

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.3.30>

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕВІРКИ НА ДОБРОЧЕСНІСТЬ ТА МОНІТОРИНГУ СПОСОБУ ЖИТТЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

**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](mailto:cherkunov.alex@gmail.com)

**Черкунов О.В. Правове регулювання перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів України.**

У статті досліджено правове регулювання перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів України. Автор акцентує увагу на нормативних прогалинах у цій сфері, що може призвести до правової невизначеності та зниження ефективності антикорупційних заходів. Проаналізовано питання відповідності рівня життя посадовців задекларованим доходам, наявності конфлікту інтересів, незаконного збагачення та необґрунтованих активів. Виявлено проблеми узгодженості процедур взаємодії між митними та антикорупційними органами.

Окрему увагу приділено дискусійним питанням визначення критеріїв доброчесності, а також їхнього вимірювання. Встановлено, що традиційні кількісні показники (обсяг майна, рівень фінансових активів) не можуть бути достатніми для оцінки доброчесності, оскільки остання є абсолютною характеристикою поведінки посадової особи. Досліджено проблему конфіденційності матеріалів перевірки та ризики зловживань під час її проведення, зокрема використання механізмів моніторингу для дискредитації доброчесних посадовців.

На основі аналізу міжнародного досвіду (зокрема, практик Північної Македонії та ЄС) запропоновано низку рекомендацій для вдосконалення національного законодавства. До основних пропозицій належать: 1) розробка єдиних критеріїв та методології оцінки доброчесності; 2) удосконалення процедур перевірки та моніторингу; 3) забезпечення ефективних механізмів реагування на виявлені порушення; 4) узгодження національних норм із міжнародними стандартами.

Запропоновано впровадження декларації доброчесності для посадових осіб митних органів, яка подаватиметься щорічно та зберігатиметься у єдиному електронному реєстрі. Визначено механізми моніторингу способу життя, які включають аналіз декларацій, автоматизовану перевірку фінансових операцій, моніторинг відкритих даних та залучення громадського контролю.

З метою запобігання зловживанням у ході моніторингу запропоновано механізми незалежного контролю, відповідальність за ініціювання перевірок із метою політичного чи адміністративного тиску, а також заходи для протидії інформаційним кампаніям, спрямованим на дискредитацію посадових осіб. Запровадження чітких процедур та запобіжників сприятиме збереженню доброчесного кадрового потенціалу митних органів та підвищенню рівня довіри до антикорупційних заходів у митних органах.

**Ключові слова:** доброчесність, митні органи, моніторинг способу життя, перевірка доброчесності, антикорупційні заходи, правове регулювання, державна служба.

**Cherkunov O.V. Legal regulation of integrity checks and lifestyle monitoring of officials of the customs authorities of Ukraine.**

The article examines the legal regulation of integrity checks and lifestyle monitoring of officials of Ukraine's customs authorities. The author focuses on regulatory gaps in this area, which may lead to legal uncertainty and a decrease in the effectiveness of anti-corruption measures. Issues related to

the compliance of officials' living standards with their declared income, conflicts of interest, illicit enrichment, and unjustified assets are analyzed. Problems in coordinating the interaction procedures between customs and anti-corruption bodies have been identified.

Particular attention is paid to the discussion of defining integrity criteria and their measurement. It is established that traditional quantitative indicators (such as the amount of property and financial assets) are insufficient for assessing integrity, as integrity is an absolute characteristic of an official's behavior. The issue of confidentiality of inspection materials and the risks of abuse during their implementation, particularly the use of monitoring mechanisms to discredit honest officials, is also explored.

Based on an analysis of international experience, particularly the practices of North Macedonia and the EU, several recommendations for improving national legislation are proposed. The main proposals include: 1) the development of unified criteria and methodology for assessing integrity; 2) the improvement of integrity checks and monitoring procedures; 3) ensuring effective mechanisms for responding to identified violations; 4) harmonizing national regulations with international standards.

The introduction of an integrity declaration for customs officials, which would be submitted annually and stored in a unified electronic registry, is proposed. The mechanisms for lifestyle monitoring are defined, including the analysis of declarations, automated verification of financial transactions, monitoring of open data sources, and public oversight.

