

В. Ю. Єдинак,

к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності, Університет митної справи та фінансів, Дніпро, Україна

ORCID ID: 0000-0001-6473-0078.

Т. С. Єдинак,

к. держ. упр., доцент, доцент кафедри обліку, аудиту, аналізу та оподаткування, Університет митної справи та фінансів, Дніпро, Україна

ORCID ID: 0000-0002-2985-9594

Н. С. Ковтун,

к. е. н., доцент кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності, Університет митної справи та фінансів, Дніпро, Україна

ORCID ID: 0000-0001-6865-6995

DOI: 10.32702/2306-6806.2022.4.43

УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК ЄДИНОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ

V. Yedynak,

PhD in Economics, Associate Professor, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine

T. Yedynak,

PhD in Public Administration, Associate Professor, University of customs and finance, Dnipro, Ukraine

N. Kovtun,

PhD in Economics, Associate Professor, University of Customs and Finance, Dnipro, Ukraine

MANAGEMENT ASPECTS OF THE FUNCTIONING OF THE STATE CUSTOMS SERVICE OF UKRAINE
AS A SINGLE LEGAL ENTITY

У статті розглядаються питання функціонування одного з центральних органів виконавчої влади — Державної митної служби України — у форматі єдиної юридичної особи. Така практика функціонування є цілком новою та недослідженою для українських реалій. В українській практиці менеджменту та державного управління ще не було таких прикладів. Авторами проведено аналіз низки законодавчих та нормативно-правових актів з питань реформування діяльності Державної митної служби, виявлено ряд неузгодженостей та прогалин, які негативно впливають на реалізацію концепції єдиної юридичної особи та налагодженню ефективних процесів управління. У дослідженні зроблено порівняльний аналіз організаційних структур управління, виявлено їх недоліки. Особливу увагу приділено формуванню, повноваженням та діяльності територіальних органів Державної митної служби України, а саме митницям та митним постам. Досліджено систему управління персоналом в митних органах, його оцінки та розвитку. Виявлені недоліки та їх подальше усунення повинні сприяти зміцненню управлінської культури та підвищенню ефективності діяльності нового відомства.

The article considers the functioning of one of the central executive bodies — the State Customs Service of Ukraine — in the format of a single legal entity. This practice of functioning is completely new and unexplored for the Ukrainian realities. There have been no such examples in the Ukrainian practice of management and public administration. The authors analyzed a number of legislative and regulatory acts on reforming the State

Customs Service, identified a number of inconsistencies and gaps that negatively affect the implementation of the concept of a single legal entity and the establishment of effective management processes. The study provides a comparative analysis of organizational management structures, identified their shortcomings. Particular attention is paid to the formation, powers and activities of territorial bodies of the State Customs Service of Ukraine, namely customs and customs posts. The system of personnel management in customs bodies, its estimation and development is investigated. The identified shortcomings and their further elimination should contribute to strengthening the management culture and increase the efficiency of the new central executive body.

The emergence of a modern model of customs management was preceded by the operation of two other departments — the State Fiscal Service of Ukraine, and created on its basis, the State Customs Service of Ukraine. The study showed that despite the liquidation of these institutions, most of their territorial bodies continue to exist even today. The liquidation of some customs has been delayed for more than 2 years. This situation is unacceptable for the modern system of government in the country, given the need for efficient use of funds and labor resources.

The existing organizational structure of the State Customs Service has also proved to be ineffective, given its skew and the disproportionate division of responsibilities between the Head of the State Customs Service and his deputies.

The study of the personnel management system showed incomplete staffing of both the management staff and territorial bodies of the State Customs Service of Ukraine.

Ключові слова: Державна митна служба України, єдина юридична особа, реформа, територіальний орган, управління, організаційна структура.

Key words: State Customs Service of Ukraine, single legal entity, reform, territorial body, administration, organizational structure.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

1 липня 2021 відбулася одна із знакових та по суті революційних подій в сфері вітчизняного менеджменту та публічного управління, а саме фактично розпочала своє функціонування Державна митна служба України у форматі єдиної юридичної особи. Слід констатувати, що питання функціонування митних органів України в форматі єдиної юридичної особи піднімалося ще у 2016 році, однак фактично реалізувати таку задачу вдалося тільки у 2021 році. Наразі в Україні відсутні такі прецеденти, коли б центральний орган виконавчої влади функціонував як єдина юридична особа, що криє в собі як цілу низку можливих переваг, так і проблем та загроз з точки зору управління такою юридичною особою та її можливістю виконувати свої задачі та повноваження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ ТА ДОСЛІДЖЕНЬ

За 30 років незалежності України митна система зазнала чималих змін та реформ. Питання управління митною справою та митними органами завжди були актуальними не тільки в колі самих працівників митних органів, але й урядовців, міжнародних фінансових установ та організацій, а також вітчизняних вчених. Так, окремими питаннями управління митною справою займаються такі вчені, як І.Г. Бережнюк, Є.В. Гармаш, С.П. Коляда, Ю.Д. Кунев, Б.В. Літовченко, П.В. Пашко, Ю.Є. Петруня, В.В. Ченцов та ін. Переважно увага даних вчених зосереджується на різних аспектах функціонування митної системи та управління нею, разом з тим на сьогодні майже повністю відсутні публікації, які б висвітлювали питання діяль-

ності Державної митної служби України в форматі єдиної юридичної особи.

Тому метою проведеного дослідження є формування теоретичного основ та практичних рекомендацій функціонування Державної митної служби України у форматі єдиної юридичної особи.

