Неодноразово питання реформ у митній сфері піднімав уряд, особливо відзначимо початок 2016 року, коли, вказуючи це як орієнтир для МВФ, доцільним вважали віддати найкорумпованіші митниці на аутсорсінг [10]. Мінлива позиція уряду та відсутність комплексного розвитку митної справи значно вплинула саме на митну службу, яка до 2013 року вважалась зразковою, працювала відповідно до прийнятих концепцій. Так, митну службу об'єднували з податковою у вигляді єдиного профільного департаменту, створювали міжрегіональну митницю, постійно здійснюючи реорганізації територіальних органів митної служби, а наразі переводячи її у формат єдиної юридичної особи. Отже, реформування митної служби повинно призводити до системного, руйнуючого впливу на тіньову економіку та корупцію у цій сфері, забезпечувати виконання завдань, покладених на митні органи, проте створює хаос у інституції, яка наповнює державний бюджет та є складовою економічної безпеки.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є виявлення теоретичних або практичних питань, що потребують вирішення щодо державної служби України на прикладі митної служби.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Простежуючи історію створення і функціонування інституту державної служби, можна зробити висновок, що процес реформування є постійною складовою її розвитку. Історія державної служби — це безперервний пошук її найбільш ефективної і доцільної моделі. З одного боку, це є цілком зрозумілим, оскільки еволюція поглядів, дискурсів і розуміння — це завжди тривалий процес. Однак, з іншого боку, ефективність державної служби значною мірою залежить від реалізації такого принципу державно-управлінської діяльності як стабільність, яка виражається передусім у стійкості професійного положення державних службовців, їх незалежності від політичних змін, наступності традицій і підходів до організації діяльності.

З огляду на значення принципу стабільності для організації і функціонування державної служби, вважаємо обов'язковим його дотримання/забезпечення, оскільки він законодавчо визначений (як і принципи політичної нейтральності) в системі принципів державної служби (рис. 1).

Це положення має стратегічне значення для розвитку державної служби, в т. ч. й у митній сфері, особливо, маючи на увазі той факт, що орієнтиром (або бажаної моделлю) на цьому шляху є створення професійної, стабільної, політично нейтральної та підзвітної суспільству державної служби, чуйно реагує на всі зміни в суспільстві, його вимоги і потреби. При цьому вирішальне значення для досягнення намічених цілей має забезпечення, з одного боку, високої лояльності громадян до державних органів, довіри до них, сприйняття і підтримки реформ, що відбуваються, а з іншого боку, лояльності їх власного персоналу, його готовність і здатність працювати в умовах, що змінюються.

Проте, як уже вище зазначалося, митна служба дійсно стала об'єктом експериментів, змінилася не лише зовнішня конфігурація (від статусу центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів з правом законодавчої ініціативи до повної втрати автономності у 2013—2018 роках та відновленням у грудні 2018 року з дещо зменшеними повноваженнями), а також й внутрішня (у 2019—2021 роках відбувається постійна реорганізація як центрального апарату, так й її територіальних органів, а з 01.07.2021 року взагалі робота у форматі єдиної юридичної особи; на офіційному сайті майже відсутня інформація про характеристики роботи департаментів, митниць тощо).

Турбулентність спостерігається й у засадах, що визначають напрями розвитку митної системи. Зокрема, Концептуальні напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику були затверджені розпорядженням КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р, проте вони були спрямовані на завдання, встановлені на період до 2020 року. Відповідно до вищенаведеного документу 5 липня 2019 року розпорядженням КМУ № 542-р було затверджено план заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику, який вже 13 травня 2020 року втратив чинність за розпорядженням КМУ № 569-р. Щороку Держмитслужба розробляє план діяльності, що затверджується Мінфіном. Отже, стратегічні орієнтири розвитку митної служби наразі відсутні, хоча деякі орієнтири вже вста-