To prevent abuses in the monitoring process, mechanisms for independent control, accountability for initiating politically or administratively motivated inspections, and measures to counter information campaigns aimed at discrediting officials are proposed. The introduction of clear procedures and safeguards will contribute to preserving the integrity of the customs administration's personnel and increasing trust in anti-corruption measures within customs authorities.

**Key words:** integrity, customs authorities, lifestyle monitoring, integrity verification, anti-corruption measures, legal regulation, public service.

**Постановка проблеми.** Враховуючи вимоги статті 572-2 Митного кодексу України, зміни до якої були внесені Законом України від 17 вересня 2024 року № 3977, посадові особи митних органів підлягають перевірці на доброчесність та моніторингу способу життя. Ці заходи спрямовані на забезпечення прозорості діяльності митних органів, запобігання конфлікту інтересів та недопущення корупційних правопорушень [1]. Одним із ключових аспектів нового правового регулювання є обов'язкове подання декларації доброчесності посадовими особами митних органів, форма та порядок подання якої визначаються Кабінетом Міністрів України. Однак, нормативна невизначеність окремих положень, зокрема відсутність детальних критеріїв оцінки доброчесності, недостатня регламентація порядку проведення перевірок та невизначеність санкцій за порушення, створює виклики у реалізації цих вимог на практиці.

**Метою дослідження** є аналіз та удосконалення правових механізмів перевірки доброчесності та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів України з урахуванням сучасних антикорупційних стандартів, європейського досвіду та вимог національного законодавства. Досягнення зазначеної мети сприятиме підвищенню ефективності боротьби з корупцією, забезпеченню прозорості діяльності митних органів та гармонізації національного законодавства з міжнародними стандартами.

**Стан опрацювання проблематики.** Питання забезпечення доброчесності, в тому числі посадових осіб митних органів та механізмів її перевірки є предметом дослідження багатьох науковців у сфері публічної служби, антикорупційної політики та митного права. Серед авторів, які приділяли увагу цій проблематиці, можна виділити роботи В.С. Бігуна, Л.М. Дорофєєвої, С.В. Жукова, Т.О. Карабін, С.В. Ківалова, Я.Ю. Кондратьєва, Н.М. Корчак, П.О. Комірчого та М.І. Хавронюка.

У своїх дослідженнях ці науковці аналізували загальні питання правового регулювання публічної служби, функціонування митних органів та антикорупційної політики в Україні. Разом з тим, окремі аспекти перевірки доброчесності та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів досліджені недостатньо, що обумовлює необхідність подальшого вивчення та вдосконалення відповідних правових механізмів.

**Виклад основного матеріалу.** Митним кодексом України визначено, що перевірка на доброчесність та моніторинг способу життя здійснюються для забезпечення дотримання вимог законів «Про запобігання корупції» та «Про державну службу», проте відсутність єдиних стандартів проведення таких перевірок та неоднозначність процедур реагування на виявлені пору-

шення можуть призвести до правової невизначеності та зниження ефективності антикорупційних заходів.

Особливої уваги потребує механізм реагування на виявлені під час перевірки ознаки недоброчесної поведінки, такі як невідповідність рівня життя задекларованим доходам, наявність конфлікту інтересів, незаконне збагачення чи необґрунтовані активи. Відповідна інформація є підставою для звернення митного органу до антикорупційних органів та відкриття дисциплінарного провадження. Водночас, залишається питання узгодженості процедур взаємодії між митними органами та антикорупційними структурами, що може вплинути на ефективність таких перевірок.

Одним із дискусійних питань є критерії вимірювання доброчесності. Чи може вона оцінюватися через обсяг майна або рівень фінансових активів? На нашу думку, використання таких кількісних показників є недоцільним, оскільки доброчесність не піддається кількісному виміру в традиційному сенсі. Вона має абсолютний характер: особа або відповідає принципу (критеріям) доброчесності, або ні.

Окремим викликом є конфіденційність матеріалів перевірки, які належать до інформації з обмеженим доступом. Це ускладнює громадський контроль та може створювати ризики зловживань з боку осіб, відповідальних за проведення перевірок.

Таким чином, на сучасному етапі виникає необхідність у чіткому правовому врегулюванні механізмів перевірки доброчесності та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів, що передбачає: 1) розробку чітких критеріїв та методології оцінки доброчесності; 2) вдосконалення процедур перевірки та моніторингу; 3) забезпечення ефективних механізмів реагування на виявлені порушення; 4) узгодження правових норм із міжнародними стандартами та практиками ЄС.