ВИКЛАД МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В рамках попереднього проведеного нами дослідження ретроспективно-компаративного аналізу управління митними органами України, уже згадувалося, що у 2016 було представлено концепцію створення єдиної юридичної особи для української митниці у складі Державної фіскальної служби України (далі — ДФС). Дана концепція була включена до меморандуму України та Міжнародного валютного фонду (далі — МВФ). Так, на думку фахівців МВФ, існуюча на той час структура центрального апарату ДФС України була забюрократизованою та такою, що не відповідає сучасним потребам. На той час мережа територіальних органів ДФС України налічувала 371 юридичну особу та була надто громіздкою. Урядом у 2016 році пропонувалося об'єднати податкові та митні органи, створивши об'єднані податкові та митні регіональні офіси, що забезпечить більш чіткий контроль за цими органами з боку центрального апарату ДФС України. Наприкінці 2016 — на початку 2017 рр. Міністерство фінансів України підготувало проєкт Плану дій з реформування митниці, який передбачав створення функціонально самостійної інституційної вертикалі з реалізації державної митної справи, що мав охопити центральний та територіальні рівні [1].

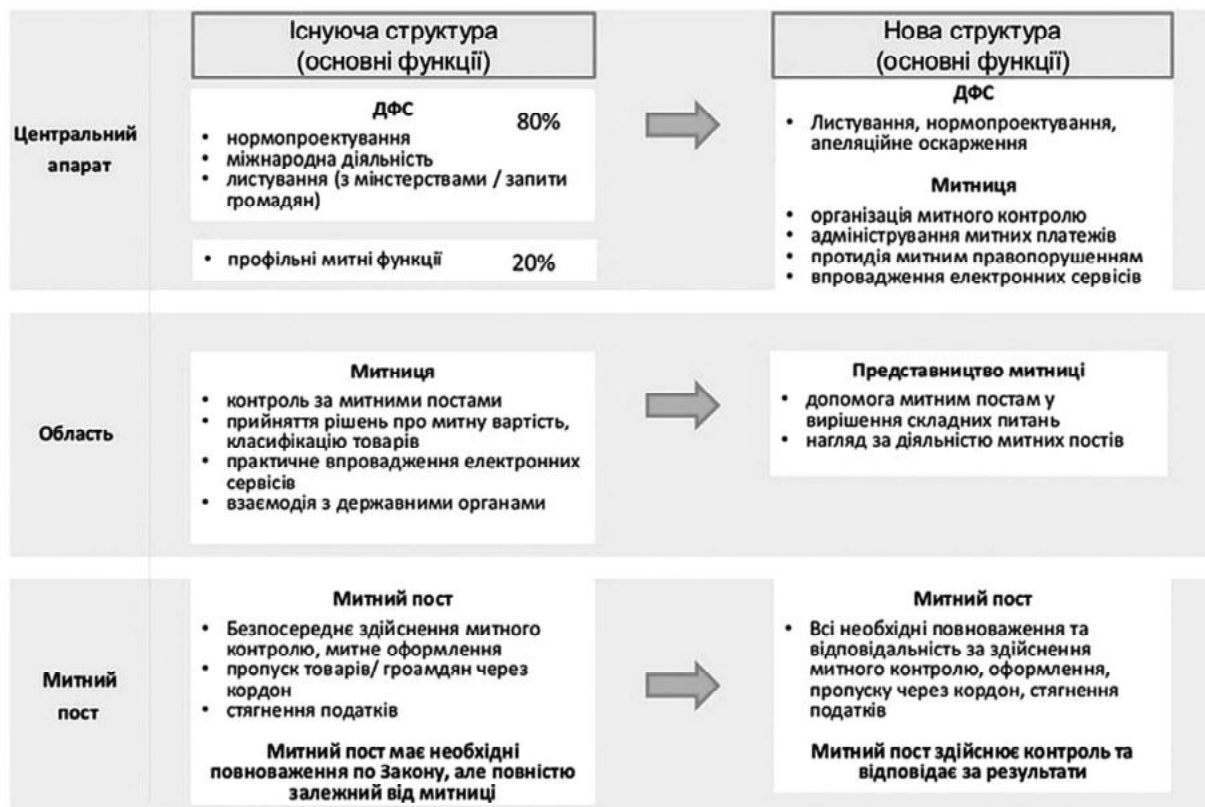


Рис. 1. Концепція управління українською митницею як єдиної юридичної особи у 2017 році (розроблено Міністерством фінансів України)

Джерело: <https://mof.gov.ua>

На рис. 1 представлено порівняльну характеристику зміни основних функцій та структури управління митними органами, пропонованих у 2017 році.

Результатом реалізації такої концепції повинно було стати створення нової функціонально самостійної організаційної структури управління, яку представлено на рис. 2.

Планувалося, що починаючи з 2018 року буде побудована абсолютно нова система управління митними органами України, в основі якої лежить ідея створення однієї митниці із розгалуженою системою представ-

ництв та митних постів, що потребуватиме подальших розробок в сфері формування ефективної організаційної структури управління новоствореного органу. Реалізації зазначеної концепції не відбулося через необхідність внесення змін до цілої низки законодавчих актів з питань митної та податкової справи. Складна політична ситуація у країні та відсутність фактичної більшості у парламенті стали причинами неможливості прийняття таких змін. Таким чином, митниці та митні пости продовжили своє функціонування у складі ДФС України.

