

ЯРОМІЙ І. В.,

кандидат юридичних наук

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.78>**РАДА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ПРИ ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СЛУЖБІ
УКРАЇНИ: АДАПТАЦІЯ УСПІШНОЇ МОДЕЛІ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ**

Стаття присвячена дослідженню адаптації успішної моделі створення Ради громадського контролю при Державній митній службі України для забезпечення її прозорості і підзвітності. Проведено класифікацію існуючих форм участі громадськості у формуванні державної митної політики за різними критеріями, а саме: 1) в залежності від рівня впливу: а) ті, що наділені прямим впливом; б) ті що наділені консультативним впливом; в) ті, що наділені інформаційним впливом; 2) в залежності від форми: а) організаційні форми; б) неорганізовані форми; 3) залежно від сфери застосування: а) безпосереднє формування державної митної політики; б) контроль за реалізацією; 4) в залежності від суб'єкта участі: а) індивідуальна участь; б) колективна участь.

Обґрунтуванню доцільності застосування підходу, викладеного у статті 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», для створення ефективної Ради громадського контролю при Державній митній службі України. Розкрито актуальність запропонованого механізму, наголошуючи на необхідності посилення прозорості та підзвітності Державної митної служби України в контексті європейських прагнень нашої держави та недостатності існуючих внутрішніх контрольних механізмів. Проаналізовано стан наукових досліджень щодо громадського контролю в Україні та за кордоном, підкреслюючи роль громадянського суспільства у протидії корупції та підвищенні ефективності державного управління.

Обґрунтовано переваги адаптації моделі Ради громадського контролю Національного антикорупційного бюро України. Акцентується увага на механізмі відкритого та прозорого конкурсу шляхом рейтингового інтернет-голосування, що забезпечує високий рівень легітимності та незалежності членів Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. Особлива увага приділяється положенням щодо обмежень складу Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, які забороняють участь осіб, уповноважених на виконання функцій держави, колишніх працівників митних чи правоохоронних органів, а також їхніх близьких осіб протягом певного періоду. Відмічено, що ці обмеження є ключовими для запобігання конфлікту інтересів та збереження незалежності контролюючого органу.

Розглянуто основні повноваження Ради громадського контролю, що включають заслуховування інформації про діяльність органу при якому її сформовано, розгляд звітів, затвердження висновків та участь у дисциплінарних процедурах. Зроблено висновок, що впровадження такого інструменту громадського контролю сприятиме не лише підвищенню довіри суспільства до митних органів, а й створить додатковий ефективний механізм запобігання та протидії корупції, що є невід'ємною частиною євроінтеграційних прагнень України, що матиме позитивний вплив на економічний розвиток, інвестиційну привабливість та міжнародний імідж країни.

Ключові слова: державна митна політика, митна справа, громадський контроль, Рада громадського контролю, громадськість, прозорість, підзвітність, електронні петиції, громадські ради, публічні консультації, громадська експертиза.



Yaromii I. V. Public oversight council under the state customs service of Ukraine: adapting a successful model for ensuring transparency and accountability

The article is devoted to the study of the adaptation of the successful model of the creation of the Public Control Council at the State Customs Service of Ukraine to ensure its transparency and accountability. The existing forms of public participation in the formation of state customs policy are classified according to various criteria, namely: 1) depending on the level of influence: a) those that have direct influence; b) those that have consultative influence; c) those that have informational influence; 2) depending on the form: a) organizational forms; b) unorganized forms; 3) depending on the scope of application: a) direct formation of state customs policy; b) control over implementation; 4) depending on the subject of participation: a) individual participation; b) collective participation.

The feasibility of applying the approach set out in Article 31 of the Law of Ukraine «On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» to create an effective Public Control Council at the State Customs Service of Ukraine is substantiated. The relevance of the proposed mechanism is revealed, emphasizing the need to strengthen the transparency and accountability of the State Customs Service of Ukraine in the context of the European aspirations of our state and the inadequacy of existing internal control mechanisms. The state of scientific research on public control in Ukraine and abroad is analyzed, emphasizing the role of civil society in combating corruption and increasing the efficiency of public administration.

The advantages of adapting the model of the Public Control Council of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are substantiated. The focus is on the mechanism of open and transparent competition through rated online voting, which ensures a high level of legitimacy and independence of the members of the Public Control Council under the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. Particular attention is paid to the provisions on restrictions on the composition of the Public Control Council under the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, which prohibit the participation of persons authorized to perform state functions, former employees of customs or law enforcement agencies, as well as their relatives for a certain period. It is noted that these restrictions are key to preventing conflicts of interest and maintaining the independence of the supervisory body. The main powers of the Public Control Council are considered, which include hearing information on the activities of the body under which it was formed, considering reports, approving conclusions and participating in disciplinary procedures. It was concluded that the introduction of such a public control tool will not only help increase public trust in customs authorities, but will also create an additional effective mechanism for preventing and combating corruption, which is an integral part of Ukraine's European integration aspirations, which will have a positive impact on economic development, investment attractiveness and the country's international image.