Так, відповідно до Закону України «Про державну службу», доброчесність є одним із принципів державної служби та визначається як спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів, а також як відмова від домінування приватного інтересу при виконанні наданих йому повноважень [3].

Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 доброчесність розкривається крізь необхідність вчинення дії або утримання від вчинення дій, а саме передбачено, що державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти доброчесно, а саме: 1) спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності; 2) не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; 3) не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації» крім випадків, установлених законом [4].

Закон України «Про запобігання корупції» не розкриває поняття доброчесності та його складових.

Цікавим є дослідження D. Miloshovska та L. Vasilevska щодо доброчесності в митних адміністраціях на прикладі Північної Македонії, які надають як авторське визначення доброчесності так і нормативне згідно статті 4 Закону Північної Македонії про запобігання корупції та конфлікту інтересів і зазначають, що доброчесність і корупція – це два протилежні явища, тобто будь-яка корупційна дія передбачає порушення доброчесності. Доброчесність – це якість дій відповідно до загальноприйнятих моральних цінностей і норм в інтересах суспільства. Доброчесність у митних органах Північної Македонії є важливим питанням, яке має значний вплив на спроможність адміністрації виконувати свої функції. Впровадження та зміцнення доброчесності вимагає безкомпромісної та неселективної боротьби з корупцією як злочином. Реалізація доброчесності в митних органах Північної Македонії можлива лише шляхом зміцнення систем запобігання та протидії корупції і конфлікту інтересів, а також посилення спроможності та незалежності адміністрації у здійсненні своїх законних повноважень. Митна доброчесність може бути визначена як законна, незалежна, неупереджена, етична, підзвітна та прозора діяльність митників, яка зберігає їхню

репутацію та репутацію установи. Термін «митна доброчесність» охоплює як індивідуальну, так і інституційну доброчесність [9].

Як стверджує О.А. Степанова, антична філософія розглядала доброчесність як моральну позицію особистості, як шлях до творчого вдосконалення, що дає людині насагу існування, надихає на творче життя [5].

Іноземні науковці слушно зауважують, що застосування поведінкового аналізу в політиці доброчесності здійснюється за двома підходами: 1) аналіз та перегляд чинних політик доброчесності з урахуванням поведінкових факторів, а також розробка нових систем доброчесності на основі отриманих поведінкових доказів; 2) створення цільових механізмів впливу, спрямованих на подолання поведінкових бар'єрів, удосконалення наявних політик або стимулювання бажаної поведінки [6]. Одночасно з тим, поведінковий аналіз, який є ефективним в одному середовищі, не обов'язково дасть аналогічні результати в іншому, оскільки етичні аспекти також мають бути адаптовані до конкретного контексту. Його застосування вимагає визначення відповідних політичних заходів, оцінки їх результативності та аналізу впливу, а також коригування цих заходів на основі отриманих даних [7].

Н.М. Корчак, яка досліджувала альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики за 2019 рік під загальною редакцією М.І. Хавронюка зазначила, що забезпечення розвитку правосвідомості публічних службовців та професійної, ефективної та доброчесної державної служби, дозволяє усунути «в зародку» більшість тих причин, які обумовлюють корупцію [8].

На нашу думку, перевірка на доброчесність посадових осіб митного органу є комплексом заходів, спрямованих на встановлення відповідності поведінки посадової особи етичним та антикорупційним стандартам, запобігання конфлікту інтересів та забезпечення прозорості діяльності митних органів. Моніторинг способу життя передбачає аналіз відповідності рівня життя посадової особи її офіційним доходам та майновому стану.

Перевірка на доброчесність та моніторинг способу життя має здійснюватися уповноваженими підрозділами митних органів у межах їхньої компетенції на основі законів України «Про запобігання корупції», «Про державну службу» та «Про захист персональних даних» у разі виявлення підстав для перевірки, зокрема за скаргами громадян, інформацією ЗМІ або ініціативою уповноважених органів. До основних механізмів перевірки належать: 1) аналіз декларацій доброчесності; 2) перевірка відповідності рівня життя задекларованим доходам; 3) здійснення дисциплінарних проваджень та можливе звернення до антикорупційних органів.