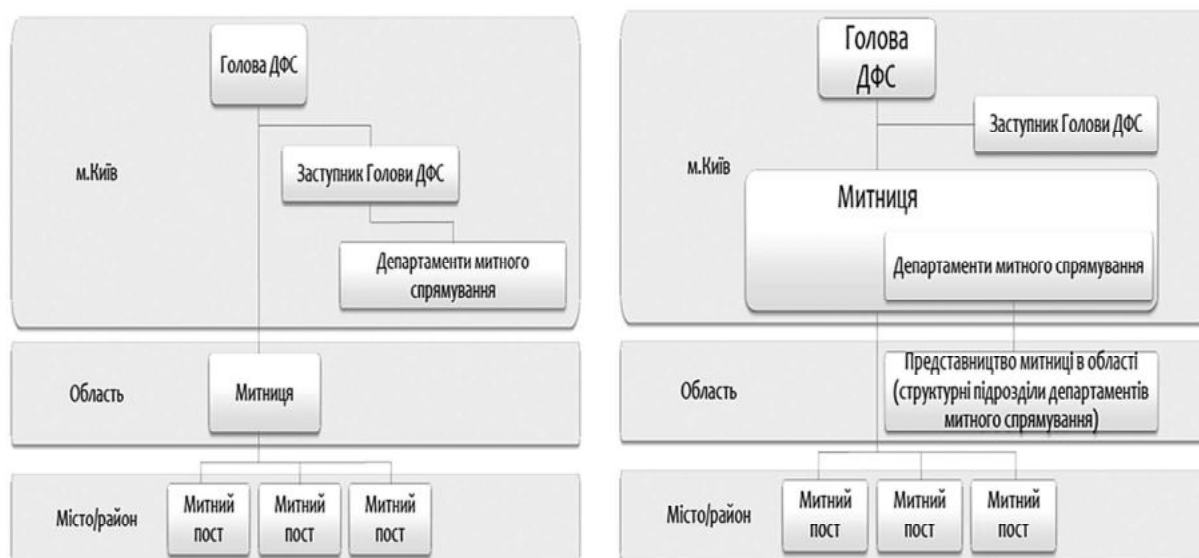


Рис. 2. Порівняльний аналіз діючої та пропонованої організаційної структури управління митними органами у 2017 році (розроблено Міністерством фінансів України)

Джерело: <https://mof.gov.ua>

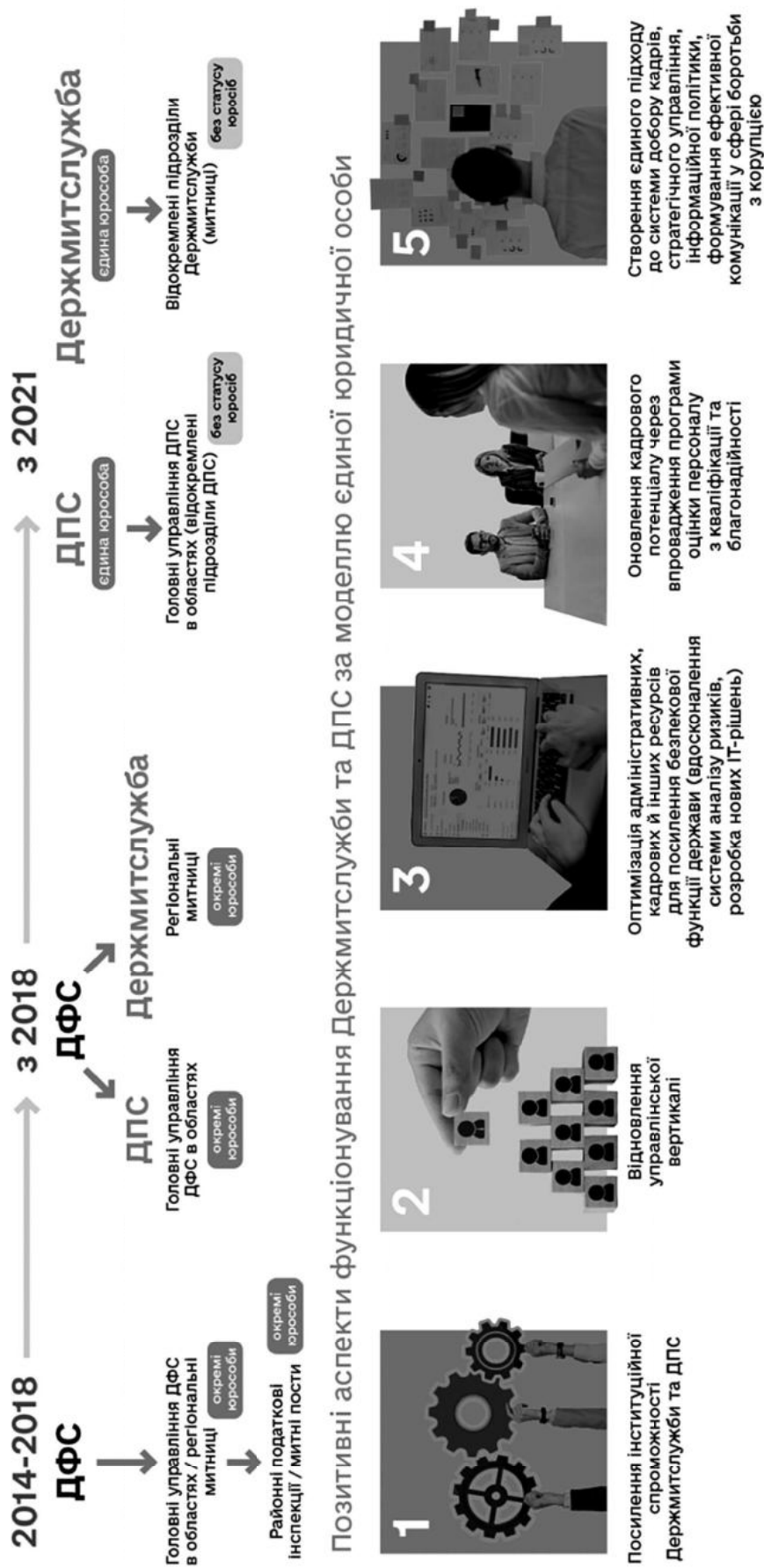


Рис. 3. Концепція створення Держмитслужби як єдиної юридичної особи

Джерело: <https://mof.gov.ua>

Наприкінці 2018 року урядом було прийнято рішення про реорганізацію Державної фіскальної служби України шляхом її поділу на дві служби: Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Державна митна служба стала окремим центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства [2].

