

РИЗИКИ ВЧИНЕННЯ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ МИТНИХ ОРГАНІВ КОРУПЦІЙНИХ ДІЙ

Сергій Віталійович КОРОБЕНКО,

*здобувач кафедри цивільного, господарського і
адміністративного права та правоохоронної
діяльності Інституту права та суспільних
відносин Відкритого міжнародного університету
розвитку людини «Україна»*

Європейський вектор суспільних трансформацій в Україні, закріплений Конституцією України, безпосередньо впливає на функціонування митних органів, визначаючи напрями і пріоритети реалізації ними державної митної політики. Одним із таких напрямів і пріоритетів в діяльності митних органів є антикорупційний, ефективність здійснення якого безпосередньо впливає на рівень довіри як до цих органів, так і, зрештою, – до держави, її спроможності забезпечити захист митних інтересів, дотримання законності. Із ратифікацією у 2014 році Верховною Радою України та Європейським Парламентом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС визначено необхідність поступової лібералізації процедур митного оформлення, що, безумовно, актуалізує проблему зниження рівня корупції на митницях.

У наукових публікаціях при виділенні корупційних ризиків запропоновано застосовувати науковий підхід «від загального до конкретного». Так, виділяючи корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності, вказується на загальні ризики (інституційні та функціональні конфлікти інтересів, слабкість інституту публічної служби, неналежна якість законодавства), а також ризики в окремих досліджуваних сферах – надання адміністративних послуг та у контрольно-наглядовій діяльності публічної адміністрації [1, с. 12-35].

Зазначений підхід може бути застосований і при виділенні двох видів корупційних ризиків в діяльності митних органів: 1) загальні (наявність яких обумовлена чинниками загальнодержавного рівня, що впливають на обсяг і особливості корупційних ризиків в діяльності митних органів); 2) відомчі (що безпосередньо випливають з проблем, які виникають у межах функціонування митних органів).

Серед чинників загальнодержавного рівня слід відзначити такі:

– відсутність затвердженої на рівні закону антикорупційної стратегії (Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» був затверджений у 2014 році. Верховна Рада України має визначати Антикорупційну стратегію, не пізніше 1 червня проводити парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджувати та оприлюднювати щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики (ч.ч. 1, 2 ст. 18 Закону України «Про засади запобігання корупції» [2]);

– ситуативний характер організаційних перетворень, вплив різних політичних груп та інтересів на процеси реформування митних органів, врегулювання їх взаємовідносин із іншими правоохоронними органами та, як наслідок, – інституційна невизначеність організаційної побудови системи митних органів;

– вкрай недостатнє врахування міжнародного досвіду функціонування митних органів, їх призначення, статусу, предметів відання при здійсненні інституційної реорганізації (зокрема, дослідники наголошують на впливі ризиків і загроз на систему забезпечення митної безпеки, побудову системи суб'єктів забезпечення [3];

– наявність прогалин і колізій у законодавстві, що регулює діяльність митних органів, їх компетенцію, що особливо важливо при застосуванні заходів під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності (зокрема, узагальнення судової практики розгляду справ про порушення митних правил апеляційним судом м. Києва у 2012 році дозволило виділити такі проблеми, які залишаються актуальними: відсутнє чітке врегулювання у Митному кодексі України суб'єктів права складати протоколи, що визначає необхідність звернення до посадових інструкцій та відомчих актів, в яких повинно бути передбачене відповідне право; порушення судами вимог ст. 490 Митного кодексу України, що передбачає перевірку наявності повноважень посадових осіб щодо складання протоколу і, як наслідок – прийняття незаконних рішень [4]);

– широкий обсяг дискреційних повноважень (у наукових дослідженнях наголошено на необхідності вдосконалення застосування дискреційних повноважень на засадах поєднання юридичної та етичної складових поведінки, глибокого усвідомлення, що людина, її права, свободи та законні інтереси є найвищою соціальною цінністю [5]; під час ідентифікації при здійсненні оцінки корупційних ризиків встановлено вимогу аналізу нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів державної влади на предмет виявлення норм щодо здійснення дискреційних повноважень і норм, що сприяють вчиненню корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією (нечітко сформульовані дефініції та мовні конструкції, правові колізії тощо) [6];

– необхідність забезпечення принципу професіоналізму як одного з принципів державної служби (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» [7]), що визначає необхідність формування системи фахової підготовки, яка може бути здійснена у закладах вищої освіти у порядку, передбаченому Законом України «Про вищу освіту», та врахування при проведенні конкурсних процедур при вступі на державну службу.