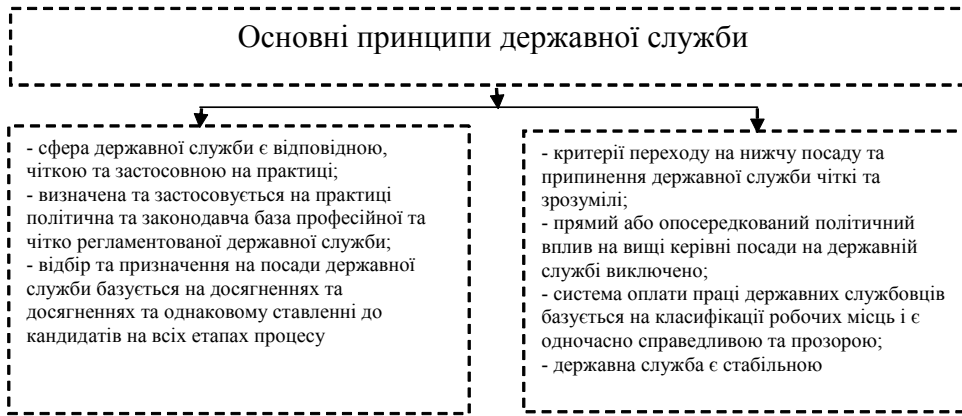


Рис. 1. Особливості, покладені в основу державної служби України за принципами SIGMA

Джерело: складено авторами за Законом України "Про державну службу".

новлені Національною економічною стратегією на період до 2030 року, затвердженою постановою КМУ від 03 березня 2021 р. № 179 та оприлюднювалися різні концепції реформування від різних організацій та Мінфіну.

Виходячи з вищенаведеного підходу, ефективність функціонування інституту державної служби необхідно розглядати в двох взаємопов'язаних площинах: з одного боку — якості і ефективності роботи державних органів з точки зору виконання зовнішніх функцій/завдань, якості адміністративних послуг, а з іншого — задоволення цілей і потреб персоналу цих органів, створення умов для його професійної самореалізації, розвитку та використання. Вважаємо, що без усвідомлення, обліку та реального забезпечення (правового, організаційного, соціального тощо) взаємозв'язку цих двох складових досягнення цілей будь-яких реформ (у цьому випадку державної служби) не представляється можливим.

Отже, споживачем митного адміністрування поряд з фізичними та юридичними особами (зовнішні споживачі) є й їх власний персонал (внутрішні споживачі). Між цими складовими існує тісний взаємозв'язок: якість митного адміністрування, якісне виконання посадових обов'язків безпосередньо залежить від рішення завдань кадрового забезпечення митної служби.

У зв'язку з цим об'єктивною потребою стає закріплення на рівні нормативно-правових актів чи змін до них, мети і завдань діяльності в сфері кадрового забезпечення державної, зокрема митної служби, сутності та основних напрямів кадрової політики, компетенції суб'єктів управління персоналом в системі управління митною службою, механізму їх взаємодії.

Наразі пандемія змінила звичний порядок функціонування всіх суб'єктів, у т.ч. й центральних органів виконавчої влади, що викликало виникнення нового формату роботи посадових осіб — віддаленої роботи. Тому адаптація умов роботи державних службовців, а також невирішені досі питання (реформа оплати праці на основі класифікації посад відповідно до рекомендацій SIGMA, активна робота в HRMIS, розвиток системи професійного навчання тощо) залишаються ключовими завданнями НАДС. На відміну від праці керівників і фахівців органів управління в недержавному секторі економіки праця державних службовців недооцінена. Передбачена законодавством, невелика диференціація в оплаті праці держав-

них службовців, недостатньо стимулює ефективність їх службової діяльності. Така різниця в розмірах оплати праці між державними службовцями та працівниками недержавного сектора економіки ускладнює залучення на державну службу кваліфікованих фахівців і керівників, що призводить до відтоку державних службовців в недержавний сектор економіки.

Водночас в Україні продовжується формування негативного іміджу проходження служби у митних

органах. Зокрема, працівники, здійснюючи роботу у доволі важких умовах (постійної зміни структури, керівництва, навантаження, реорганізації, та умовах, недостатнього облаштування робочих приміщень та місць тощо) є доволі соціально незахищеними. Це при тому, що особовий склад має, по своїй діяльності, доступ до секретної інформації, має специфічні знання і навички, які можуть бути спрямовані як на благо держави, так і проти нього, де, крім цього, є небезпека для життя і здоров'я, існують ще й корупційні ризики, при низькій заробітній платі, на рівні некваліфікованого персоналу суб'єктів господарювання, невпевненістю в завтрашньому дні, через постійне реформування з погрозами пониження і звільнень, навіть коли немає стягнень і зауважень до роботи. За таких умов співробітник за першої нагоди розкриє інформацію, навчить методиці приховування або недотримання законодавства, оскільки в умовах функціонування митної служби питання кар'єри, професійного зростання без корупційних дій неможливі.

