

І. В. Яромій

кандидат юридичних наук

МЕХАНІЗМ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КЕРІВНИКА ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглядається механізм контролю за діяльністю керівника Державної митної служби України, як важливий крок до забезпечення підзвітності та запобігання зловживанням у митній сфері. Відмічено, що Митний кодекс України не обмежується лише вимогами до призначення, а й деталізує процедури контролю та підстави для звільнення, що свідчить про системний підхід до управління та вдосконалення функціонування Державної митної служби України.

Зазначено, що ключовим нововведенням є запровадження в діяльності Державної митної служби України обов'язкової зовнішньої незалежної оцінки (аудиту). Звернута увага, що зовнішня незалежна оцінка (аудит) ефективності діяльності Державної митної служби України проводиться двічі: через рік і через три роки з моменту призначення керівника.

Проаналізовано функціональне призначення та порядок формування Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Державної митної служби України. Відмічено роль Кабінету Міністрів України та міжнародних і іноземних організацій при формуванні складу Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Державної митної служби України.

Обґрунтовано, що залучення до контрольних заходів міжнародних фахівців має на меті гарантування незалежності та об'єктивності аудиту ефективності діяльності Державної митної служби України. Зазначено, що повноваження Комісії з проведення оцінки (аудиту) ефективності діяльності Державної митної служби України охоплюють широкий спектр дій, систематизованих за двома основними напрямками: а) доступ до інформації та б) можливість проведення конфіденційних інтерв'ю.

Проаналізовано обсяг прав членів Комісії з проведення оцінки (аудиту) ефективності діяльності Державної митної служби України, в тому числі щодо: 1) отримання відомостей щодо експортно-імпорتنі операції, матеріалів справ про порушення митних правил, особових справ посадових осіб та іншої необхідної інформації; 2) направлення запитів до державних органів та інших осіб; 3) проведення конфіденційних бесід з працівниками Державної митної служби України та інших державних структур. Відмічено про обов'язки членів Комісії з проведення оцінки (аудиту) ефективності діяльності Державної митної служби України та їхніх помічників: забезпечувати конфіденційність персональних даних та інформації з обмеженим доступом; діяти незалежно та неупереджено.

Ключові слова: Державна митна служба України, керівник, контроль діяльності, зовнішня незалежна оцінка, аудит, Комісія з проведення оцінки, звільнення, підзвітність, запобігання зловживанням.

Постановка проблеми. В умовах реформування державного управління та євроінтеграційних процесів, питання ефективного контролю за діяльністю керівників державних органів набуває особливої гостроти. Не є винятком і Державна митна служба України, яка відіграє ключову роль у забезпеченні економічної безпеки та наповненні державного бюджету. Традиційні механізми контролю, що часто базуються на внутрішніх відомчих перевірках, можуть бути недостатніми для забезпечення повної підзвітності, прозорості та запобігання корупцій-

ним ризикам. Існує потреба у створенні таких систем, які б мінімізували суб'єктивні фактори та забезпечували незалежну оцінку ефективності та доброчесності найвищого керівництва. Без належного контролю діяльність керівника Державної митної служби України може призвести до зловживань, неефективного використання ресурсів, тіньових схем та, як наслідок, підриву довіри суспільства до митної системи.

Відсутність чітких, прозорих та незалежних механізмів оцінки діяльності керівника Державної митної служби України створює передумови

для системних проблем, серед яких корупція, неефективне управління та відсутність відповідальності за прийняті рішення. Особливо гостро ця проблема стоїть у контексті необхідності гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами, де принципи належного врядування та антикорупційної діяльності є пріоритетними. Отже, розробка та впровадження ефективного та комплексного механізму контролю за діяльністю керівника Державної митної служби України є не лише вимогою часу, а й критично важливим чинником для успішної реалізації державної митної політики, підвищення довіри інвесторів та забезпечення сталого економічного розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