Підписання чергового Меморандуму про економічну та фінансову політику з Міжнародним валютним фондом стало причиною повернення до питання реформування митної системи та забезпечення її функціонування у форматі єдиної юридичної особи. Для цього наприкінці 2019 року Президент України видав Указ "Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави", в якому було доручено Кабінету Міністрів України у строк до 30 вересня 2020 року забезпечення функціонування Державної податкової служби України і Державної митної служби України (у форматі єдиних юридичних осіб) [3].

Процесу формування Державної митної служби як єдиної юридичної особи передував процес ліквідації Державної фіскальної служби та утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України. Державну митну службу України було визначено як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів, та який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи [4].

На рис. 2 представлено концепцію реформування Державної фіскальної служби та створення Державної податкової служби та Державної митної служби як окремих юридичних осіб.

Створення єдиної юридичної особи мало на меті запровадити ефективну функціональну організаційну структуру та впровадження нових електронних сервісів. Разом з тим, необхідно констатувати, що запровадження статусу єдиною юридичної особи має більше ризиків, ніж зазначені переваги. Такої думки дотримується і Дорощева Л.М., яка зазначає, що запропонована модель функціонування єдиної юридичної особи потребує більш глибокого наукового обґрунтування, без якого може не лише розбалансувати внутрішню організацію діяльності митних органів, а й створити незручності суб'єктам ЗЕД та громадянам, які переміщують товари через митний кордон. Зокрема, немає визначеності, які саме повноваження керівник Держмитслужби може делегувати начальнику митниці [5].

Передбачалося, що такий перехід до функціонування Держмитслужби у форматі єдиної юридичної особи має забезпечити:

- посилення інституційної спроможності митних органів;
- відновлення управлінської вертикалі, яка була втрачена під час функціонування ДФС;
- оптимізацію адміністративних, кадрових й інших ресурсів для посилення безпекової функції держави, а саме: вдосконалення системи аналізу ризиків, розробка нових ІТ-рішень;
- оновлення кадрового потенціалу через впровадження програми оцінки персоналу з кваліфікації та благонадійності;
- створення єдиного підходу до системи добору кадрів, системи стратегічного управління, інформаційної політики, формування ефективної комунікації у сфері боротьби з корупцією [6].

У січні 2020 року Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" було доповнено статтею 211, присвячену територіальним органам Держмитслужби. Так, законом визначено, що територіальні органи Держмитслужби можуть утворюватися в межах граничної чисельності державних службовців та працівників Держмитслужби і коштів, передбачених на утримання Держмитслужби, ліквідовуватися, реорганізовуватися керівником Держмитслужби як відокремлені підрозділи центрального органу виконавчої влади за погодженням з Міністром фінансів України. Територіальні органи утворюються без статусу юридичної особи та є органами державної влади, можуть мати окремий баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк зі своїм найменуванням та із зображенням Державного Герба України [7].

Згідно Указу Президента № 839 Державна митна служба повинна була розпочати своє функціонування у статусі єдиної юридичної особи до 30 вересня 2020 року. Однак, фактичного запуску єдиної юридичної особи не відбулося. Натомість Кабінет Міністрів України у крайній термін, а саме 30 вересня 2020 року тільки прийняв ряд урядових рішень, які запустили створення єдиної юридичної особи. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2020 р. № 895 (далі — Постанова № 895) було ухвалено рішення про реорганізацію територіальних органів Державної митної служби. До числа реорганізованих територіальних органів увійшло 16 митниць, а саме: Азовська митниця Держмитслужби; Буковинська митниця Держмитслужби; Волинська митниця Держмитслужби; Галицька митниця Держмитслужби; Дніпровська митниця Держмитслужби; Енергетична митниця Держмитслужби; Закарпатська митниця Держмитслужби; Київська митниця Держмитслужби; Координаційно-моніторингова митниця Держмитслужби; Одеська митниця Держмитслужби; Північна митниця Держмитслужби; Подільська митниця Держмитслужби; Поліська митниця Держмитслужби; Слобожанська митниця Держмитслужби; Східна митниця Держмитслужби та Чорноморська митниця Держмитслужби [8]. Усі перераховані митниці було створено відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2019 р. № 858 "Про утворення територіальних органів Державної митної служби", якою також було передбачено створення Спеціалізованої лабораторії з питань експертизи та досліджень Держмитслужби та Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби як територіальних органів Держмитслужби [9]. Ці 18 територіальних органів Держмитслужби було створено шляхом реорганізації 28 територіальних органів Державної фіскальної служби України.

За словами керівництва Держмитслужби у 2021 році було наближено до фінальної стадії процес реформування апарату Держмитслужби та її органів до функціонування у форматі єдиної юридичної особи. Фактично ж у новому форматі Державна митна служба України розпочала свою діяльність тільки з 01.07.2021. Для цього було ліквідовано усі митні органи України та створено єдину юридичну особу — Державну митну службу України із 26 митницями як відокремлені структурні підрозділи. Так, дійсно наказом Державної митної служби України № 460 від 19 жовтня 2020 року було створено цілий ряд нових територіальних органів, а саме 26 митниць [10]. Разом з тим, необхідно зазначити, що не відбулося остаточної реорганізації територіальних органів, передбачених Постановою № 895. В результаті прийнятих рішень виникла ситуація, за якої одночасно функціонують різні територіальні органи влади. Безпрецедентність ситуації надає ще й той факт, що на момент створення нових територіальних органів Державної митної служби функціонуючими ще залишились ще окремі митні органи, які перебували у складі та структурі

ліквідованої Державної фіскальної служби України. Ситуацію щодо функціонування та реорганізації митниць наведено в табл. 1.

Слід констатувати, що протягом попередніх років існувало багато моделей управління митними органами, однак усі моделі були або двокомпонентними (Центральний апарат — митниці), або трикомпонентними (Центральний апарат — регіональні митниці — митниці). При цьому митниці були самостійними юридичними особами з усім набором повноважень та обов'язків. Наразі ми маємо одноланкову модель управління, за якої в центральному апараті Держмитслужби сконцентровано не тільки завдання із стратегічного управління митною справою, але й виконання поточних завдань 26 митниць.

