

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ШЕВЧЕНКО ЕДУАРД АНДРІЙОВИЧ

УДК 342.9:351.82:339.543](477)

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГРОМАДСЬКОГО
КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ
МИТНУ ПОЛІТИКУ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право (081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Едуард ШЕВЧЕНКО

Науковий керівник – **Лютіков Павло Сергійович**, доктор юридичних наук,
професор

Дніпро – 2025

АНОТАЦІЯ

Шевченко Е. А. Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. Університет митної справи та фінансів, Дніпро, 2025.

Метою дослідження є розробка наукового підґрунтя для системного вдосконалення правових та організаційних основ громадського контролю за діяльністю митних органів. Для цього у ході дослідження: 1) визначені сутність та призначення інституту громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень із відмежуванням від нього діяльності, яка є подібною до громадського контролю, але не має усіх його визначальних ознак; 2) окреслені основні форми громадського контролю із їх класифікацією та відмежуванням від них змісту діяльності, яка сама по собі не тягне за собою правові наслідки, притаманні заходам громадського контролю, але може бути частиною інструментарію, що спрямований на забезпечення досягнення тими чи іншими механізмами громадського контролю їх результатів (звернення із запитом на публічну інформацію, розробка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, організація взаємодії із засобами масової інформації, складення списків порушників вимог законодавства та фактів порушень вимог законодавства тощо); 3) з'ясовані адміністративно-правові засади громадського контролю за митними органами відповідно до міжнародних стандартів та за законодавством України й окремих зарубіжних держав; 4) визначені принципи та цілі державної митної політики, основоположні вектори розвитку системи митного законодавства та митного адміністрування європейського співтовариства як вихідні точки для побудови засад партнерства між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної

діяльності за законодавством України; 5) запропоновані засадничі контури моделі громадського контролю за діяльністю митних органів.

Зокрема, визначено, що громадським контролем за діяльністю суб'єктів владних повноважень є діяльність представників громадськості щодо оцінки відповідності правових актів та документів публічної політики суб'єктів владних повноважень (їх проектів) вимогам законодавства (оцінка правомірності / перевірка з метою запобігання та виявлення порушень вимог законодавства) та/або цілям й показникам ефективності формування та/або реалізації державної політики або місцевого самоврядування (оцінка доцільності / відповідності суспільним інтересам) з можливістю висловлення зауважень та пропозицій щодо альтернативних підходів до вирішення відповідного питання організації та/або діяльності суб'єкта владних повноважень. Підкреслено, що громадський контроль: 1) не охоплює інформаційний обмін між громадськістю та суб'єктами владних повноважень, який здійснюється не у межах заходів оцінки їх діяльності вимогам правомірності та ефективності з формулюванням відповідних зауважень та пропозицій, а на виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень щодо дотримання відкритості та прозорості їх діяльності; 2) не здійснюється суб'єктами владних повноважень та не можуть підміняти собою процес прийняття владних управлінських рішень, що виключає можливість прийняття інститутами громадянського суспільства чи іншими суб'єктами рішень, які є обов'язковими до виконання (що свідчить про делегування їм владних повноважень й набуття ними статусу суб'єктів владних повноважень); 3) не здійснюється суб'єктами, які діють не як інститут громадянського суспільства чи окремий представник громадськості у публічних інтересах, а мають приватний (особистий) інтерес у результаті вирішення того чи іншого питання.

Також, у результаті дослідження встановлено, що основні форми громадського контролю включають, головним чином: 1) діяльність рад громадського контролю, рад доброчесності та інших консультативно-

дорадчих органів, які формуються з представників громадськості при суб'єктах владних повноважень для організації та безпосереднього здійснення заходів громадського контролю за їх діяльністю; 2) подання пропозицій (зауважень), адміністративне та судове оскарження представниками громадськості рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в інтересах необмеженого (неперсоніфікованого) кола осіб у межах заходів оцінки їх діяльності вимогам правомірності та/або ефективності; 3) публічні консультації, у тому числі публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю, адресні консультації та вивчення громадської думки; 4) громадську експертизу діяльності суб'єктів владних повноважень, у тому числі громадська перевірка, громадське розслідування тощо; 5) громадське спостереження (громадський моніторинг). Запропоновано класифікувати форми громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень можна класифікувати за критеріями: 1) характеру участі громадськості у їх здійсненні – на прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані) форми громадського контролю; 2) сфери застосування форм громадського контролю – на загальні (універсальні) та спеціальні форми громадського контролю; 3) їх часового співвідношення із моментом прийняття політичного або владного управлінського рішення – на форми громадського контролю постійного характеру, універсальні форми громадського контролю, форми попереднього (превентивного), поточного (оперативного), та наступного громадського контролю.

