

ЯРОМІЙ І. В.,

кандидат юридичних наук

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.123>

ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ КЕРІВНИКА ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ: ШЛЯХ ДО ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ

У цій статті розглянуто порядок призначення керівника Державної митної служби України. Відмічено, що конкурсний відбір кандидатів на посаду голови Державної митної служби України складається із кількох етапів, що забезпечують всебічну оцінку кандидатів: 1) етап подання документів; 2) етап оцінювання критеріїв доброчесності та професійної компетентності; 3) етап тестування та виконання практичних завдань; 4) етап співбесіди; 5) етап спеціальної перевірки.

Зазначено, що в оновленому порядку обрання очільника Державної митної служби України ключовими є публічність та прозорість.

Обґрунтовано, що впровадження нових положень до Митного кодексу України про призначення та діяльності керівника є значним кроком на шляху до трансформації Державної митної служби України як ключового державного інституту. Законодавець створив комплексну, багатоступеневу систему, яка покликана забезпечити призначення на посаду найбільш кваліфікованих, доброчесних та професійних кадрів. Відмічено, що особливості цієї системи включають: 1) високі кваліфікаційні вимоги до кандидатів, що охоплюють освіту, досвід, особисті якості та вільне володіння державною мовою; 2) антикорупційні та люстраційні обмеження, які фільтрують потенційно недоброчесних претендентів; 3) прозорий та відкритий конкурсний відбір, що здійснюється незалежною конкурсною комісією із залученням представників міжнародних організацій; 4) система оцінки доброчесності та професійної компетентності, що виходить за межі формальних критеріїв, дозволяючи оцінити морально-етичні якості та відповідність стилю життя задекларованим доходам; 5) ефективні механізми зовнішнього незалежного аудиту, які передбачають періодичну оцінку ефективності діяльності Державної митної служби України та її керівника спеціально створеною Комісією із залученням міжнародних експертів; 6) чіткі та вичерпні підстави для звільнення, що дозволяють оперативно реагувати на невідповідність посаді чи порушення.

Зроблено висновок, що новий порядок призначення Державної митної служби України демонструє прагнення України до створення митних органів європейського зразка.

Ключові слова: державна митна політика, реформування, прозорість, доброчесність, конкурсний відбір, міжнародна експертиза, аудит, керівництво, економічна безпека, персонал, митна справа.

Yaromii I. V. Procedure for appointing the head of the state customs service of Ukraine: the path to efficiency and transparency

This article examines the procedure for appointing the head of the State Customs Service of Ukraine. It is noted that the competitive selection of candidates for the position of head of the State Customs Service of Ukraine consists of several stages that ensure a comprehensive assessment of candidates: 1) the stage of submitting documents; 2) the stage of evaluating the criteria of integrity and professional



competence; 3) the stage of testing and performing practical tasks; 4) the stage of interview; 5) the stage of special verification.

It is noted that in the updated procedure for electing the head of the State Customs Service of Ukraine, publicity and transparency are key.

It is substantiated that the introduction of new provisions to the Customs Code of Ukraine on the appointment and activities of the head is a significant step towards the transformation of the State Customs Service of Ukraine as a key state institution. The legislator has created a comprehensive, multi-stage system designed to ensure the appointment of the most qualified, honest and professional personnel to the position. It is noted that the features of this system include: 1) high qualification requirements for candidates, covering education, experience, personal qualities and fluency in the state language; 2) anti-corruption and lustration restrictions that filter out potentially dishonest applicants; 3) transparent and open competitive selection carried out by an independent competition commission with the involvement of representatives of international organizations; 4) a system for assessing integrity and professional competence that goes beyond formal criteria, allowing for the assessment of moral and ethical qualities and the correspondence of lifestyle to declared income; 5) effective mechanisms for external independent audit, which provide for a periodic assessment of the effectiveness of the activities of the State Customs Service of Ukraine and its head by a specially created Commission with the involvement of international experts; 6) clear and comprehensive grounds for dismissal, allowing for a prompt response to inconsistency with the position or violations.

It is concluded that the new procedure for appointing the State Customs Service of Ukraine demonstrates Ukraine's desire to create customs authorities of the European model.