В контексті дослідження державного управління, антикорупційної політики та митної справи в Україні, останні наукові праці висвітлюють широкий спектр питань. Серед провідних українських дослідників, які активно досліджували питання вдосконалення державного управління та публічної служби, боротьби з корупцією в правоохоронних та контролюючих органах, ефективності митної політики, гармонізації законодавства з нормами ЄС, а також механізми оцінки ефективності діяльності державних інституцій, можна виділити: Андрійчука В.Я., Бабіна Б.В., Білоуса В.Г., Василенка В.О., Геєця В.М., Зарубу А.І., Ковальчука Т.М., Кузнєцову Л.В., Мельника О.М., Петрова О.В., Савченка С.І., Шевченка О.Ю. та ін.

Незважаючи на значну кількість публікацій, помітною є недостатня кількість комплексних досліджень, які були б безпосередньо зосереджені на аналізі та оцінці ефективності конкретних механізмів контролю за діяльністю керівника Державної митної служби України, особливо після нещодавніх законодавчих змін, що стосуються запровадження зовнішньої незалежної оцінки (аудиту). Більшість робіт торкаються лише загальних питань підзвітності або окремих аспектів звільнення посадових осіб, але не надають глибокого аналізу функціонування Комісії з проведення зовнішньої оцінки, її повноважень, викликів у її роботі, а також впливу її висновків на кадрові рішення та загальну ефективність Державної митної служби України. Зазначене підтверджує наявну наукову прогалину, яка потребує детального вивчення для забезпечення прозорості та ефективності державного управління у митній сфері.

Виклад основного змісту. Митний кодекс України [1] не обмежується лише вимогами

до призначення керівника Державної митної служби України, а й передбачає ефективний механізм контролю за його діяльністю та чіткі підстави для звільнення, що є ключовим для забезпечення підзвітності та запобігання зловживанням.

Одним з найважливіших нововведень в митне законодавство є обов'язкове проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Державної митної служби України у такі строки: 1) через один рік з дня призначення керівника Державної митної служби України; 2) через три роки з дня призначення керівника Державної митної служби України.

З цією метою утворюється Комісія з проведення зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (далі - Комісія з проведення оцінки). До її складу входять три особи, які призначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які протягом останніх трьох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сферах структурних реформ, фінансової та технічної підтримки, запобігання та протидії корупції. Включення до складу Комісії з проведення оцінки представника кандидатів запропонованих міжнародними та іноземними організаціями покликано забезпечити незалежність та міжнародну експертизу цієї процедури.

Повноваження Комісії з проведення оцінки є досить широкими, з огляду на що пропонуємо їх систематизувати, поділивши за групами на:

1) *ті, що пов'язані із забезпеченням та отриманням доступу до інформації* (членам Комісії з проведення оцінки мають право доступу до інформації щодо експортно-імпорتنих операцій конкретних суб'єктів ЗЕД, матеріалів справ про порушення митних правил, особових справ посадових осіб, іншої інформації та документів ДМС України (з урахуванням обмежень щодо державної таємниці [2]). Отримання інформації забезпечується через надане членам Комісії з проведення оцінки право на звернення до органів державної влади, фізичних чи юридичних осіб із запитом про надання пояснень, документів чи інформації, необхідних для проведення аудиту. Окрім цього, для збирання та аналізу інформації члени Комісії з проведення оцінки можуть користуватися допомогою помічників);

2) *ті, що пов'язані із можливістю проведення конфіденційних інтерв'ю з посадовими особами*

Державної митної служби України та її територіальних органів, працівниками інших державних органів та іншими особами, які володіють необхідною інформацією.

Втім термін «конфіденційного інтерв'ю» в митному законодавстві не розкривається. Загалом термін «інтерв'ю» доволі широко використовується в журналістиці, в розумінні розмови, яку журналіст веде з героєм від імені та в інтересах аудиторії. Формуючи запитання та вибудовуючи логіку розмови, журналіст зважає на те, наскільки обізнана аудиторія, що її (а не самого автора) цікавить насамперед, які речі можуть бути для неї заскладними [3].