Так, наприклад з даних таблиці 1 ми бачимо, що на сьогодні у Волинській області діючими залишаються аж три установи: Волинська митниця ДФС та Волинська митниця Держмитслужби, які перебувають у процесі припинення, та новостворена Волинська митниця. В Чернівецькій області така ж ситуація — Чернівецька митниця ДФС та Буковинська митниця Держмитслужби (в стані припинення) та новостворена Чернівецька митниця. І такі випадки не одиничні. Тобто, протягом тривалого часу паралельно функціонували різні територіальні органи, які займалися питаннями митної справи в тих чи інших регіонах країни, а деякі органи перебувають у стані припинення більше двох років. Тому на наш погляд, необхідно в найкоротші терміни завершити процедури припинення діяльності усіх старих органів

Таблиця 1. Поточний стан реорганізації та функціонування територіальних органів Державної митної служби згідно даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб

Постанова КМУ № 858 від 2 жовтня 2019 р.			Постанова КМУ № 895 від 30 вересня 2020 р.			Наказ ДМСУ № 460 від 19 жовтня 2020		
Назва територіального органу	Код ЄДРПОУ	Поточний статус	Назва територіального органу	Код ЄДРПОУ	Поточний статус	Назва територіального органу	Код ЄДРПОУ	Поточний статус
Волинська митниця ДФС	39472698	в стані припинення	Волинська митниця Держмитслужби	43350888	в стані припинення	Волинська митниця	43958385	не перебуває в стані припинення
Дніпропетровська митниця ДФС	39421732	припинено 26.11.2021	Дніпровська митниця Держмитслужби	43350935	в стані припинення	Дніпро-вська митниця	43971371	не перебуває в стані припинення
Запорізька митниця ДФС	39477764	в стані припинення				Запорізька митниця	44005647	не перебуває в стані припинення
Кіровоградська митниця ДФС	39640963	припинено 17.11.2020				Кропивницька митниця	44005668	не перебуває в стані припинення
Полтавська митниця ДФС	39421072	в стані припинення				Полтавська митниця	43997576	не перебуває в стані припинення
Донецька митниця ДФС	39496499	припинено 07.06.2021				Донецька митниця	44029605	не перебуває в стані припинення
Івано-Франківська митниця ДФС	39640261	в стані припинення	Галицька митниця Держмитслужби	43348711	в стані припинення	Івано-Франківська митниця	43971364	не перебуває в стані припинення
Львівська митниця ДФС	39420875	в стані припинення				Львівська митниця	43971343	не перебуває в стані припинення
Тернопільська митниця ДФС	39420537	в стані припинення				Тернопільська митниця	43985576	не перебуває в стані припинення
Енергетична митниця ДФС	39442252	в стані припинення				Енергетична митниця	44029610	не перебуває в стані припинення
Закарпатська митниця ДФС	39515893	припинено 02.09.2021	Закарпатська митниця Держмитслужби	43337207	в стані припинення	Закарпатська митниця	43985560	не перебуває в стані припинення
Житомирська митниця ДФС	39421140	в стані припинення	Київська митниця Держмитслужби	43337359	в стані припинення	Житомирська митниця	44005610	не перебуває в стані припинення
Київська митниця ДФС	39470947	в стані припинення				Київська митниця	43997555	не перебуває в стані припинення
Київська міська митниця ДФС	39422888	в стані припинення				-	-	-
Черкаська митниця ДФС	39420084	припинено 14.02.2022				Черкаська митниця	44005652	не перебуває в стані припинення
Одеська митниця ДФС	39441717	в стані припинення	Одеська митниця Держмитслужби	43333459	в стані припинення	Одеська митниця	44005631	не перебуває в стані припинення
Чернігівська митниця ДФС	39482156	припинено 08.06.2021	Північна митниця Держмитслужби	43332675	в стані припинення	Чернігівська митниця	43985581	не перебуває в стані припинення

Постанова КМУ № 858 від 2 жовтня 2019 р.			Постанова КМУ № 895 від 30 вересня 2020 р.			Наказ ДМСУ № 460 від 19 жовтня 2020		
Назва територіального органу	Код ЄДРПОУ	Поточний статус	Назва територіального органу	Код ЄДРПОУ	Поточний статус	Назва територіального органу	Код ЄДРПОУ	Поточний статус
Вінницька митниця ДФС	39510664	в стані припинення	Подільська митниця Держмитслужби	43350542	в стані припинення	Вінницька митниця	43997544	не перебуває в стані припинення
Хмельницька митниця ДФС	39423132	в стані припинення				Хмельницька митниця	43997560	не перебуває в стані припинення
Рівненська митниця ДФС	39420640	припинено 12.11.2021	Поліська митниця Держмитслужби	43350097	в стані припинення	Рівненська митниця	43958370	не перебуває в стані припинення
Сумська митниця ДФС	39420037	припинено 11.02.2022	Слобожанська митниця Держмитслужби	43332958	в стані припинення	Сумська митниця	44017631	не перебуває в стані припинення
Харківська митниця ДФС	39534151	припинено 18.05.2021				Харківська митниця	44017626	не перебуває в стані припинення
Луганська митниця ДФС	39500819	припинено 22.12.2020	Східна митниця Держмитслужби	43336287	в стані припинення	Луганська митниця	44030626	не перебуває в стані припинення
Миколаївська митниця ДФС	39536431	припинено 17.01.2022	Чорноморська митниця Держмитслужби	43335608	в стані припинення	Миколаївська митниця	44017652	не перебуває в стані припинення
Митниця ДФС у Херсонській області, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі	39624611	припинено 02.08.2021				Митниця в Херсонській області, Автономній Республіці Крим і м. Севастополі	43946385	не перебуває в стані припинення
Чернівецька митниця ДФС	39465937	в стані припинення	Буковинська митниця Держмитслужби	43332555	в стані припинення	Чернівецька митниця	43971359	не перебуває в стані припинення
Департамент податкових та митних експертиз ДФС	39925301	в стані припинення	Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень Держмитслужби	43348622	не перебуває в стані припинення	-	-	-
Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ДФС	39774638	припинено 07.10.2020	Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби	43363415	не перебуває в стані припинення	-	-	-
-	-	-	Координаційно-моніторингова митниця Держмитслужби	43333904	в стані припинення	Координаційно-моніторингова митниця	43958390	не перебуває в стані припинення

митної справи па повноцінно запустити функціонування нових.