Визначаючи внутрішні корупційні ризики в діяльності митних органів, доцільно звернутись до напрацювань методичного характеру. Зокрема, пропонується розглядати внутрішній контекст діяльності державного органу з позицій внутрішнього середовища та чинників впливу на корупційні ризики та їх рівень. Для цього рекомендовано здійснити аналіз: організаційної структури установи; складу керівництва та його обов'язків; структури прийняття рішень та компетенцію; внутрішній контроль та аудит; інформаційне забезпечення, обмін інформацією; кількісний склад і якість кадрового забезпечення; стан дотримання дисципліни і законності

тощо. Об'єктами оцінки можуть бути функції, найбільш вразливі до корупції; функції, реалізація яких тягне найбільш складні наслідки; функції, реалізація яких дозволяє найшвидше досягти результатів при здійсненні антикорупційної діяльності; функції щодо яких раніше корупційні ризики не оцінювались; функції, реалізація яких дозволяє знизити або попередити корупцію [8].

Врахування наведеної вище методики оцінки корупційних ризиків дозволяє запропонувати такий перелік відомчих ризиків в діяльності митних органів:

- організаційна структура митних органів містить значну кількість управлінських ланок, що ускладнює процес прийняття управлінського рішення, доведення вказаного рішення до виконавця, контроль виконання рішення;

- недосконала система процедур, взаємодії з різними підрозділами;

- організаційна побудова системи митних органів на територіальному рівні управління така, що ускладнює взаємодію із центральним апаратом;

- недостатньо ефективна система протидії корупції, потребують вдосконалення процедури внутрішнього контролю діяльності посадових осіб митних органів при реалізації ними контрольних функцій;

- недосконалі рекрутаційні процедури прийняття на службу в митні органи;

- непродумана кадрова політика, недостатнє обґрунтування при прийнятті рішення щодо кількості посадових осіб митних органів, кадрових вимог до них залежно від посади, на яку така особа претендує;

- низький рівень розробленості показників ефективності діяльності посадових осіб митних органів або відсутність таких показників; розробка показників ефективності, які не відповідають специфіці діяльності митних органів, що не дозволяє здійснити об'єктивне оцінювання та негативно впливає на сприйняття служби в митних органах у суспільній свідомості;

- незадовільні умови оплати праці, неефективна система соціальних гарантій, неякісне стимулювання і заохочення посадових осіб митних органів щодо добросовісного та ініціативного виконання посадових обов'язків, в основу яких мають бути покладені найкращі відповідні практики функціонування митних органів або органів, що виконують аналогічні функції, у світі;

- наявність конфлікту інтересів під час реалізації компетенції посадовими особами митних органів;

- недосконала система застосування ризик-орієнтованого підходу у діяльності митних органів;

- значний вплив людського фактору при виконанні митних процедур;

- недостатня якість процедур добору та відбору на службу в митні органи;

- низька ефективність стратегічного управління системою митних органів;

- недосконалість процедур розгляду скарг на дії (бездіяльність) посадових осіб митних органів та реагування за результатами розгляду;

- відсутність моніторингу результатів розгляду скарг в адміністративному порядку та розробки заходів щодо усунення виявлених під час моніторингу недоліків в діяльності митних органів;
- недосконалість інформаційно-телекомунікаційних систем, інформаційних ресурсів, низький рівень гарантування відсутності витоку інформації, недосконала система виявлення фактів витоку інформації з інформаційно-телекомунікаційних систем, несанкціонованого втручання в інформаційні системи;
- відсутність розробленої стратегії управління інформаційно-телекомунікаційними системами;
- низька якість обміну інформацією між митними, правоохоронними органами, органами статистики тощо.

Перелічені відомчі корупційні ризики є такими, що можуть бути враховані при розробці антикорупційної програми про проведення оцінки корупційних ризиків, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції. Вони являють собою узагальнені положення щодо ризиків, які існують в управлінській діяльності та враховують завдання й компетенцію митних органів, відповідно до Положення про Державну митну службу України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» від 18.12.2018 р. № 1200.

Список використаних джерел:

1. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.; Центр політикоправових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». К.: Москаленко О.М. ФОП, 2009. 196 с.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. ст. 2056..
3. Попівняк О. І. Міжнародний досвід забезпечення митної безпеки» – електронне наукове фахове видання з юридичних наук. *Правова просвіта*. 2018. № 2. URL: http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/2_2018/82.pdf
4. Узагальнення судової практики та вивчення правильності застосування Митного кодексу України, який набрав чинності з 01 червня 2012 року: лист Апеляційного суду м. Києва від 01.09.2012 р. Сайт апеляційного суду м. Києва. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/SOO00466>
5. Юхтенко А. Р. Нові погляди на застосування органами доходів і зборів дискреційних повноважень у досудовому врегулюванні спорів, що впливають з правовідносин у галузі державної митної справи. *Правова просвіта*. 2018. № 3: URL: <http://www.pravo.nauka.com.ua/?op=1&z=51>
6. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 № 126. Офіційний вісник України. 2017. № 4, ст. 168.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*, 2016, № 4, ст. 43.
8. Вінборн С., Сисоев В., Ткаченко В. Посібник з оцінки корупційних ризиків та розробки планів протидії корупції. Київ: USAID/FINREP-II, 2015. 72 с.