Так, Міністерство фінансів спільно з Держмитслужбою, Національним агентством з питань державної служби за сприяння Посольства США та представництва Міжнародної організації з міграції в Україні організували та провели тестування працівників територіальних підрозділів митної служби з питань кваліфікації та благонадійності. Добропорядність повинна була стати своєрідним індикатором антикорупційної резистентності посадової особи митного органу. Актуальним при цьому є перевірка відповідності рівня життя, задекларованим доходам, вивчення і оцінка повноти та достовірності внесення даних в декларацію, перевірка наявності корупційних аспектів у професійній діяльності тощо. Однак воно за невідомих причин стосувалося лише посадових осіб митної служби й не передбачено законодавчо, аналогічно як й переведення працівників на контрактну форму роботи. При цьому за повідомленнями Держмитслужби саме контракт дозволить перевіряти працівників на поліграфі, застосування якого не регламентовано жодним нормативно-правовим актом, що регулює сферу державного управління. Проте згідно з пп. 3 Порядку укладення контрактів про проходження державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 494: "під час укладання контракту не допускається звуження обсягу

прав особи, визначених законодавством з питань державної служби та законодавством про працю, в частині, врегульованій Законом України "Про державну службу"

Також відповідно до офіційного роз'яснення НАДС щодо контрактної основи проходження державної служби [11] керівники центральних органів виконавчої влади мають право зі своїми працівниками заключати контракти, але кількість таких осіб не має перевищувати 7% від загальної чисельності службовців та має розповсюджуватись на осіб, характер роботи яких носить не постійний, а лише тимчасовий характер. Проте така норма відсутня у Митному кодексі України, що суперечить нормам Закону України "Про державну службу".

Іншою правовою колізією при цьому є й те, що ст. 3 п. 3. пп. 17 встановлено, що дія Закону України "Про державну службу" не поширюється на працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання". Так, відповідно до ст. Митного кодексу України визначено питань отримання спеціальних звань посадових осіб митних органів, а у ст. 569 того ж кодексу: "... Посадові особи митних органів є державними службовцями". Отже, посадові особи є державними службовцями, на яких не поширюється дія закону про державну службу, оскільки їм присвоюються спеціальні звання.

Соціальні гарантії, що стимулюють працівника до професійного росту відсутні, а також обіцяного зростання заробітної плати так й не відбулося (проект постанови Кабінету Міністрів України "Про деякі питання оплати посадових осіб та працівників митних органів", не була прийнята), як й здійснення доплат до заробітної плати посадовим особам митних органів, які безпосередньо здійснюють митний контроль та митне оформлення товарів у пунктах пропуску через державний кордон України, у місцях митного оформлення товарів на митній території України та мають безпосередній контакт з громадянами, іноземцями, перевізниками, а також з іноземними товарами під час їх фізичного огляду, чим піддають ризику своє життя і здоров'я, та своїх сімей (відповідна постанова була скасована).

Так, 9 червня 2021 року Уряд із держбюджету за рахунок коштів, передбачених за програмою "Заходи, пов'язані з боротьбою з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, та її наслідками" (постанова Кабміну № 588) виділив для здійснення доплати працівникам Міністерству внутрішніх справ, Державній прикордонній службі, Нацгвардії, ДСНС та Нацполіції. Проте Держмитслужба у періоді карантину не отримувала подібних асигнувань. Про дискримінацію працівників митних органів говорить й той факт, що Держмитслужба не була включена в перелік пріоритетних держорганів для здійснення вакцинації. Це відбулося лише після втручання певних осіб, народних депутатів тощо.

Отже, для розвитку митної служби одним із серйозних питань є фінансове забезпечення служби та соціальні проблеми особового складу. Без цих складових неможливо запроваджувати модернізацію і реформи. Розвиток інфраструктури, технічне оснащення і впровадження інноваційних проєктів є одним з основних і ключових напрямів реформи митної служби. За відсутності відповідної інфраструктури та соціального забезпечення особового складу створити чесну, прозору і безкорупційну митницю неможливо. Тому для вирішен-

ня питання фінансування служби, незалежно від державного бюджету, як варіант пропонують надання самостійного використання певних надходжень центральним органом виконавчої влади.

Одним із загальноприйнятих принципів державного управління в демократичних країнах, а також запорукою створення адміністративної системи, здатної ефективно діяти в умовах політичних змін, є розмежування політичних та адміністративних функцій. Надмірна залежність державної служби від політичної ситуації несе в собі ризик нестабільності, знижує якість послуг, що надаються. Саме тому диференціація статусів кар'єрних і політичних службовців є однією з основних задач реформи державної служби.