Key words: *state customs policy, reform, transparency, integrity, competitive selection, international expertise, audit, management, economic security, personnel, customs.*

Постановка проблеми. В умовах євроінтеграційних прагнень України та посилення глобальної економічної конкуренції, ефективна та прозора державна митна політика набуває критичного значення. Незважаючи на постійні спроби реформування, національні митні органи часто асоціюються з корупційними ризиками, бюрократичними перешкодами та низьким рівнем довіри з боку бізнесу та міжнародних партнерів. Зазначені проблеми не тільки перешкоджають наповненню державного бюджету, а й створюють значні бар'єри для залучення інвестицій, розвитку зовнішньоекономічної діяльності та інтеграції країни у світові ринки. Таким чином, існує нагальна потреба у системному переосмисленні та вдосконаленні принципів функціонування митних органів, ключову роль у чому відіграє процес формування та контролю за діяльністю керівництва центрального рівня.

Відсутність стабільності та передбачуваності у управлінні митною службою, часті зміни керівництва та недостатня прозорість у процесах призначення значно ускладнювали впровадження довгострокових стратегій розвитку, що в кінцевому призводило до фрагментарності реформ, відсутності послідовності у діях та, як наслідок, до збереження старих схем та неефективних практик. Проблема загострюється також через недостатній рівень незалежності керівника від політичних впливів та брак дієвих механізмів підзвітності, що створювало підґрунтя для потенційних зловживань та гальмувало трансформаційні процеси в цілому.

Отже, головна проблема полягає у необхідності створення оновленого підходу до формування кадрового потенціалу керівництва Державної митної служби України, який би базувався на принципах абсолютної доброчесності, високої професійної компетентності та прозорості всіх етапів відбору та контролю. Запровадження інноваційних механізмів, таких як залучення міжнародних експертів до конкурсних комісій та зовнішній незалежний аудит ефективності, має стати вирішальним фактором у подоланні існуючих системних недоліків.



Очікується, що впровадження таких практик забезпечить не тільки очищення митної системи від корупції, але й її перетворення на справжній інструмент економічного розвитку та надійний механізм захисту економічних інтересів держав, що є особливо актуально в нових реаліях життя України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим аспектам публічного управління, державної митної політики та кадровому потенціалу в митній сфері приділяли свої праці такі вчені як: Бондаренко Л., Захарченко І., Іванов О., Ковальчук М., Мельник А., Олійник С., Панасенко Д., Петров К., Сидоренко В., Ткаченко Р. та ін. Незважаючи на широкий спектр досліджень, відзначається відсутність комплексних робіт, які б системно аналізували нові законодавчі зміни, що стосуються порядку призначення керівника Державної митної служби України, вимог до кандидатів на посади, та запроваджених унікальних механізмів зовнішнього незалежного аудиту ефективності його діяльності, з особливим акцентом на доброчесність та роль міжнародної експертизи, що підтверджує на необхідність подальших, більш спеціалізованих досліджень у зазначеній галузі.

Виклад основного матеріалу. У сучасній Україні, що прагне до європейських стандартів державного управління та посилення економічної безпеки, реформування Державної митної служби України (далі – Держмитслужба України) є одним із ключових пріоритетів. Ефективна, прозора та некорумпована митна система є не лише запорукою наповнення державного бюджету, а й важливим фактором для покращення інвестиційного клімату, розвитку міжнародної торгівлі та боротьби з тіньовою економікою. У цьому контексті, процедура призначення та механізми контролю за діяльністю керівника Держмитслужби України набувають особливого значення.

17.09.2024 Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів» № 3977-IX положення Митного кодексу України [1] Митний кодекс України було доповнено статтями 570-1 «Керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику» та 570-2 «Порядок призначення та звільнення керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику» [2]. Внесення цих змін в митне законодавство мало на меті впровадження передових практик для забезпечення професіоналізму, доброчесності та підзвітності очільника Держмитслужби України. З огляду на що виникає потреба у здійсненні глибокого аналізу оновленого порядку призначення, вимог до кандидата та механізмів зовнішнього контролю, що покликані трансформувати Держмитслужби України в ефективний інститут європейського зразка.

Слід вказати, що законодавець, усвідомлюючи стратегічну важливість Держмитслужби України, висунув високі вимоги до особи, яка має очолити цей орган. При цьому, перелік вимог до кандидата на голову Держмитслужби України не можна вважати формальними критеріями, оскільки вони є своєрідним портретом ідеального кандидата, який здатен вирішити складні завдання та протистояти численним викликам. Серед вимог є ті, що мають загальний (базовий) характер, так і ті, що є специфічними. Охарактеризуємо вимоги до кандидата на голову Держмитслужби України детальніше.

