

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.4.21>

КОНТРАКТНА ФОРМА ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Черкунов О.В.,
*кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID: 0009-0007-8880-6955
e-mail: cherkunov.alex@gmail.com*

Черкунов О.В. Контрактна форма проходження служби в митних органах України: проблеми та перспективи.

У статті досліджується контрактна форма проходження служби в митних органах України, акцентуючи увагу на ключових проблемах та перспективах її розвитку. В умовах глобалізації та інтеграційних процесів ефективність митної служби стає важливим чинником для забезпечення економічної безпеки держави, розвитку економіки та підтримки міжнародної торгівлі, особливо в умовах воєнного стану та екзистенційної необхідності в наповненні державного бюджету України. Дослідження аналізує сучасний стан організації та здійснення контрактної форми проходження служби в митних органах, виявляючи основні виклики, з якими стикаються посадові особи митних органів в своїй діяльності. Серед них можна виділити і проблеми із належним правовим забезпеченням та інертний рівень реагуванням до вимог сьогодення, а також відсутність єдиного підходу до розуміння проходження служби в митних органах України за контрактом.

Стаття також розглядає оновлення законодавства України в частині контрактної форми проходження служби в митних органах. Зокрема, акцентується увага на необхідності прийняття нового порядку укладення контрактів про проходження служби в митних органах та затвердження типової форми контракту про проходження служби в митних органах, що суттєво має змінити підхід до самої організації контрактної форми проходження служби в митних органах України. Важливим аспектом є також подальший розвиток спеціального законодавства, що регулює порядок проходження служби.

Перспективи організації контрактної форми проходження служби в митних органах України полягають у комплексних реформах, що включають оновлення та приведення у відповідність нормативно-правових актів відповідно до вимог сучасного законодавства, здійснення оптимізації системи управління в цілому, чітке розмежування делегованих повноважень між центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику та територіальними органами Держмитслужби, а також підвищення рівня професійної підготовки кадрів. В статті наводяться рекомендації щодо удосконалення системи управління, забезпечення прозорості та підзвітності. Таким чином, дослідження сприяє глибшому розумінню проблем і можливостей, що постають перед митними органами України, а також визначає стратегічні напрямки подальшого розвитку в питаннях проходження служби.

Ключові слова: митна служба, митні органи, публічна служба, митниця, державна служба, контракт, делеговані повноваження.

Cherkunov O.V. Contractual form of service in customs authorities of Ukraine: problems and prospects.

The article examines the contractual form of service in the customs authorities of Ukraine, focusing on key problems and prospects for its development. In the context of globalization and integration processes, the effectiveness of the customs service becomes an important factor for ensuring the

economic security of the state, developing the economy, and supporting international trade, especially in conditions of martial law and the existential necessity of filling the state budget of Ukraine. The study analyzes the current state of organization and implementation of the contractual form of service in customs authorities, identifying the main challenges faced by customs officials in their activities. Among these challenges are issues related to proper legal support and an inert level of response to contemporary requirements, as well as the lack of a unified approach to understanding the service in the customs authorities of Ukraine under a contract.

The article also discusses the updating of Ukrainian legislation regarding the contractual form of service in customs authorities. In particular, it emphasizes the necessity of adopting a new procedure for concluding contracts for service in customs authorities and approving a standard form of the contract, which is expected to significantly change the approach to the organization of the contractual form of service in the customs authorities of Ukraine. An important aspect is also the further development of special legislation regulating the procedure for service.

The prospects for organizing the contractual form of service in the customs authorities of Ukraine lie in comprehensive reforms, including the updating and aligning of regulatory legal acts with the requirements of modern legislation, optimizing the management system as a whole, clearly delineating delegated powers between the central executive authority responsible for implementing state customs policy and the territorial bodies of the State Customs Service, as well as enhancing the level of professional training for staff. The article provides recommendations for improving the management system, ensuring transparency and accountability. Thus, the research contributes to a deeper understanding of the problems and opportunities facing the customs authorities of Ukraine, as well as outlines strategic directions for further development in matters of service.