Висвітлюючи зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади, було з'ясовано, що у зарубіжній експертній думці та на рівні Європейського парламенту все більш вираженою стає тенденція до підтримки курсу на підвищення ступеня прозорості відомостей щодо експортно-імпортних операцій шляхом зменшення частки цих відомостей, які належать до інформації з обмеженим доступом та становлять комерційну таємницю.

Підкреслено, що реальний вплив публічних консультацій на діяльність митних органів у зарубіжних державах (Європейський Союз, Сполучене Королівство, США тощо) досягається, головним чином, шляхом закріплення правового значення зауважень та пропозицій громадськості з тих чи інших питань публічного адміністрування та гарантування належного виконання адміністративним органом його обов'язку враховувати зауваження та пропозиції громадськості у його діяльності за допомогою заходів відповідальності його посадових осіб, іншими способами й засобами. Зауважено, що у цьому контексті йдеться про заходи реагування у разі прийняття нормативно-правових та адміністративних актів без проведення публічних консультацій або з порушенням їх порядку, якщо їх обов'язковість встановлена законом, так само як й у разі необґрунтованого неврахування пропозицій та зауважень від громадськості або ненадання відповіді на них. Установлено, що ці заходи включають можливість: а) адміністративного та судового оскарження відповідних актів (Португалія, Румунія, США); б) відмови у державній реєстрації нормативно-правового акта за цих обставин (Боснія та Герцеговина); в) застосування до керівників та інших посадових осіб митних органів, на яких покладається організація консультацій з громадськістю, дисциплінарних стягнень за порушення порядку їх проведення (Сполучене Королівство).

Також, узагальнено, що вимоги, яким має відповідати процес взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, включають, насамперед: 1) високе представництво митних органів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та їх об'єднань з урахуванням рівня взаємодії; 2) репрезентативність організаційних майданчиків (організаційно-правових форм) для взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (незалежно від їх сектору, розміру та інших ознак); 3) компетентність та досвідченість представників митних органів та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; 4) добровільність, простота, прозорість та відкритість заходів взаємодії та їх

результатів, які мають досягатись, головним чином, за допомогою використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; 5) практична спрямованість заходів взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у площині формування та/або реалізації державної митної політики (що включає як політичні питання, які лежать у межах дискреційних повноважень уповноважених державних органів, так й питання застосування вимог митного законодавства у конкретних справах та їх категоріях); 6) реалізація результатів взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, яка має належним чином підтверджуватись.

Пропонуючи засадничі контури моделі громадського контролю за діяльністю митних органів, наголошено на тому, що модель громадського контролю за діяльністю митних органів має бути цілісною та включати усі утверджені у законодавстві України механізми громадського контролю (публічні консультації, громадське спостереження (моніторинг), громадська експертиза тощо) із їх упорядкуванням на рівні закону та побудовою між ними системних взаємозв'язків та належним регулюванням правових аспектів взаємодії учасників відповідних заходів громадського контролю

Обґрунтовано, що порядок формування, межі повноважень та порядок діяльності органу громадського контролю при митній службі мають ґрунтуватись на таких концептуальних засадах: 1) формування персонального складу ради громадського контролю за митною службою шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України, за кандидатів, що були обрані серед представників громадськості та не є працівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування або афілійованими із ними представниками громадськості, які відповідають вимогам щодо належного рівня кваліфікації та професійного досвіду; 2) установлення строку повноважень члена органу громадського контролю за митною службою тривалістю 2 роки; 3) розширення повноважень органу громадського контролю за митною

службою за рахунок включення до них питань: 3-1) оцінки виконання митною службою показників ефективності та результативності її діяльності; 3-2) участі у розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб митного органу, у тому числі шляхом включення її членів до складу дисциплінарних комісій митних органів; 3-3) участі у конкурсному доборі працівників, у тому числі керівництва, митних органів шляхом включення членів ради громадського контролю до складу кадрових комісій тощо.