За іншим загальним підходом під терміном «інтерв'ю» розуміється метод збору інформації, що передбачає безпосередню, цілеспрямовану бесіду між інтерв'юером (тим, хто проводить опитування) та респондентом (тим, кого опитують). Мета інтерв'ю - отримати необхідні відомості щодо певної проблеми, яка цікавить дослідника. Розрізняють два основні види інтерв'ю:

1) формалізоване інтерв'ю (структурований метод, де порядок і формулювання запитань чітко визначені заздалегідь і не змінюються під час бесіди. Інтерв'юер діє за готовою анкетою, навіть якщо респондент не може заповнити її самостійно);

2) неформалізоване (нестандартизоване) інтерв'ю (інтерв'юер керується лише загальним планом опитування, має право самостійно формулювати запитання та змінювати їхній порядок залежно від конкретної ситуації та відповідей респондента) [4].

Таким чином, пропонуємо конфіденційне інтерв'ю з посадовими особами Державної митної служби України та її територіальних органів, працівниками інших державних органів, а також іншими особами, які володіють необхідною інформацією в контексті діяльності Комісії з оцінки Державної митної служби України розуміти як метод збору даних, що застосовується Комісією з проведення зовнішньої незалежної оцінки. Сутність такого інтерв'ю полягає у проведенні безпосередньої, цілеспрямованої бесіди між членами Комісії (або їх помічниками) та зазначеними особами, при цьому гарантується нерозголошення ідентичності респондента та змісту наданої ним інформації поза межами Комісії (за винятком випадків, передбачених законом, наприклад, коли виявлено ознаки кримінального правопорушення та інформація передається відповідним органам). Основна мета конфіденційного

інтерв'ю – отримати глибинні, неупереджені та достовірні відомості про ефективність діяльності Державної митної служби України, можливі недоліки, ризики та шляхи їх усунення, що не завжди можна отримати через офіційні запити чи публічні джерела, забезпечуючи при цьому захист інтересів інформатора та сприяючи максимальній відвертості.

Що стосується обов'язків членів Комісії з проведення оцінки та їхніх помічників, то серед їх переліку слід вказати на зобов'язання забезпечувати захист і нерозголошення персональних даних та інформації з обмеженим доступом, діяти незалежно, не виконуючи доручення чи вказівки будь-яких осіб. Зазначені вимоги є ключовими для об'єктивності аудиту.

За результатами своєї роботи Комісія з проведення оцінки надає висновок, що містить обґрунтовану оцінку ефективності діяльності Державної митної служби України, а також рекомендації щодо підвищення її ефективності та усунення виявлених недоліків. Критичним є положення, що висновок Комісії про неефективність діяльності Державної митної служби України та неналежне виконання обов'язків її керівником є прямою підставою для звільнення керівника Державної митної служби України. Водночас висновок вважається ухваленим, якщо за нього проголосували всі члени Комісії з проведення оцінки, що підкреслює його вагу та консенсусний характер. Висновок оприлюднюється на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України.

Окрім висновку зовнішнього аудиту, митне законодавство передбачає й інші чіткі підстави для припинення повноважень керівника Державної митної служби України України, серед яких: 1) закінчення строку повноважень; 2) подання письмової заяви про звільнення за власним бажанням; 3) призначення чи обрання на іншу посаду за його згодою; 4) досягнення 65-річного віку; 5) неможливість виконання службових обов'язків за станом здоров'я; 6) набрання законної сили рішенням суду про визнання недієздатним, обмеження дієздатності, безвісно відсутнім чи померлим; 7) набрання законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення злочину чи кримінального проступку; 8) набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади; 9) припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання.