Важливим елементом створення професійної та стабільної державної служби є забезпечення надходження на державну службу та просування по ній на основі таких принципів як політична нейтральність, врахування досвіду, компетентності і досягнень. Мається на увазі, що повинен бути створений такий механізм, який би гарантував, що призначення на державну службу в митних органах та просування по ній відповідають цим принципам. Однак, на жаль, сучасні реалії ще далекі від названих вище базових принципів. Так, лише за період 2018—2021 років вже 5 осіб очолювало митну службу, призначених у різний спосіб. Та й права голови Держмитслужби значно менші від подібної посади, зокрема до прикладу голови Державної податкової служби, що потребуватиме внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. За останні роки ініціаторами реформування митниці виступали: народні депутати (2016), Міністерство фінансів України (2017), Державна митна служба (2019), Офіс простих рішень і результатів (2020), МВФ тощо.

Митна служба України часто звинувачується в корупції. Певною мірою це відповідає дійсному стану речей. Такі уявлення негативно позначаються на інвестиційному кліматі та міжнародній торгівлі будь-якої країни, що підпадала під підозру. Корупція обмежує зовнішньоторговельну конкурентоспроможність держави, різко знижує його привабливість для капіталовкладень місцевих і зарубіжних компаній і скорочує потенціал економічного зростання.

Закиди в корупції, нерідко висловлюються на адресу національної митної адміністрації, які не можна відкидати як зовсім безпідставні, бо сам характер їх діяльності наділяє посадових осіб великою владою і повноваженнями самостійно приймати багато рішень, що впливають на величину митних платежів, що надходять з фізичних та юридичних осіб, або що стосуються пропуску товару через держкордон. Високі тарифи і заплутана процедура оформлення розширюють поле для подібних неординарних діянь. Той факт, що праця багатьох співробітників митниць низькооплачувана, лише посилює проблему.

Правила, що не допускають двоякого і широкого тлумачення і містять механізми суворої підзвітності, звужують можливості, зменшують спокуси і поживляють спонукальні мотиви для корупції.

Одночасно з поліпшенням в області торгової політики слід в першу чергу ввести такі форми митного оформлення вантажів, які майже повністю виключали б особисті контакти митників і представників торгуючих компаній і суттєво обмежували б владу посадових осіб. Крім того, забезпечуючи гідну матеріальну винагороду, підвищую-

чи ймовірність викриття порушень законів і правил, посилюючи органи, що гарантують всебічне розслідування і подальше покарання винних у корупції, уряд сприяв б насадженню в митних органах духу чесності і порядності.

На думку більшості керівників митних служб, корупція отримала нині настільки широке поширення, що для боротьби з нею потрібні особливі зусилля. Такого погляду дотримуються члени Всесвітньої митної організації, і вони знайшли відображення в Переглянутій Арушській декларації про сумлінність митних служб. Як показує практика, при втіленні в життя ключових положень Арушської декларації починати рекомендується з глибокого аналізу ситуації, що склалася з метою виявлення головних недоліків, що сприяють корупції і реалістичного визначення пріоритетів, які слід враховувати при складанні програми усунення вразливих місць і дефектів — цієї складової частини спільних зусиль щодо реформування митних служб.

Прагнучи до прийняттого балансу між полегшенням умов міжнародного товарообміну і неухильним дотриманням своїх контрольних-регулюючих обов'язків, керівництво митних органів має відмовлятися від традиційних, шаблонних перевірок на прикордонних пропускних пунктах та сповідувати принцип зосередження зусиль на найбільш небезпечних порушеннях важливих питань, причому вдається це не завжди однаково добре.

Коли говорять про безпеку, що підстерігають будь-яку організацію, то звичайно мають на увазі якісь події і дії, які можуть не дозволити їй виконати своє завдання або досягти поставленої мети. Проблеми, з якими стикаються митники, виключають порушення встановлених приписів і створення перешкод швидкому переміщенню вантажів через кордон. Митним службам, як і будь-якій іншій організації, доводиться постійно боротися з небезпечними тенденціями, і вони роблять це, намагаючись якомога менше заважати законному товарообігу. Тут не обійтися без розумного компромісу між обома напрямками діяльності. Занадто великий акцент на одному з них неодмінно негативно позначиться на іншому. Тому митним органам, що здійснюють свої заходи, необхідно враховувати цю обставину. Митні процедури зазвичай передбачають такі дії, як ідентифікація, аналіз, оцінка і зведення до мінімуму порушень, які могли б перешкодити митникам виконати поставлені перед ними завдання.