Так, по - перше, обов'язковою є наявність вищої юридичної та/або економічної освіти за ступенем не нижче магістра [1]. Означена вимога є цілком логічною, адже діяльність митних органів охоплює як правові аспекти регулювання зовнішньоекономічної діяльності, так і складні економічні питання, пов'язані з оподаткуванням, аналізом товаропотоків та формуванням бюджетних надходжень.

По-друге, визначено суттєвий вимоги до досвіду роботи. Кандидат повинен мати загальний стаж роботи не менше 10 років, з яких щонайменше п'ять років – на керівних посадах в органах державної влади, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності [1]. Вимога щодо такого досвіду свідчить про наявність необхідних управлінських компетенцій, вміння приймати відповідальні рішення та керувати значними колективами.



В цьому контексті варто згадати закріплення в митному законодавстві вимоги, яка передбачала, що керівником Державної митної служби України може бути особа, яка попередньо працювала визначений строк на відповідних посадах у митних органах.

Відповідно до ст. 13 Митного кодексу України (в попередній редакції) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі митної справи очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, встановленому Конституцією України [3].

Натомість у Проекті Закону про Національну митну службу України № 3763 від 13.01.2016 р. серед вимог до керівника та заступників керівника Національної митної служби України були наступні: 1) відповідність загальним умовам вступу на службу в Національну митну службу України; 2) наявність вищої повної юридичної або економічної освіти; 3) наявність досвіду роботи на керівних посадах не менш як сім років [4].

По-третє, обов'язковим є вільне володіння державною мовою, що є базовою вимогою для будь-якого державного службовця. Окремий та, можливо, найважливіший блок вимог стосується особистих якостей кандидата. Митний кодекс України [1] прямо вказує на необхідність бути доброчесним і компетентним, здатним за своїми діловими та моральними якостями, освітнім і професійним рівнем, станом здоров'я виконувати відповідні посадові обов'язки. Слід відмітити, що такі правові категорії як «доброчесний» і «компетентний» є ширшими за формальні ознаки до кандидата, відображаючи усвідомлення важливості людського фактору у протидії корупції та забезпечення ефективності. Зазначені категорії отримують конкретизацію у процедурі оцінки кандидатів на посаду голови Держмитслужби України.

Відповідно до рекомендацій Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) система доброчесності містить певні цінності, принципи та механізми стимулювання й забезпечення доброчесності та запобігання корупції в роботі державних службовців та управління державними органами. Структурними елементами системи доброчесності є цінності, чіткі правила та моніторинг їх дотримання, інструменти контролю й примусу, принципи добору персоналу та просування його по службі [5, с. 40–42].

Професійна доброчесність працівників митниці передбачає належне виконання покладених на них посадових обов'язків, дотримання норм чинного законодавства та стандартів професійної етики в процесі застосування у своїй діяльності норм законодавства з питань державної митної справи, а також недопущення використання своєї посади, службового становища для отримання неправомірної вигоди як для себе, так і на користь інших осіб [6, с. 270].

Ще однією важливою особливістю нового підходу є обмеження для призначення. Законодавець чітко окреслює коло осіб, які не можуть займати посаду керівника Держмитслужби України та не допускаються до участі у конкурсі, зокрема йдеться про: осіб, визнаних судом недієздатними; тих, що мають непогашену судимість; були притягнуті до кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, або позбавлені права обіймати певні посади рішенням суду; особи, які протягом останнього року притягалися до адміністративної відповідальності за корупцію, або протягом двох років до подання заяви входили до складу керівних органів політичних партій чи перебували у трудових відносинах з ними [1].

Окрім цього безумовними підставами для відмови у призначенні на посаду голови Держмитслужби України є наявність у кандидата громадянства (підданства) іншої держави, непроходження спеціальної перевірки (зокрема, антикорупційної та люстраційної) або наявність заборгованості за аліментами (понад шість місяців) [1]. Такі обмеження покликані забезпечити повну незалежність керівника ДДержмитслужби України від політичних впливів та будь-яких корупційних ризиків.