Key words: customs service, customs authorities, public service, customs, civil service, contract, delegated powers.

Постановка проблеми. З урахуванням набуття чинності 31 жовтня 2024 року Закону України від 17 вересня 2024 року № 3977 «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів» [1] проходження служби в митних органах за контрактною формою зазнає значних змін, а саме тому дослідження в цьому напрямку є актуальним та підкреслює необхідність пошуку оптимальної системи організації проходження служби за контрактом.

Мета дослідження. Метою даного наукового дослідження є комплексний аналіз контрактної форми проходження служби в митних органах України, виявлення ключових проблем, що впливають на її ефективність, а також розробка рекомендацій щодо вдосконалення правового регулювання та організації цієї форми служби. Дослідження спрямоване на вивчення сучасного стану впровадження контрактної системи, оцінку її впливу на професійну підготовку кадрів, а також визначення перспектив розвитку в умовах динамічних змін у законодавстві та вимогах до митної служби.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження інституту публічної служби, в тому числі щодо проходження державної служби в митних органах, викликало інтерес у багатьох науковців, серед яких можна виділити роботи В.Б. Авер'янова, І.П. Голосніченка, Ю.М. Дьоміна, Л.М. Дорофєєву, Т.О. Карабін, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, Д.В. Приймаченка, О.Ф. Скакун та В.В. Ченцова. Проте, незважаючи на певний рівень досліджень у цій галузі, серед науковців тривають дискусії.

Виклад основного матеріалу. Запровадження контрактної форми проходження державної служби в Україні бере свій початок з 2019 року, коли законодавцем були внесені зміни до Закону України «Про державну службу» та доповнено статтею 31-1, яка визначила, що з особою, яка призначається на посаду державної служби, може бути укладено контракт про проходження державної служби у разі необхідності забезпечення організації та виконання завдань, що мають тимчасовий характер, з укладанням контракту про проходження державної служби [2], порядок укладення та форму якого затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 494 і визначено, що порядок визначає зміст, процедуру укладення, зміни та розірвання контракту про проходження державної служби як строкового трудового договору, укладеного між державним органом та особою, яка призначається (переводиться) на посаду державної служби категорії “Б” або “В” [3].

Відповідно, на нашу думку, відбулося запозичення тимчасового характеру трудового договору, як тимчасової роботи з Кодексу законів про працю України та її запровадження в інститут публічної служби, що мало шкідливий характер урахуваючи специфіку її реалізації.

Т.А. Соколова вказує: «особливостями кар'єри державних службовців є те, що вона відбувається в межах системи державної служби, яка має низку специфічних ознак, зокрема функціонування на основі чітко визначених законодавчих норм, специфічна роль у забезпеченні діяльності держави та функціонування суспільства» [4, с. 140].

У зв'язку з пошуком оптимальної моделі керованості митних органів в 2021 році відбулося запровадження моделі «Єдина юридична особа» в якій Державна митна служба України, як центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику займає провідну роль, а митниці (територіальні органи Держмитслужби) є відокремленими структурними підрозділами ЦОВВ без створення юридичної особи. Таким чином керівники митниць, в межах та у спосіб, як визначено статтею 19 Конституції України, реалізують делеговані повноваження, відповідно до положень Митного кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1041 та наказу Голови Державної митної служби України.

Так, І.П. Греков стверджує, що в межах державної служби існує дві групи відносин: службово-трудова і державно-службова. Службово-трудова відносина виникають у зв'язку з укладенням трудового договору чи контракту між громадянином України та державним органом і стосуються в основному встановлення, зміни і припинення умов праці службовців. Сферою дії державно-службових відносин є зовнішні управлінські зв'язки певних державних інституцій з тими чи іншими учасниками суспільних відносин [5, с. 13].

К.К. Сандровський вказує, що під митними органами доцільно розглядати державні органи, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність у спеціальній сфері державного управління, пов'язану з пропуском через державний кордон різного роду вантажів, у тому числі багажу та поштових відправлень, валюти та валютних цінностей, а також транспортних засобів, що слугують для перевезення пасажирів [6, с. 10-11].