Державна служба є основою державного управління, саме тому модернізація державної служби та управління людськими ресурсами, створення професійної державної служби є надзвичайно важливим для нашої країни на сучасному етапі розвитку. Слід зазначити, що необхідність реформування та модернізації державної служби та управління людськими ресурсами була зумовлена недостатньою здатністю ефективно виконувати свої зобов'язання перед суспільством, громадянами України, низькою якістю як державної служби, так і якістю наданих державних послуг громадянам України.

Так, згідно з рейтингом Глобального індексу конкурентоспроможності 2019 рік Україна посідає 85 місце серед 141 країни та 132 місце за показником "державні установи /інституції". За всі роки Україна, беручи участь у рейтингу, не піднімалася вище 68-го місця зі 125 країн у 2005 р. Низька позиція України у рейтингах світової

конкурентоспроможності пов'язана з поточною ситуацією в управлінні державним апаратом, що призводить до недостатнього управління людськими ресурсами на державній службі [13]. Через пандемію у 2020 році WEF припинило складання рейтингів глобального Індексу конкурентоспроможності.

Існують і інші проблеми, пов'язані з необхідності реформування державної служби України. До таких проблем можна віднести: недостатню правову регламентацію діяльності державних органів, слабкий контроль з боку громадянського суспільства. Колишні норми моралі та ідеологічного впливу практично втратили свою силу. Вони регулювали поведінку працівників органів державної влади та управління і служили бар'єром на шляху зловживань, корупції, свавілля в цих органах.

Для подолання зазначених негативних тенденцій визнано за необхідне забезпечити вирішення таких проблем державної служби:

- наявність протиріч і прогалин в законодавстві України про державну службу;

- слабе використання сучасних технологій державного управління, в тому числі відповідають завданню реалізації масштабних державних програм і проєктів;

- низька ефективність правових і організаційних заходів контролю діяльності державних органів з боку громадянського суспільства;

- недостатня ефективність кадрової політики у сфері державної служби;

- збереження консервативної системи підготовки та професійного розвитку державних службовців;

- недостатня ресурсна забезпеченість державної служби.

Всі ці проблеми тісно пов'язані між собою і не можуть бути вирішені окремо.

ВИСНОВКИ

Викладені основні проблеми національної державної служби не сприяють адаптації до сучасних викликів та змін, що відбуваються в суспільстві. Мінімізація впливу суб'єктивних факторів дозволяє забезпечити максимальну прозорість кадрової політики в процесі підбору персоналу. Перехід до моделі кар'єри державної служби створить умови для професійного зростання, стабільності персоналу та його соціального та правового захисту. Варто запровадити на державній службі позитивні елементи міжнародного досвіду, такі як розподіл державних службовців на політичних та адміністративних, меритократичних засадах, застосування можливостей "електронного уряду". Важливо поєднувати національні традиції та практики розвинених європейських країн.

Реформування державної служби, зокрема й у митних органах, потребує перегляду законодавчих норм та повинно: ґрунтуватися на демократичних нормах і принципах прав людини і верховенства закону; розроблятися з дотриманням принципів "доброго" (good governance) управління; реалізовуватися через прозорі процеси і заходи, спрямовані на підвищення інституційної і людського потенціалів, необхідних для ефективного функціонування державної служби. А з митної служби варто вивести корупційне клеймо найбільшого "зла" серед органів держуправління.

Література:

1. Бериславська О.М. Європейський досвід етизації державної служби та її актуальність для України. Правові новели. 2014. № 2. С. 104—108. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prno_2014_2_24

2. Грайнер Є. Окремі аспекти реформування державної служби на сучасному етапі державотворення в Україні. Збірник наукових праць. 2015. Вип. 45 "ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ". URL: http://www.lviv-academy.com/vidavnistvo_1/edu_45/fail/31.pdf

3. Гончарук Н.Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами в Україні. Аспекти публічного управління. 2018. Т. 6, № 1—2. С. 42—51. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_1-2_8

4. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; редкол.: Ю.В. Ковбасюк, О.Ю. Оболенський, С.М. Серьогін [та ін.]. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchniuky_NADU/2aa8d08a-a24e-4579-a834-2b601099c0bd.pdf

5. Шамборовський Г.О. Реформування митної служби в Україні в умовах європейської економічної інтеграції. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 18. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2016/6.pdf

6. Єдинак В.Ю., Єдинак Т.С. Ретроспективно-компаративний аналіз системи управління митними органами в Україні. Ефективна економіка. 2019. № 12. DOI: 10.32702/2307-2105-2019.12.66