Key words: *state customs policy, customs, public control, Public Control Council, public, transparency, accountability, electronic petitions, public councils, public consultations, public expertise.*

Постановка проблеми. Корупція та неефективність є одними з найбільш гострих проблем, що перешкоджають сталому розвитку України. Митні органи, перебуваючи на захисті економічної безпеки та регулюючи значні фінансові потоки, традиційно розглядаються як одна з найбільш вразливих сфер для корупційних проявів, що в свою чергу, підриває довіру до державних інституцій, створює нерівні умови для суб'єктів ЗЕД, зменшує надходження до державного бюджету та загалом негативно впливає на інвестиційний клімат країни.



Сучасна система управління публічного адміністрування в більшості випадків не забезпечує достатньої прозорості та підзвітності. Незважаючи на впровадження різноманітних антикорупційних механізмів, їх ефективність обмежується відсутністю належного зовнішнього контролю з боку громадянського суспільства. Відсутність належного громадського контролю над митними органами створює підґрунтя для зловживань службовим становищем, формування тіньових схем та особистого збагачення посадовців, а також призводить до постійного відтоку коштів з бюджету, імпорту контрафактної продукції, до репутаційних втрат для держави на міжнародній арені. У свою чергу, зазначені фактори уповільнюють європейську інтеграцію України, оскільки ефективна боротьба з корупцією є однією з ключових вимог для вступу до Європейського Союзу. Створення дієвого механізму громадського контролю є життєво необхідним кроком для подолання цих системних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання громадського контролю за діяльністю державних органів, в тому числі правоохоронних та фіскальних, є предметом численних наукових досліджень як в Україні, так і за кордоном. Українські вчені, такі як Андрійчук Т., Бандурка О. М., Береза А. В., Білак Н. І., Віхляєв М. Ю., Донченко К., Заєць А. П., Коваленко В. В., Кузнєцова О. В., Павлюк К. С., Попова Г. Л., Рудовська С. І., Рудницький С. В., Савченко О., Шайгородський Ю. Ж. та ін. досліджують теоретико-правові засади громадського контролю, його форми та методи.

Зарубіжні дослідники, зокрема Р. Куттінг [1], Дж. Бойль, М. Джонстон [2], аналізують міжнародний досвід імплементації антикорупційних стратегій та роль громадянського суспільства у цьому процесі. Науковці акцентують увагу на перевагах прозорого та відкритого формування громадських рад, їх незалежності від виконавчої влади та важливості забезпечення реальних повноважень. Водночас питання функціонування консультативно-дорадчих органів при митних та інших державних органах та посилення їх інституційної спроможності залишається актуальним досі, особливо, - в контексті реалізації кадрової складової державної митної політики.

Виклад основного змісту. Аналіз чинного законодавства дає підстави виокремити багатоаспектну кількість форми участі громадськості у формуванні державної митної політики. З урахуванням цього, проведемо класифікацію існуючих форм участі громадськості у формуванні державної митної політики за різними критеріями, а саме:

1) в залежності від рівня впливу: а) ті, що наділені прямим впливом (зокрема, громадські слухання, електронні петиції); б) ті що наділені консультативним впливом (зокрема, громадські ради, публічні консультації, участь у роботі міжвідомчих комісій та робочих груп, громадська експертиза); в) ті, що наділені інформаційним впливом (зокрема, засоби масової інформації, звернення громадян, проведення круглих столів, конференцій, семінарів, тощо);

2) в залежності від форми: а) організаційні форми (зокрема, громадські ради, громадські слухання, участь у роботі міжвідомчих комісій та робочих груп); б) неорганізовані форми (зокрема, електронні петиції, звернення громадян, засоби масової інформації, публічні консультації, громадська експертиза);

3) залежно від сфери застосування: а) безпосереднє формування державної митної політики (зокрема, громадські ради, публічні консультації, участь у роботі міжвідомчих комісій та робочих груп, громадська експертиза); б) контроль за реалізацією (зокрема, громадські слухання, електронні петиції, звернення громадян, засоби масової інформації);

4) в залежності від суб'єкта участі: а) індивідуальна участь (електронні петиції, звернення громадян); б) колективна участь (зокрема громадські ради, громадські слухання, участь у роботі міжвідомчих комісій та робочих груп, громадська експертиза, засоби масової інформації, публічні консультації).

Запропонована класифікація покликана допомогти краще зрозуміти різноманітність форм участі громадськості та їхню роль у формуванні державної митної політики.

Наразі при Державній митній службі України діє Громадська рада, повноваження якої закріплені в Положенні про Громадську раду при Державній митній службі України, затвердженого Наказом Державної митної служби України від 18.02.2021 року № 110. Серед



завдань Громадської ради при Держмитслужбі слід виокремити: забезпечення участі громадян в управлінні державними справами; сприяння врахуванню громадської думки при формуванні та реалізації державної політики; здійснення громадського контролю за діяльністю Державної митної служби України [3].