вання за межі України, а також встановлення факту наявності громадянства (підданства) іноземної держави; 10) невідповідність обмеженням щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, встановлена рішенням суду; 11) наявність заборгованості з аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців; 12) неналежне виконання основних показників роботи (звільнення з цієї підстави може ініціювати перед Кабінетом Міністрів України Міністр фінансів України) [1].

Таким чином, слід зазначити, що хоча Митний кодекс України [1] передбачає проведення зовнішнього аудиту, для забезпечення максимальної об'єктивності та уніфікації підходів вбачається за необхідне розробити та офіційно затвердити чіткі, вимірювані та публічні критерії ефективності діяльності Державної митної служби України або ж методологію такого оцінювання. Визначення вимірюваних та єдиних критеріїв мають охоплювати фінансові показники, показники боротьби з контрабандою та корупцією, рівень задоволеності суб'єктів ЗЕД, швидкість митного оформлення та інші релевантні індикатори, що дозволить Комісії з проведення оцінки більш системно та аргументовано формувати свої висновки, мінімізуючи суб'єктивні трактування.

Водночас з метою подальшого підвищення довіри та прозорості діяльності Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки, доцільно розглянути можливість запровадження механізмів громадського моніторингу її роботи. Запропонований механізм може включати присутність представників громадських антикорупційних організацій на окремих етапах роботи Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки (без доступу до конфіденційної інформації), публікацію графіків засідань та загальних звітів про хід аудиту (без розголошення таємної інформації). Такий крок підсилить легітимність висновків Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки та зменшить потенційні ризики впливу.

Навіть якщо висновок Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки не призводить до звільнення керівника Державної митної служби України (наприклад, оцінка ефективна, але є недоліки), її рекомендації щодо підвищення ефективності та усунення виявлених недоліків мають бути обов'язковими до виконання. З огляду на що, необхідно розробити та законодавчо закріпити порядок здійснення контролю за виконанням цих рекомендацій

та відповідальності керівника Державної митної служби України у випадку їх невиконання або ігнорування. Зазначене також може бути предметом окремої щорічної оцінки або розгляду на рівні Кабінету Міністрів України чи Міністерства фінансів України.

Окрім цього, зважаючи на складність митного законодавства, специфіку експортно-імпорتنих операцій та постійні зміни в регуляторному полі, важливо забезпечити регулярне навчання та підвищення кваліфікації членів Комісії з проведення оцінки та їхніх помічників, що допоможе їм бути в курсі останніх тенденцій, ефективно аналізувати складні дані та забезпечувати високий рівень експертизи при проведенні аудиту. Тренінги можуть стосуватися як методології аудиту, так і специфіки митної справи.

Після певного періоду функціонування нового механізму контролю (наприклад, через два роки) доцільно провести комплексну оцінку його власної ефективності. Таке дослідження мало б відповісти на питання, наскільки запропоновані інструменти контролю дійсно сприяють підвищенню ефективності Державної митної служби України, запобіганню корупції та забезпеченню підзвітності. Результати такої оцінки могли б стати підґрунтям для подальшого вдосконалення механізму контролю.

Висновки. Таким чином, за результати дослідження, можна зробити наступні висновки.

Митний кодекс України закріплює розширений та багаторівневий механізм контролю за діяльністю керівника Державної митної служби України, що виходить за рамки традиційних вимог до призначення і включає обов'язкову зовнішню незалежну оцінку, що є суттєвим кроком до забезпечення підзвітності та запобігання зловживанням на найвищому рівні.

Впровадження обов'язкової зовнішньої незалежної оцінки (аудиту) ефективності діяльності Державної митної служби України, що проводиться спеціально створеною Комісією за участі представників міжнародних організацій гарантує незалежність, об'єктивність та професійну експертизу в оцінці ефективності роботи керівника та служби в цілому.

Комісія з проведення оцінки наділена достатньо широкими повноваженнями щодо доступу до інформації (включаючи конфіденційні дані та можливість інтерв'ю), що дозволяє їй проводити всебічний та глибокий аналіз. Водночас, обов'язки членів Комісії з проведення оцінки діяти незалежно та нерозголошувати інформацію

цію з обмеженим доступом забезпечують об'єктивність та неупередженість аудиту.