Штатна чисельність апарату Державної митної служби у 2021 році склала 571 посаду, з яких фактична чисельність склала 521 особу, тобто комплектування склало 89 % [11]. У складі апарату функціонують 14 департаментів, 3 управління та 3 самостійних відділи, а саме: Організаційно-розпорядчий департамент; Юридичний департамент; Департамент по роботі з персоналом; Департамент профілювання митних ризиків; Департамент митних платежів, контролю митної вартості та митно-тарифного регулювання ЗЕД; Департамент митного аудиту та обліку осіб; Департамент організації митного контролю та оформлення; Департамент боротьби з контрабандою та порушенням митних правил; Департамент адміністративно-господарської діяльності; Департамент бухгалтерського обліку, звітності та планово-фінансової роботи; Департамент міжна-

родної взаємодії; Департамент з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації; Департамент профілювання митних ризиків; Департамент запровадження міжнародної транзитної системи; Управління внутрішнього аудиту, Управління нетарифного регулювання; Управління внутрішньої безпеки; Відділ прес-служби та взаємодії з громадськістю; Відділ охорони державної таємниці; відділ з питань запобігання та протидії корупції; Відділ інформаційної безпеки. Організаційну структуру управління представлено на рис. 4.

На наш погляд, сформована організаційна структура апарату Державної митної служби є не зовсім раціональною та ефективною, зважаючи на те, що у прямому підпорядкуванні Голови Державної митної служби України знаходиться 8 структурних підрозділів, в той час як у його заступників — від одного (мінімум) до п'яти (максимум) підрозділів.

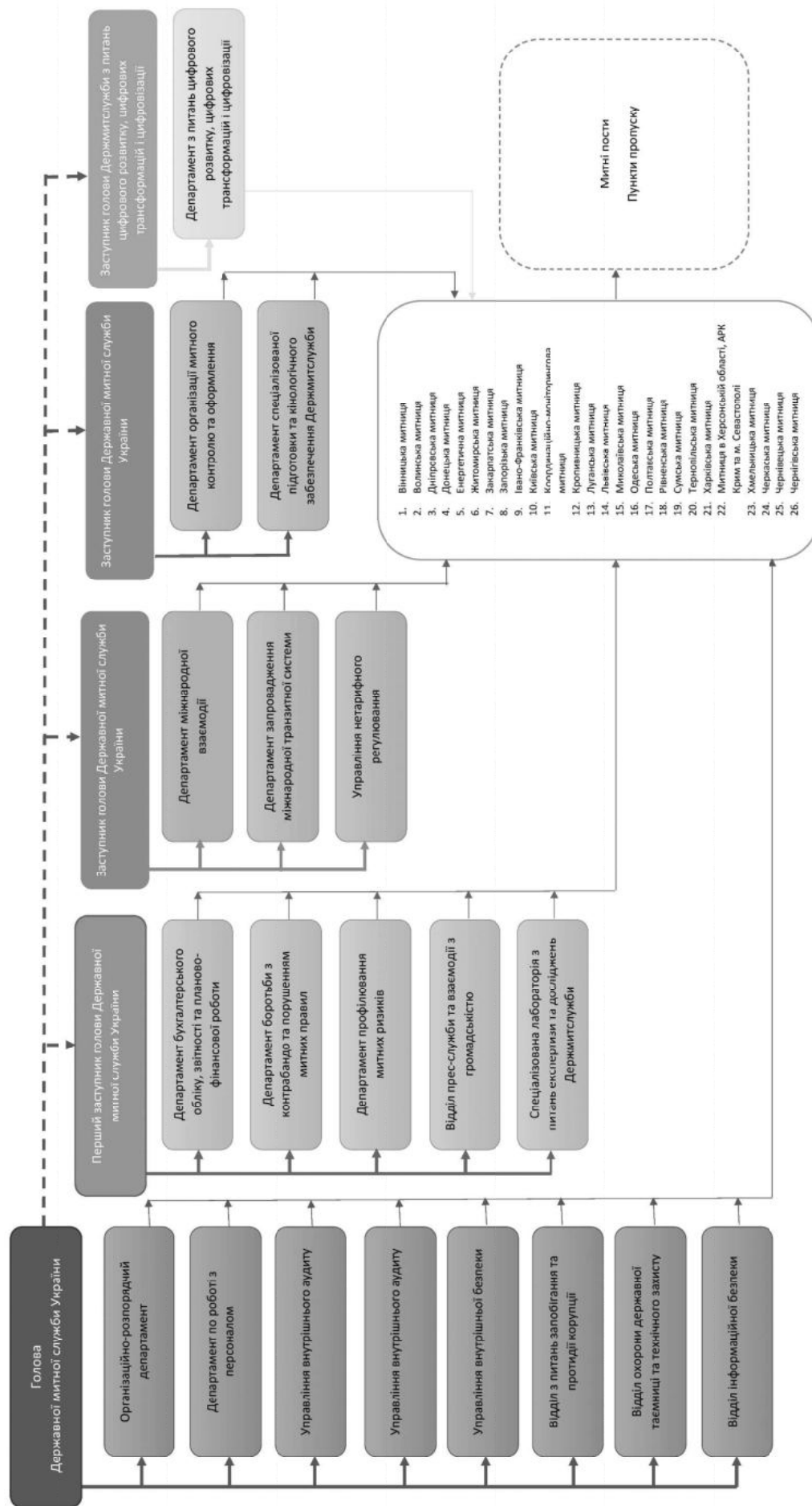


Рис. 4. Організаційна структура управління Державної митної служби України

Джерело: складено авторами самостійно.