З метою підвищення рівня доброчесності посадових осіб митних органів доцільним є було запровадження декларації доброчесності, яка на нашу думку має подаватися посадовими особами особисто шляхом заповнення відповідної форми, затвердженої Кабінетом Міністрів України.

Оптимальним варіантом є щорічне подання декларації до уповноважених підрозділів із питань запобігання та виявлення корупції митних органів до 1 квітня або протягом 10 днів після призначення на посаду. Враховуючи сучасні технологічні можливості, рекомендується дозволити подання декларації як у паперовому, так і в електронному форматі із використанням кваліфікованого електронного підпису. Важливим аспектом є створення єдиного реєстру декларацій доброчесності посадових осіб митних органів, ведення якого має здійснювати Державна митна служба України в електронному вигляді.

Окремої уваги потребує питання продовження строків подання декларації у випадку об'єктивних обставин, що унеможливають своєчасне її подання (зокрема, тимчасова непрацездатність, відпустка, перебування за кордоном тощо). У такому разі доцільно встановити гнучкий механізм, що дозволяє посадовим особам подати декларацію протягом 30 календарних днів після усунення відповідних обставин. Водночас задля забезпечення прозорості та уникнення зловживань має бути чітко визначено, що внесення змін, доповнень або уточнень до поданих декларацій є неприпустимим.

З метою уніфікації підходів до заповнення декларації важливо визначити, що вона має оформлюватися державною мовою, відповідно до принципів ділового мовлення. У разі зміни прізвища, імені чи по батькові необхідно передбачити зазначення актуальних даних із відповідним зазначенням попередніх персональних даних у дужках.

З огляду на необхідність підвищення відповідальності посадових осіб за дотримання принципів доброчесності доцільним є встановлення чітких наслідків за неподання, несвоєчасне подання

або подання недостовірних відомостей у декларації, що мають бути передбачені контрактом про проходження служби в митних органах.

Оптимальною моделлю реалізації моніторингу способу життя посадових осіб митних органів є комплексний підхід, що передбачає:

1. Зіставлення доходів і витрат посадових осіб на основі аналізу їхніх декларацій про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру.

2. Автоматизований аналіз фінансових операцій із використанням сучасних інформаційних технологій для виявлення невідповідностей між рівнем доходів і фактичним майновим станом.

3. Моніторинг публічної інформації, зокрема аналіз даних із відкритих джерел, соціальних мереж, реєстрів нерухомого майна, транспортних засобів тощо.

4. Впровадження механізму громадського контролю, що дозволить громадянам та антикорупційним організаціям повідомляти про можливі порушення через спеціальні платформи або гарячі лінії.

5. Розширення повноважень уповноважених підрозділів з питань запобігання корупції, які здійснюють аналіз та реагують на виявлені порушення.

Впровадження перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів має не лише забезпечувати контроль за відповідністю їхнього рівня життя законним доходам, а й містити механізми захисту від можливих зловживань. Зокрема, існує ризик, що процедура моніторингу може бути використана для дискредитації доброчесних працівників шляхом маніпуляцій спрямованих на усунення «незручних» митників із займаних посад.

Для запобігання таким випадкам доцільно передбачити наступні гарантії об'єктивності та неупередженості:

1. Чітке нормативне регулювання підстав для проведення моніторингу – необхідно встановити вичерпний перелік підстав для ініціювання перевірки способу життя, який унеможливить вибіркового або упередженого підходу до певних посадових осіб;

2. Незалежний орган контролю – залучення НАЗК до перевірок з метою забезпечення об'єктивності та виключення конфлікту інтересів;

3. Гарантії для посадових осіб – посадові особи митних органів повинні мати право: а) ознайомлюватися з матеріалами перевірки; б) оскаржувати її результати у встановленому порядку; с) вимагати незалежної експертизи в разі сумнівів щодо обґрунтованості звинувачень;

4. Відповідальність за замовні розслідування – необхідно передбачити механізми покарання за зловживання процедурою моніторингу, зокрема притягнення до відповідальності осіб, які ініціюють перевірки з метою тиску або усунення неугодовних посадовців;

5. Моніторинг інформаційного середовища – у випадках, коли проти митника розгортається інформаційна кампанія із дискредитації (наприклад, публікації на комерційній основі з метою завдання репутаційної шкоди), має бути передбачений механізм оцінки достовірності таких звинувачень та запобігання їх використанню як підстави для ініціювання перевірок;

6. Захист від втручання політичних та бізнесових структур – слід передбачити механізм громадського та експертного контролю за обґрунтованістю перевірок, а також запровадити суворі обмеження щодо впливу третіх осіб на процес моніторингу.