Д.В. Приймаченко зазначає, що митним органам відведено ключове місце в системі суб'єктів реалізації митної політики. Це пов'язано з тим, що саме митним органам належить головна роль у здійсненні державного управління митно-правовою сферою, тобто на них покладається організація та регулювання відносин в галузі митної справи [7, с. 22].

Так, частиною 5 статті 570 Митного кодексу України, яка діяла до 31 жовтня 2024 року було визначено, що з особами, які призначаються на службу до митних органів можуть укладатися контракти, а рішення про віднесення посади державної служби до посад, призначення на які здійснюється з укладанням контракту приймається керівником Держмитслужби або керівником митниці у разі делегування йому відповідних повноважень [8].

Для реалізації вказаної норми наказом Державної митної служби було розмежовано посади, на які призначення здійснювалося на контрактній основі, та ті, що регулюються Законом України «Про державну службу» без укладення контракту.

До посад, на які призначення здійснювалося за контрактною формою, відносяться більшість посад у Державній митній службі та її територіальних органах, зокрема керівників структурних підрозділів ЦОВВ, територіальних органів Держмитслужби та їх посадових осіб. Враховуючи, що законодавство визначає лише максимальний строк укладення контрактів без зазначення мінімальної межі, існує ризик зловживань, коли контракти укладалися на термін 40 днів, 1 місяць тощо. Додатково також варто зазначити, що завдання, які встановлюються за контрактами не завжди є об'єктивними та такими, що можна виконати, а їх невиконання є підставою для припинення (розірвання) контракту.

По суті, відносини, у які вступають державні службовці, мають складну структуру і специфічний суб'єктний склад [9, с. 197, 198].

Нова редакція частини 5 статті 570 Митного кодексу України визначає, що з особами, які приймаються на службу до митних органів на посади державної служби категорій «Б» і «В», укладаються контракти про проходження служби в митних органах, а типова форма та порядок укладення контракту про проходження служби в митних органах затверджуються Кабінетом Міністрів України [8].

Враховуючи специфіку українського контексту, важливо розробити механізми, які б забезпечували захист прав державних службовців, особливо в умовах нестабільності та можливих полі-

тичних змін. Залучення експертів з управлінських наук, юристів і представників громадськості до обговорення контрактних умов може суттєво підвищити ефективність і справедливість системи проходження державної служби.

С.В. Мороз виокремлює наступні функції трудового договору: а) він служить засобом реалізації права на працю; б) є підставою виникнення трудових відносин; в) виступає регулятором раціонального використання кадрів і підвищення стабільності трудових відносин [10, с. 112].

Аналізуючи положення ч. 5 статті 570 Митного кодексу України виникає певна неоднозначність у застосуванні законодавцем понять «прийняття на службу» та «приймається на службу», які не визначаються Митним кодексом та законодавством про державну службу, а містяться в Кодексі законів про працю.

Таким чином, виникає обґрунтоване запитання, оскільки цією нормою передбачено, що з особами, які приймаються на службу в митні органи укладаються контракти, то який механізм правового регулювання має застосовуватися до тих посадових осіб, які таку службу вже проходять.

І.С. Бондаренко стверджує, що реформування системи державного управління потребує нововведень та розробки нової управлінської ідеології, ініціювання нових управлінських процесів, зміни управлінських структур, що ставить перед сучасною теорією та практикою державного управління завдання комплексного реформування апарату державного управління, удосконалення характеру, підходів до керування цією системою [11, с. 622].