Крім того, у дисертації наведені аргументи на користь того, що порядок проведення митними органами публічних консультацій має відобразити обов'язок митних органів оприлюднювати інформацію про те, щодо яких проектів актів митних органів обов'язково та факультативно проводяться електронні консультації із градацією цих актів, залежно від ступеня їх впливу на систему митно-тарифного регулювання та митного адміністрування, який визначатиме тривалість електронних консультацій та рівень деталізації обґрунтування відповіді митних органів на пропозиції та зауваження, що надійшли. Вказано на те, що правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур консультацій з громадськістю мають, після спливу деякого перехідного періоду, ґрунтуватись на положеннях Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» із запровадженням можливості виправлення допущених органами влади порушень шляхом оголошення додаткових консультацій з можливістю перегляду прийнятого митним органом правового акта.

Насамкінець, було обґрунтовано, що комплекс прав рад громадського контролю та інших представників громадськості у рамках заходів громадського контролю за діяльністю митних органів має включати їх можливості: бути присутніми, зокрема, під час здійснення заходів митного контролю та митного оформлення, знайомитись із відповідною інформацією та документами, захищати права підприємств та фізичних осіб шляхом розгляду їх скарг та звернення до митних органів з підготовкою за його

підсумками консультативно-дорадчих висновків та інші заходи із їх адаптацією до особливостей митних правовідносин. Підкреслено, що ці можливості мають супроводжуватись заходами запобігання та протидії зловживанням з боку громадськості під час здійснення її представниками заходів контролю як гарантіями нормального (безперешкодного) функціонування органів влади. Зазначено, зокрема, що право бути присутнім під час здійснення ними тих чи інших владних управлінських функцій має обмежуватись лише ситуаціями взаємодії органів влади із приватними учасниками правовідносин, коли вони мають закріплене адміністративно-процедурним законодавством право бути почутими. Участь представників громадськості має не виходити за рамки фіксації перебігу тих чи інших процедур, висловлення зауважень та пропозицій щодо їх ходу та результатів, отримання скарг від приватних учасників відповідних правовідносин та їх направлення за юрисдикційною належністю.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, громадський контроль, діяльність митних органів, заходи тарифного та нетарифного регулювання, митна безпека, митна політика, митне оформлення, митний контроль, митно-правове регулювання, митні органи, митні правопорушення, митні формальності, міжнародна співпраця, міжнародні норми та стандарти, органи громадського контролю, подання пропозицій (зауважень) до правових актів та документів публічної політики, права громадськості під час здійснення громадського контролю, публічні консультації, суб'єкти митних правовідносин.

ABSTRACT

Eduard Shevchenko. Administrative legal principles of public control over the activities of customs authorities. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for the Award of Doctor of Philosophy in Law (Specialisation 081 «Law»). – University of Customs and Finance, Dnipro, 2025.

The purpose of this thesis is to develop a scientific basis for the systematic improvement of the legal and organizational foundations of public control over the activities of customs authorities. To this end, the study: (1) defines the essence and purpose of public control over the activities of public authorities, distinguishing them from those activities that are similar to public control, but do not have all of its defining features; (2) outlines the main forms of public control with their classification and distinction from activities that in themselves do not entail legal consequences inherent in public control measures, but can be part of the toolkit aimed at ensuring that certain mechanisms of public control achieve their results (requests for public information, development of drafts of regulatory acts, organization of interaction with the media, compilation of lists of violators of law and facts of violations of law, etc.); (3) indicates the administrative legal principles of public control over customs authorities in accordance with international standards and the legislation of Ukraine and of certain other states; (4) determines the principles and objectives of state customs policy, as well as the fundamental vectors of development of the system of customs legislation and customs administration of the European Community, which serve as starting points for building the principles of partnership between customs authorities and traders under the legislation of Ukraine; (5) proposes the framework for the comprehensive model of public control over the activities of customs authorities.

In particular, it is determined that public control over the activities of public authorities is the activity of representatives of the public to assess the compliance of legal acts and public policy documents of public authorities (their drafts) with the requirements of the legislation (assessment of lawfulness) and/or the with the goals and indicators of the effectiveness of the formation and/or implementation of public policy (assessment of feasibility / compliance with public interests) with the possibility of expressing comments and proposals on alternative approaches to resolving the relevant issue of the organization and/or activities of the public authority. It is emphasized that public control: (1) does not encompass the exchange of information between the public and public authorities, which is carried out not within the measures aimed at assessing their activities against the requirements of lawfulness and efficiency with subsequent submitting comments and proposals, but in order to fulfill the obligations of public authorities to maintain openness and transparency of their activities; (2) is not carried out by public authorities and cannot replace the process of making administrative decisions by authorities, which excludes the possibility of civil society institutions or other private subjects making decisions that are mandatory for execution (which constitutes the delegation of power to them and that they acquire the status of public authorities); (3) is not carried out by persons who act not as a civil society institution or an individual representative of the public in public interests, but by those ones having a personal interest in the outcomes of a particular issue.