Урахування цих запобіжників дозволить забезпечити баланс між боротьбою з корупцією та захистом доброчесних посадових осіб від безпідставного переслідування. Запровадження чітких процедур, незалежного контролю та відповідальності за зловживання сприятиме підвищенню ефективності моніторингу способу життя, збереженню професійного кадрового потенціалу митних органів та зміцненню суспільної довіри до антикорупційних заходів у митній сфері.

**Висновки.** Дослідження правового регулювання перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів України засвідчило наявність нормативних прогалин і недостатню розробленість процедур їх реалізації. Відсутність чітко визначених критеріїв доброчесності, належної методології оцінки та механізмів взаємодії між митними та антикорупційними органами створює передумови для правової невизначеності та зниження ефективності антикорупційних заходів.

Недостатня регламентація процедури перевірки доброчесності, що ускладнює її ефективне застосування та може призвести до зловживань або вибіркового підходу до посадових осіб.

Відсутність єдиних критеріїв оцінки доброчесності, що спричиняє ризик суб'єктивності в ухваленні рішень та унеможлиблює належний моніторинг.

Невизначеність санкцій за порушення, що знижує відповідальність посадових осіб за недоброчесну поведінку та ускладнює процес реагування на виявлені порушення.

Конфіденційність перевірок, яка хоча й забезпечує захист персональних даних, водночас ускладнює громадський контроль та створює можливості для зловживань.

Ризики політичного та адміністративного впливу на процес перевірок, що може сприяти використанню моніторингу доброчесності як інструменту для усунення «незручних» працівників.

На основі аналізу міжнародного досвіду та чинного національного законодавства запропоновано шляхи вдосконалення правового регулювання у цій сфері. Основними напрямками удосконалення є: розробка єдиних критеріїв та методології оцінки доброчесності, що забезпечить об'єктивність та прозорість перевірок; впровадження декларації доброчесності, яку посадові особи митних органів мають подавати щорічно, зберігаючи її у єдиному електронному реєстрі; автоматизація процесу моніторингу, зокрема впровадження аналітичних інструментів для порівняння доходів, витрат та рівня життя посадовців; забезпечення чіткої взаємодії між митними та антикорупційними органами, що сприятиме оперативному та ефективному реагуванню на виявлені порушення; запровадження механізмів незалежного контролю, включно з громадським наглядом та гарантіями оскарження результатів перевірок; встановлення відповідальності за зловживання процедурою перевірки, зокрема санкції за ініціювання перевірок з метою політичного чи адміністративного тиску.

Комплексне вдосконалення механізмів перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя дозволить не лише підвищити ефективність антикорупційних заходів, а й сприятиме збереженню доброчесного кадрового потенціалу митних органів, підвищенню прозорості їхньої діяльності та зміцненню суспільної довіри.

Запровадження чітких процедур та відповідних запобіжників забезпечить баланс між боротьбою з корупцією та захистом прав доброчесних посадовців, що є важливою передумовою ефективного функціонування митних органів у сучасних умовах.

#### 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. 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>.
3. 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>.
4. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.
5. Степанова О.А. Ретроспективний аналіз доброчесності в античній філософсько-педагогічній думці. *Педагогічні науки*. 2005. Вип. 40. С. 260–263.
6. OECD. Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption / OECD. Paris: OECD Publishing, 2018. (OECD Public Governance Reviews).
7. Haynes, L., Service, O., Goldacre, B., Torgeson, D. Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials / The Cabinet Office Behavioural Insights Team. – London: The Cabinet Office, 2012.
8. Корчак Н.М. Доброчесність як інструмент розвитку правосвідомості публічних службовців в умовах реформування державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2023. Т. 11, № 4. С. 82–88.
9. Miloshoska D., Vasileska L. Integrity in customs administrations – the case of Republic of Macedonia. *International Scientific Journal HORIZONS. Series A Social Sciences and Humanities*. 2022. № 31. С. 43–52. DOI: 10.20544/HORIZONS.A.31.2.22.P03.