Висновок Комісії про неефективність діяльності ДМС України та неналежне виконання обов'язків її керівником є прямою та безумовною підставою для звільнення. Такий механізм створює потужний стимул для ефективної роботи керівника та забезпечує невідворотність відповідальності за неналежне управління. Вимога одностайності при ухваленні висновку підкреслює його важливість та консенсусний характер.

Окрім зовнішнього аудиту, митне законодавство передбачає низку інших чітких та вичерпних підстав для припинення повноважень

керівника Державної митної служби України, що охоплює як формальні аспекти (закінчення строку, вік, власне бажання), такі випадки, пов'язані з правопорушеннями (корупція, злочини), невідповідністю вимогам (громадянство, сумісництво) або неналежним виконанням обов'язків (основні показники роботи), що забезпечує гнучкість та всебічність кадрових рішень.

Публікація висновків Комісії з проведення зовнішньої незалежної оцінки на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України сприяє підвищенню прозорості діяльності Державної митної служби та забезпечує громадський контроль, що є важливим для формування довіри суспільства до митної системи.

Список використаної літератури:

1. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/ed20241230>
2. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text>
3. Смоляр Л. Що варто знати про інтерв'ю. Суспільство. 2020. URL: <https://voxukraine.org/shho-varto-znati-pro-interv-yu>
4. Формалізоване і неформалізоване інтерв'ю. URL: <https://studies.in.ua/mpd-ekzamen/3176-formalizovane-neformalizovane-intervyu.html>

I. V. Yaromii. Mechanism of control over the activities of the head of the state customs service of Ukraine

The article considers the mechanism for controlling the activities of the head of the State Customs Service of Ukraine as an important step towards ensuring accountability and preventing abuse in the customs sector. It is noted that the Customs Code of Ukraine is not limited only to the requirements for appointment, but also details the control procedures and grounds for dismissal, which indicates a systematic approach to managing and improving the functioning of the State Customs Service of Ukraine.

It is noted that the key innovation is the introduction of a mandatory external independent assessment (audit) in the activities of the State Customs Service of Ukraine. It is noted that the external independent assessment (audit) of the effectiveness of the activities of the State Customs Service of Ukraine is carried out twice: one year and three years after the appointment of the head.

The functional purpose and procedure for forming the Commission for conducting an external independent assessment (audit) of the effectiveness of the activities of the State Customs Service of Ukraine are analyzed. The role of the Cabinet of Ministers of Ukraine and international and foreign organizations in forming the composition of the Commission for conducting an external independent assessment (audit) of the effectiveness of the State Customs Service of Ukraine is noted.

It is substantiated that the involvement of international specialists in control measures is aimed at guaranteeing the independence and objectivity of the audit of the effectiveness of the State Customs Service of Ukraine. It is noted that the powers of the Commission for conducting an assessment (audit) of the effectiveness of the State Customs Service of Ukraine cover a wide range of actions, systematized in two main areas: a) access to information and b) the possibility of conducting confidential interviews.

The scope of the rights of members of the Commission for conducting an assessment (audit) of the effectiveness of the State Customs Service of Ukraine is analyzed, including: 1) obtaining information on export-import operations, materials of cases on violations of customs regulations, personal files of officials and other necessary information; 2) sending requests to state bodies and other persons; 3) conducting confidential conversations with employees of the State Customs Service of Ukraine and other state structures. The duties of members of the Commission for

the assessment (audit) of the effectiveness of the activities of the State Customs Service of Ukraine and their assistants are noted: to ensure the confidentiality of personal data and information with limited access; to act independently and impartially.

Keywords: *State Customs Service of Ukraine, head, activity control, external independent assessment, audit, Commission for the assessment, dismissal, accountability, prevention of abuse.*