Ще одним моментом певної неузгодженості в побудові управлінської моделі є функціонування митних постів. Митний пост є митним органом, який входить до складу митниці як структурний підрозділ. Створення, реорганізація та ліквідація митних постів здійснюються Державною митною службою. При цьому, керівники митних постів призначаються на посади і звільняються з посад керівником Державної митної служби України. Така ситуація може призвести до виникнення конфліктних ситуацій між керівником митниці та керівником митного поста, зважаючи на те, що начальник митниці не має якогось управлінського впливу на діяльність керівника митного поста. Тому, на наш погляд, призначення керівників митних постів повинно здійснюватися або за поданням керівників відповідних митниць, або хоча б погоджуватися цими керівниками.

Згідно з нормами Митного кодексу України, Голова Державної митної служби України має право делегувати керівникам митниць окремі повноваження. Перелік таких делегованих повноважень визначається положенням про митницю, яке підлягає погодженню з Міністерством фінансів України. На сьогодні відповідні положення про територіальні органи Держмитслужби України затверджено наказом Державної митної служби України № 489 від 29 жовтня 2020 року [12]. Аналіз тестів зазначених положень засвідчив, що усі положення про територіальні органи є ідентичними за змістом, за винятком Координаційно-моніторингової митниці. Ідентичним є також і перелік делегованих повноважень керівникам територіальних органів. На наш погляд, необхідно було диференціювати розподіл зазначених делегованих повноважень, зважаючи на специфіку та зону діяльності тієї чи іншої митниці. Так, наприклад, керівники Волинської, Вінницької та Митниці в Херсонській області, Автономній Республіці Крим і м. Севастополі, наділені однаковими делегованими повноваженнями. Очевидно, що специфіка діяльності та спектр повноважень у зазначених митницях відрізняється. Тому, вважаємо за доцільне більш диференційовано підходити до розподілу повноважень. Тим паче, що формат функціонування Держмитслужби України як єдиної юридичної особи дає змогу це робити.

Фактична чисельність працівників у 2021 році складала 9586 осіб при штатній чисельності 10675. Таким чином укомплектованість територіальних органів складала 90 % [11]. Передбачалось, що співробітники будуть переведені в нову єдину митницю на контрактній основі, а підписання самого контракту забезпечить підвищені ставки заробітної плати та більш ефективні механізми контролю за діяльністю митників.

В межах затвердженого Плану заходів з реформування та розвитку митних органів передбачалося досягнути професіоналізації митної служби через запровадження нових кваліфікаційних та мотиваційних стандартів, постійного моніторингу й оцінки навичок, здібностей, результативності й доброчесності, прозорої системи кар'єрного зростання та призначень на посаду [13]. Один з напрямків реформування — напрям реформування кадрової політики митних органів, який передбачає поетапні кроки щодо перегляду підходів до системи добору кадрів, запровадження комплексної системи мотивації; перегляду ключових показників результативності; побудови системи оплати роботи з урахуванням результатів службової діяльності; навчання й перепідготовки персоналу; впровадження комплексних антикорупційних заходів тощо. З цією метою на митниці було запроваджено новий інструмент по роботі з персоналом — перевірку на благочесність, яка є психологічним тестом, призначеним виявити посадових осіб із ризиками схильності до порушення встановлених правил та непродуктивної поведінки на робочому місці. Так, протягом 2021 року таке тестування пройшло 9048 посадових осіб, або 94 % усього особового складу. Повторно таке тестування пройшло 1849 осіб, більшість яких не успішно пройшли перше тестування [11].

З метою запровадження дієвої системи управління персоналом у Державній митній службі України було

розроблено Стратегію управління персоналом Державної митної служби України на 2021-2024 роки та відповідно підготовлено План дій з реалізації стратегії. Однак на сайті Державної митної служби України зазначені документи відсутні, тому ознайомитися з їх змістом немає можливості.

Функціонування Державної митної служби України у форматі єдиної юридичної особи повинно би спростити взаємодії митниці та бізнесу. Однак, за результатами проведеного онлайн опитування, проведеного громадською ініціативою "За чесну та прозору митницю" з 1 по 15 березня 2021 року, кожен третій респондент підтримує функціонування Держмитслужби України як єдиної юридичної особи, а більше половини опитаних — не підтримують [14]. Тому, на нашу думку, тільки чітка побудова організаційної структури управління в поєднанні із новою кадровою політикою здатні забезпечити ефективну діяльність нової Державної митної служби України.

ВИСНОВКИ

Державна митна служба України була одним із перших державних органів, створених після проголошення незалежності. За останні 20 років ця інституція зазнавала неодноразових змін та реформ, які мали на меті підвищення ефективності її діяльності. Функціонування в форматі єдиної особи розглядалося ще у 2016-2017 рр., однак реалізувати цю ідею спромоглися тільки у 2020. Реалізація такої реформи, на наш погляд, не була до кінця продуманою та комплексною, оскільки формування єдиної юридичної особи передбачало внесення великої кількості правок у широке коло законодавчих та нормативно-правових актів, а цього вчасно зроблено не було. Більше того, функціонування центрального органу виконавчої влади в форматі єдиної юридичної особи є новим для вітчизняної практики, тому тільки час дасть змогу визначити наскільки ефективним та правдивим було таке рішення. На жаль, війна, що почалася 24 лютого 2022 року дещо загальмувала темпи трансформації відомства та запуску роботи на повну потужність. Разом з тим, така практика є вкрай цікавою для подальших наукових досліджень як в сфері менеджменту, так і публічного управління.