Водночас термін повноважень керівника Держмитслужби України встановлюється на п'ять років, з обмеженням – одна й та сама особа не може обіймати цю посаду більше ніж два строки поспіль, що в свою чергу, сприятиме ротатії кадрів, запобігатиме можливому укоріненню корупційних схем та стимулюватиме залучення до роботи нових, ефективних лідерів.



Щодо оновленого порядку призначення керівника Держмитслужби України, то його можна охарактеризувати як багатостадійний процес, важливою стадією якого є конкурсний відбір, покликаний максимально усунути суб'єктивні фактори та політичні втручання, забезпечуючи призначення найбільш компетентної та доброчесної особи.

Ключову роль у відборі кандидатів на голову Держмитслужби України відіграє конкурсна комісія, склад та порядок формування якої відображають прагнення держави до максимальної незалежності та міжнародної експертизи. З огляду на що, до складу комісії включаються шість осіб, причому згідно принципу розподілу:

1) три особи визначаються Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій. В даному випадку йдеться про ті організації, які протягом останніх трьох років до дня закінчення строку повноважень чи дострокового припинення повноважень попереднього керівника надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сферах структурних реформ, фінансової та технічної підтримки, запобігання та протидії корупції. Такий підхід покликаний гарантувати залучення зовнішнього, незаангажованого погляду та міжнародного досвіду; три особи – на підставі пропозицій Мінфіну. Залучення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику спрямовано на забезпечення представництва державних інтересів та експертизи. При призначенні керівника Держмитслужби України вбачається й вагома роль Міністерства закордонних справ України, яке є відповідальним за формування переліку відповідних міжнародних організацій.

Рішення про визначення членів конкурсної комісії приймається на відкритому засіданні Кабінету Міністрів України. Конкурсна комісія має бути сформована не пізніше ніж за два місяці до завершення строку повноважень попереднього керівника або протягом 14 календарних днів з дня дострокового припинення його повноважень [1].

Серед вимог до членів Конкурсної Комісії віднесено: наявність вищої освіти, бездоганна ділова репутація, високі професійні та моральні якості, відповідність критерію доброчесності. Важливо, що членам комісії забороняється бути особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або входити до складу керівних органів політичних партій. Комісія вважається повноважною лише у разі її затвердження в повному складі.

Конкурсний відбір кандидатів на посаду голови Держмитслужби України складається із кількох етапів, що забезпечують всебічну оцінку кандидатів:

1) етап подання документів (кандидати подають пакет документів, що включає заяву (зі згодою на проведення спеціальних перевірок та обробку персональних даних [7]), автобіографію з детальною інформацією про освіту, трудову діяльність, членство в політичних партіях, наявність судимості, декларацію за минулий рік, заяву про відсутність заборгованості з аліментів та мотиваційний лист, що дозволяє оцінити бачення кандидата щодо майбутньої діяльності на посаді. Вся інформація, за винятком персональних даних з обмеженим доступом, підлягає оприлюдненню);

2) етап оцінювання критеріїв доброчесності та професійної компетентності (перевірка кандидата на відповідність критерію доброчесності, який розкривається через незалежність, чесність, неупередженість, невідкупність, сумлінність, дотримання етичних норм та демонстрація бездоганної поведінки у професійній діяльності та особистому житті. Особлива увага приділяється законності джерел походження майна та відповідності рівня життя задекларованим доходам. Оцінювання спирається на інформацію без часових або територіальних обмежень, і будь-який висновок чи оцінка національного або міжнародного органу щодо доброчесності кандидата не є наперед визначальними, але враховуються. Завдяки критерію професійної компетентності здійснюється оцінювання наявності у кандидатів необхідних знань, досвіду, аналітичних здібностей, комунікаційних навичок, лідерських якостей та спроможності наполегливо працювати, а також цей показник слугує своєрідним індикатором вимірювання прогресу професійного розвитку, з'ясування динаміки змін у рівнях розвиненості компонентів професійної компетентності) [8];



3) етап тестування та виконання практичних завдань (на цьому етапі Конкурсна комісія проводить тестування кандидатів на знання законодавства, тестування загальних здібностей, а також виконання практичних завдань, що дозволяє об'єктивно оцінити їхні знання та навички);

4) етап співбесіди, під час якої Конкурсна комісія глибше оцінює відповідність кандидатів критеріям доброчесності та професійної компетентності;

5) етап спеціальної перевірки, до якого допускаються кандидати, які пройшли попередні етапи. Спеціальна перевірка є завершальним етапом, що проводиться відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [9] та Закону України «Про очищення влади» [10].