Таким чином, з метою належної реалізації законодавчих змін до Митного кодексу України, Кабінет Міністрів України має якнайшвидше затвердити Порядок укладення контрактів про службу в митних органах України та Типову форму контракту, при чому в самому порядку, з урахуванням досвіду проходження служби в митних органах на контрактній формі, необхідно визначити наступне:

1. Під поняттям «прийняття» на службу мається на увазі призначення та переведення на посади державної служби в митних органах;

2. Укладення строкового контракту про проходження державної служби не визначає тимчасовий характер роботи на таких посадах в митних органах, а передбачає строковість контракту в частині виконання завдань та досягнення ключових показників ефективності, які повинен досягти службовець в межах строку дії контракту, при чому такі завдання мають бути реальними та такими, які об'єктивно можна виконати;

3. Відсутність застережень та заборон для посадової особи митного органу, яка проходить службу за контрактом щодо переведення в межах одного або до іншого митного органу, тобто без необхідності звільнення та проходження конкурсу на іншу посаду;

4. Переведення на іншу посаду державної служби здійснюється в межах строку дії діючого контракту;

5. Встановити, що на відносини проходження служби в митних органах поширюється дія Митного кодексу України та Закону України «Про державну службу» в частині, не врегульованій законодавством про державну службу;

6. Необхідно чітко встановити з якого моменту та до кого буде застосовуватися новий порядок, оскільки станом на сьогоднішній день у більшості посадових осіб залишаються чинними контракти;

7. Забезпечити відкритість та прозорість процедур укладення контрактів, включаючи доступність інформації про критерії відбору та оцінки ефективності службовців, щоб підвищити довіру до системи;

8. Розробити механізми для регулярного моніторингу виконання контрактів, що дозволить виявляти та усувати можливі проблеми у процесі виконання завдань.

Висновки. Запровадження контрактної форми проходження державної служби в Україні, яке розпочалося у 2019 році, стало важливим кроком у реформуванні системи державного управління. Зміни до Закону України «Про державну службу» та встановлення порядку укладення контрактів відобразили потребу в адаптації підходів до управління кадрами в державних органах, зокрема в митних структурах. Однак, аналіз показує, що впровадження такої системи не є безпроблемним.

Важливо зазначити, що контрактна форма має як позитивні, так і негативні моменти. З одного боку, вона дозволяє забезпечити гнучкість у управлінні кадрами, що є необхідним в умовах змінюваного середовища. Запровадження моделі «Єдина юридична особа» покращило координацію

між центральними та територіальними органами Державної митної служби, а також дало можливість швидше реагувати на виклики, що виникають у сфері митної політики.

З іншого боку, існують суттєві ризики, пов'язані з терміновістю укладення контрактів і потенційними зловживаннями. Визначення лише максимального строку без встановлення мінімальної межі укладення контрактів призводить до можливості їх укладення на дуже короткі терміни, що може негативно вплинуло на стабільність і ефективність роботи митників. Додатково, завдання, які встановлюються за контрактами, не завжди є об'єктивними та досяжними, що може стати підставою для їх невиконання та подальшого розірвання контрактів.

Отже, для належної реалізації законодавчих змін та оптимізації роботи митних органів, необхідно терміново затвердити порядок укладення контрактів і типову форму контракту. Важливо також забезпечити відкритість процедур, розробити механізми моніторингу виконання контрактів та чітко визначити права й обов'язки службовців. Усі ці кроки допоможуть підвищити ефективність контрактної системи в митних органах України, зменшивши ризики та підвищивши довіру до державної служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів: Закон України від 17.09.2024 р. № 3977-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#Text>.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/ed20151210#Text>.
3. Про затвердження Порядку укладення контрактів про проходження державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 № 494 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2020-п#Text>.
4. Соколова Т.А. Кар'єрне зростання державного службовця як одна з проблем побудови правової держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 24. С. 136–140.
5. Греков І.П. Особливості правового регулювання праці державних службовців: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків. 2003. С. 19
6. Сандровський К.К. Митне право України: навч. посібник. Київ. 2000. С. 208
7. *Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація митними органами: монографія. Дніпропетровськ. 2006. С. 332*
8. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/ed20120313#n4128>.
9. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків. 2005. С. 452
10. Мороз С.В. Правове регулювання укладення трудового договору: дис.канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ. 2011. С. 193
11. Бондаренко І.С. Пріоритети функціонування державно-управлінських структур. *«Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світ та укр. досвід»*: матеріали наук.-практ. конф. Київ. 2008. С. 121–123.