7. Мазалов А. Реформування митної справи в Україні. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011549

8. Ченцов В.В., Мазур А.В. Інституційне реформування митної системи: вітчизняний досвід державного управління. Публічне управління та митне адміністрування. 2018. 1 (18). URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2018/1/31.pdf>

9. Дорофеєва Л.М. Проблеми реформування структури митних органів України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2016. Вип. 40 (2). С. 9—13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_40%282%29__4

10. УНІАН. Найбільш корумповані митниці віддадуть в управління іноземним компаніям. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/1093187-naybilshkorumpovani-mitnitsi-viddadut-v-upravlinnya-inozemnim-kompaniyam.html>

11. Роз'яснення НАДС від 10.09.2020 № 117-р/з. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/rozyasnennya/CS/117-r-z.pdf>

12. Митний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

13. Дернова І.А., Боровик Т.М., Кравченко Л.В. Глобальний вимір конкурентоспроможності України Інфраструктура ринку 2020. Вип. 42. С. 29—34. URL: http://market-infr.od.ua/journals/2020/42_2020_ukr/7.pdf

References:

1. Beryslavska, O. M. (2014), "European experience of etiquette of the civil service and its relevance for Ukraine", *Pravovi novely*, vol. 2, pp. 104—108, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prno_2014_2_24 (Accessed 15 July 2021).

2. Hraier, Ye. (2015), "Some aspects of civil service reform at the present stage of state formation in Ukraine", *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, vol. 45, available at: http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_45/fail/31.pdf (Accessed 15 July 2021).

3. Honcharuk, N. T. (2018), "Modernization of public service and human resources management in Ukraine", *Aspekty publichnoho upravlinnia*, vol. 6, no. 1—2, pp. 42—51, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2018_6_1-2_8 (Accessed 15 July 2021).

4. Kovbasiuk, Yu. V. Obolenskyi, O. Yu. and Serohin, S. M. (2012), *Derzhavna sluzhba: pidruchnyk: u 2 t.* [Civil service: textbook: in 2 volumes], vol. 1, NADU, Kyiv, Ukraine, available at: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchniuky_NADU/2aa8d08a-a24e-4579-a834-2b601099c0bd.pdf (Accessed 15 July 2021).

5. Shamborovskyi, H. O. (2016), "Reform of the customs service in Ukraine in the context of European economic integration of investment: practice and experience", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 18, pp. 27—31, available at: http://www.investplan.com.ua/pdf/18_2016/6.pdf (Accessed 15 July 2021).

6. Yedynak, V. Yu. and Yedynak, T. S. (2019), "Retrospective-comparative analysis of the customs management system in Ukraine", *Efektivna ekonomika*, vol. 12, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7491> (Accessed 15 July 2021). DOI: 10.32702/2307-2105-2019.12.66

7. Mazalov, A. (2018), "Customs reform in Ukraine", *Yuryst&zakon*, available at: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA011549 (Accessed 15 July 2021).

8. Chentsov, V.V. and Mazur, A.V. (2018), "Institutional reform of the customs system: domestic experience of public administration", *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannya*, vol. 1 (18), available at: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2018/1/31.pdf> (Accessed 15 July 2021).

9. Dorofeieva, L. M. (2016), "Problems of reforming the structure of customs authorities of Ukraine", *Naukovi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya: Pravo*, vol. 40 (2), pp. 9—13, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_40%282%29__4 (Accessed 15 July 2021).

10. UNIAN. (2015), "The most corrupt customs will be handed over to foreign companies", available at: <https://www.unian.ua/economics/finance/1093187-naybilshkorumpovani-mitnitsi-viddadut-v-upravlinnya-inozemnim-kompaniyam.html> (Accessed 15 July 2021).

11. National Agency of Ukraine for Civil Service (2020), "Explanation of NAPS dated 10.09.2020 № 117-р/з", available at: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/rozyasnennya/CS/117-r-z.pdf> (Accessed 15 July 2021).

12. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), "Customs Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (Accessed 15 July 2021).

13. Derno, I.A. Borovyk, T.M. and Kravchenko, L.V. (2020), "Global dimension of Ukraine's competitiveness", *Infrastruktura rynku*, vol. 42, pp.29-34, available at: http://market-infr.od.ua/journals/2020/42_2020_ukr/7.pdf (Accessed 15 July 2021).

Стаття надійшла до редакції 28.07.2021 р.