За результатами всіх етапів, шляхом відкритого голосування, Конкурсна комісія відбирає двох кандидатів, які, згідно з обґрунтованим рішенням, мають найкращі професійний досвід, знання, особисті якості та відповідають критеріям доброчесності й професійної компетентності, кандидатури яких вносяться до подання Міністру фінансів, який у свою чергу вносить на розгляд Кабінету Міністрів України подання про призначення одного з відібраних кандидатів. Кабінет Міністрів України, протягом 10 днів з дня внесення подання, на відкритому засіданні призначає цю особу на посаду керівника Державної митної служби [1].

Таким чином, в оновленому порядку обрання очільника Держмитслужби України ключовими є публічність та прозорість. З огляду на що, усі засідання Конкурсної комісії є відкритими для представників міжнародних організацій, громадськості, медіа та журналістів. Обов'язкова відео- та аудіофіксація, а також трансляція в режимі реального часу на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України, що забезпечує максимальну прозорість та можливість громадського контролю за кожним етапом відбору. Інформація про всіх кандидатів, результати тестувань та інші дані конкурсу також підлягають оприлюдненню.

Висновки. Впровадження нових положень до Митного кодексу України щодо призначення та діяльності керівника Держмитслужби України є значним кроком на шляху до трансформації Державної митної служби України як ключового державного інституту. Законодавець створив комплексну, багатоступеневу систему, яка покликана забезпечити призначення на посаду найбільш кваліфікованих, доброчесних та професійних кадрів. Особливості цієї системи включають: 1) високі кваліфікаційні вимоги до кандидатів, що охоплюють освіту, досвід, особисті якості та вільне володіння державною мовою; 2) антикорупційні та люстраційні обмеження, які фільтрують потенційно недоброчесних претендентів; 3) прозорий та відкритий конкурсний відбір, що здійснюється незалежною конкурсною комісією із залученням представників міжнародних організацій. Публічність засідань та оприлюднення інформації гарантують громадський контроль; 4) система оцінки доброчесності та професійної компетентності, що виходить за межі формальних критеріїв, дозволяючи оцінити морально-етичні якості та відповідність стилю життя задекларованим доходам; 5) ефективні механізми зовнішнього незалежного аудиту, які передбачають періодичну оцінку ефективності діяльності Держмитслужби України та її керівника спеціально створеною Комісією із залученням міжнародних експертів. Висновок цієї Комісії про неефективність є прямою підставою для звільнення, що є потужним інструментом підзвітності; 6) чіткі та вичерпні підстави для звільнення, що дозволяють оперативно реагувати на невідповідність посаді чи порушення.

Загалом, новий порядок призначення Держмитслужби України демонструє прагнення України до створення митних органів європейського зразка. Нововведення слугують своєрідним фундаментом для побудови митниці, як ефективного інструменту державної політики, що сприятиме економічному зростанню, захисту національних інтересів та інтеграції України до світової та європейської економічної спільноти. Успішна реалізація цих законодавчих норм на практиці стане індикатором готовності держави до справжніх системних реформ.

Список використаних джерел:

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 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-IX . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#n60>

3. Митний кодекс України URL: Закон України від 11.07.2002 р. № 92-IV (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-15/ed20120601#Text>

4. Про Національну митну службу України: Проект Закону від 13.01.2016 р. № 3763 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655

5. Лагодієнко О. Аналіз міжнародних стандартів щодо регулювання професійної етики держслужбовців. *Часопис Парламент*. 2017. № 4. С. 37–49

6. Співак І. В. Упровадження стандартів митної етики та добросовісності як один з основних напрямів розвитку антикорупційної політики держави в митній сфері. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Політологія. Соціологія. Право. Випуск 3 (43). 2019 URL: <file:///Users/user/Downloads/199153-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-444525-1-10-20200323.pdf>

7. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17/ed20240427#Text>

8. Бородієнко О. Показники, рівні сформованості професійної компетентності керівників структурних підрозділів підприємств сфери зв'язку. URL: <https://lib.iitta.gov.ua/id/eprint/707868/1/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F%20%D0%91%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%94%D0%BD%D0%BA%D0%BE%201.pdf>

9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/ed20241219>

10. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>