Література:

- Єдинак В.Ю., Єдинак Т.С. Ретроспективно-компаративний аналіз системи управління митними органами в Україні. Ефективна економіка. 2019. № 12. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7491> (дата звернення: 18.01.2022). DOI: 10.32702/2307-2105-2019.12.66.
- Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1200. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-utvo-rennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini> (дата звернення 19.01.2022).
- Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: указ Президента України від 08 листопада 2019 року № 837/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> (дата звернення 18.01.2022).
- Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227 (зі змінами) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#n209> (дата звернення 18.01.2022).
- Дорофеева Л.М. До питання функціонування митної служби у форматі однієї юридичної особи. НДІ фіскальної політики: Наука оптимальних податкових рішень. URL: <https://www.ndifp.com/1524/> (дата звернення 24.01.2022).
- Функціонування Держмитслужби у форматі єдиної юридичної особи URL: <https://mof.gov.ua/uk/functio>

ning_of_the_state_customs_service_in_the_format_of_a_single_legal_entity-476 (дата звернення 24.01.2022).

7. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI (зі змінами) URL: https://ips.ligazakon.net/document/t113166?an=324&ed=2020_05_13 (дата звернення 20.04.2022).

8. Деякі питання територіальних органів Державної митної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2020 р. № 895 URL: https://ips.ligazakon.net/document/kp200895?an=6&ed=0000_00_00&le=true. (дата звернення 20.04.2022).

9. Про утворення територіальних органів Державної митної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2019 р. № 858 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.04.2022).

10. Про утворення територіальних органів Державної митної служби України як відокремлених підрозділів: наказ Державної митної служби України від 19 жовтня 2020 р. № 460 URL: <https://customs.gov.ua/documents/pro-utvorennia-teritorialnikh-organiv-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini-iak-vidokremlenikh-pidrozdiliv-149> (дата звернення 20.04.2022).

11. Звіт про виконання Плану роботи Державної митної служби України на 2021 рік та покладених на неї завдань. URL: <https://customs.gov.ua/web/content/5869?unique=54f052c77c68a389fbcc1616bcd46d0a137ef2d3&download=true> (дата звернення 20.04.2022).

12. Про затвердження положень про територіальні органи Держмитслужби: наказ Державної митної служби України від 29 жовтня 2020 р. № 489 URL: <https://customs.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-polozhen-pro-teritorialni-organi-derzhmitsluzhbi-237> (дата звернення 20.04.2022).

13. Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 569-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text> (дата звернення 20.04.2022).

14. Чи підтримуєте Ви функціонування Державної митної служби як єдиної юридичної особи? URL: http://www.ier.com.ua/files/Projects/2020/customs_initiative/Onlinepolls/Initiative_Poll_8.pdf (дата звернення 20.04.2022).

References:

1. Yedynak, V. and Yedynak, T. (2019), "Retrospective-comparative analysis of the customs management system in Ukraine", *Efektivna ekonomika*, [Online], vol. 12, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7491>. (Accessed 18 Jan 2022). DOI: 10.32702/2307-2105-2019.12.66.
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Resolution "On the establishment of the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine", available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennia-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini> (Accessed 19 January 2022).
3. The President of Ukraine (2019), Decree "On urgent measures to reform and strengthen the state", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>. (Accessed 18 January 2022).
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution o"On approval of regulations on the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#n209> (Accessed 18 January 2022).
5. Dorofeeva, L.M. (2019), "On the functioning of the customs service in the format of one legal entity", *NDI fiscalnoji polityky: Nauka optimalnykh podatkovykh rishen*, available at: <https://www.ndifp.com/1524/> (Accessed 21 January 2022).
6. Ministry of Finance of Ukraine (2020), "Functioning of the State Customs Service in the format of a single legal

entity", available at: https://mof.gov.ua/uk/functioning_of_the_state_customs_service_in_the_format_of_a_single_legal_entity-476 (Accessed 24 January 2022).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2000), The Law of Ukraine "On On central executive bodies", available at: https://ips.ligazakon.net/document/t113166?an=324&ed=2020_05_13 (Accessed 20 April 2022).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "On some issues of territorial bodies of the State Customs Service", available at: https://ips.ligazakon.net/document/kp200895?an=6&ed=0000_00_00&le=true (Accessed 20 April 2022).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "On the formation of territorial bodies of the State Customs Service", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-2019-%D0%BF#Text> (Accessed 20 April 2022).

10. State Customs Service of Ukraine (2020), Commandment "On the formation of territorial bodies of the State Customs Service of Ukraine as separate units", available at: <https://customs.gov.ua/documents/pro-utvorennia-teritorialnikh-organiv-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini-iak-vidokremlenikh-pidrozdiliv-149> (Accessed 20 April 2022).

11. State Customs Service of Ukraine (2022), "Report on the implementation of the Work Plan of the State Customs Service of Ukraine for 2021 and the tasks assigned to it", available at: <https://customs.gov.ua/web/content/5869?unique=54f052c77c68a389fbcc1616bcd46d0a137ef2d3&download=true> (Accessed 20 April 2022).

12. State Customs Service of Ukraine (2020), Commandment "On approval of regulations on territorial bodies of the State Customs Service", available at: <https://customs.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-polozhen-pro-teritorialni-organi-derzhmitsluzhbi-237> (Accessed 20 April 2022).

13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Order "Some issues of implementation of conceptual directions of reforming the system of bodies implementing state customs policy", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text> (Accessed 20 April 2022).

14. Institute for Economic Research and Policy Consulting (2021), "Do you support the functioning of the State Customs Service as a single legal entity?", available at: http://www.ier.com.ua/files/Projects/2020/customs_initiative/Onlinepolls/Initiative_Poll_8.pdf (Accessed 20 April 2022).

Стаття надійшла до редакції 21.04.2022 р.

www.dy.nayka.com.ua

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net
тел.: (044) 223-26-28, (044) 458-10-73