Відтак спостерігається певна формальність та недовіра інституційної спроможності впливу діючої Громадської ради на важливі управлінські та кадрові рішення. З огляду на що, виникає потреба перегляду наявного підходу до формування органу при Державній митній службі України для здійснення громадського контролю з урахуванням практик, що вже застосовуються в окремих органах, зокрема Національному антикорупційному бюро України (далі - НАБУ). Проаналізуємо більш детально нормативне підґрунтя щодо діяльності Ради громадського контролю при НАБУ.

Так, ст. 31 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено створення Ради громадського контролю при НАБУ (далі – Рада) у складі 15 осіб. Основною метою Ради є забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю НАБУ. Процес формування Ради є відкритим і прозорим, здійснюється шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України [4]. Детальніше порядок її формування та положення про саму Раду затверджуються Кабінетом Міністрів України [5]. Окрім цього, на нормативному рівні визначено чіткі обмеження щодо того, хто не може бути членом Ради громадського контролю. Зокрема до її складу не допускаються особи, які виконують функції держави або місцевого самоврядування. Також заборонено включати осіб, які протягом попередніх двох років були працівниками Національного бюро або інших правоохоронних органів, а також близьких осіб таких працівників.

Рада має низку важливих повноважень, серед яких: заслуховування інформації про діяльність, виконання планів і завдань НАБУ, а також розгляд його звітів та затвердження власних висновків щодо них. Крім того, Рада обирає двох представників зі свого складу, які входять до Дисциплінарної комісії НАБУ. Інші права Ради передбачаються Положенням про Раду громадського контролю при НАБУ [5].

З огляду на вище проведений аналіз, слід відмітити про доцільність застосування підходу, викладеного у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» [4], для створення Ради громадського контролю при Державній митній службі України, який також може бути стратегічно важливим кроком з обов'язковим закріпленням відповідних положень про засади створення та функціонування Ради громадського контролю при Державній митній службі України на рівні Митного кодексу України [6].

Потребу створення Ради громадського контролю при Державній митній службі України можна обґрунтувати через низку чинників. Так, по-перше, Україна перебуває на шляху євроінтеграції, і посилення прозорості та підзвітності державних органів є однією з ключових вимог ЄС. Митна сфера, як зазначалося, є критично важливою для цього процесу. По-друге, існуючі механізми внутрішнього контролю виявляються недостатніми для ефективної протидії корупції та підвищення ефективності роботи митних органів. По-третє, громадськість вимагає більшої відкритості та можливості впливати на рішення, що приймаються державними органами. Створення такої Ради дозволить залучити активних громадян до моніторингу діяльності митниці, що сприятиме її очищенню та підвищенню довіри суспільства.

Висновки. Таким чином, наведений підхід до формування та функціонування Ради громадського контролю, запозичений зі статті 31 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України», може слугувати вдалою моделлю для імплементації у структурі Державної митної служби України. Зазначене пояснюється тим, що він базується на принципах прозорості, незалежності та широкої участі громадянського суспільства, що є критично важливим для підвищення ефективності та подолання корупційних викликів у митній сфері. Забезпечення відкритих процедур відбору членів Ради громадського контролю, їхньої незалежності від виконавчої влади та відсутність конфлікту інтересів гарантуватимуть, що цей орган зможе ефективно виконувати свої функції із моніторингу, аналізу та надання висновків щодо діяльності митниці.



Застосування такого підходу сприятиме не лише підвищенню довіри суспільства до митних органів, а й створить додатковий механізм запобігання та протидії корупції, що є невід'ємною частиною євроінтеграційних прагнень України. Громадський контроль, реалізований через таку Раду, дозволить виявляти системні проблеми, пропонувати шляхи їх вирішення та сприятиме формуванню культури підзвітності та доброчесності у Державній митній службі. У кінцевому підсумку, це матиме позитивний вплив на економічний розвиток країни, її інвестиційну привабливість та міжнародний імідж.

Список використаних джерел:

1. Johnston, M. and S. Kpundeh. Building a Clean Machine: AntiCorruption Coalitions and Sustainable Reform. World Bank Institute Working Paper. Washington DC: World Bank. 2002. URL: https://books.google.com/books/about/Syndromes_of_Corruption.html?id=oP3u_i21w6IC
2. Mungiu-Pippidi A., Johnston M. (Eds.). Transitions to Good Governance: Creating Virtuous Circles of Anti-Corruption. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. 2017. URL: <https://www.e-elgar.com/shop/gbp/transitions-to-good-governance-9781786439147.html?srsId=AfmBOorsDVQxDMt46RApOduZsImn4ZQkdSYzJx3l04eh2DFgRmxhC88D>
3. Положення про Громадську раду при Державній митній службі України: Наказ Державної митної служби України від 18.02.2021 року №110. URL: <https://customs.gov.ua/polozhennia-gromrada#scrollTop=0>
4. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text5>
5. Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2022 року № 132. URL: <https://nabu.gov.ua/rada-gromads-kogo-kontroliu/polozhennya-pro-radu-gromadskogo-kontrolyu/>
6. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>