Moreover, the study finds that the main forms of public control include, mainly: (1) the activities of public control councils and other civil advisory structures, which are formed from representatives of the public under public authorities to organize and directly implement measures of public control over their activities; (2) submission of proposals (comments), administrative and judicial appeal by representatives of the public against decisions, actions or malfeasance of public authorities on behalf of a non-personalized circle of persons as measures to assess activities of public authorities against the requirements of lawfulness and/or effectiveness; (3) public consultations, including public

discussion, electronic public consultations, targeted consultations and public opinion surveys; (4) public examination of activities of public authorities, including public inspection, public investigation, etc.; (5) public observation (public monitoring). It is proposed to classify forms of public control over the activities of public authorities by the following criteria: (1) the nature of public participation in their implementation – into direct and indirect forms of public control; (2) the scope of application of forms of public control – into general (universal) and special forms of public control; (3) their temporal relationship with the moment of making a political or administrative act – into forms of public control of a permanent nature, universal forms of public control, forms of previous (preventive), current (operational), and subsequent public control.

Highlighting international experience in organizing and conducting public control over activities of public authorities it is found that in foreign expert opinion and at the level of the European Parliament, there is an increasingly pronounced tendency to support the course of increasing the degree of transparency of information on export-import operations by reducing the share of this information that identifies as information with limited access and constitutes a commercial secret. It is emphasized that the real impact of public consultations on the activities of customs authorities in different countries (the European Union, the United Kingdom, the USA, etc.) is achieved mainly by ensuring the legal significance of the comments and suggestions of the public on certain issues of public administration and guaranteeing the proper fulfillment by a public authority of its obligation to take into account the comments and suggestions of the public in its activities through measures of accountability of its officials, by other methods and means. They include response measures in the event of making of regulatory and administrative acts without conducting public consultations or in violation of their procedure, if their mandatory nature is established by law, as well as in the event of unjustified disregard of proposals and comments from the public or failure to respond to them. It is established that these measures include the possibility of: (a) administrative and judicial appeal of the relevant acts

(Portugal, Romania, USA); (b) refusal to register the regulatory act in these circumstances (Bosnia and Herzegovina); (c) imposition of disciplinary sanctions to chiefs and other officials of customs authorities responsible for organizing public consultations for violation of the procedure for their conduct (United Kingdom).

It is also summarized that the requirements that the process of interaction between customs authorities and traders entities must meet include, first and foremost: (1) high representation of customs authorities, traders and their associations, taking into account the level of interaction; (2) representativeness of organizational platforms (organizational legal forms) for interaction between customs authorities and traders (regardless of their sector, size and other characteristics); (3) competence and experience of representatives of customs authorities and traders; (4) voluntariness, simplicity, transparency and openness of interaction measures and their outcomes, which should be achieved mainly through the use of modern information and communication technologies; (5) practical orientation of interaction measures between customs authorities and entities in the area of formation and/or implementation of customs policy (which includes both political issues that fall within the discretionary powers of competent government authorities, and issues of application of customs legislation requirements in specific cases and their categories); (6) implementation of the results of interaction between customs authorities and traders, which must be duly confirmed.

Proposing the basic contours of the model of public control over the activities of Ukrainian customs authorities, the author maintains that the model of public control over the activities of customs authorities should be holistic and include all mechanisms of public control established in the legislation of Ukraine (public consultations, public observation (monitoring), public expertise, etc.) with their regulation at the level of primary legislation and the construction of systemic relationships between them and proper regulation of the legal aspects of interaction between participants in public control measures.

It is stated that the procedure for the formation, the limits of authority and the procedure for the activities of the public control body under the customs service should be based on the following conceptual principles: (1) the personal composition of the public control council under the customs service should be formed through a rating online voting of citizens residing in the territory of Ukraine for candidates who were elected from among representatives of the public and are not employees of public authorities or affiliated with them representatives of the public who meet the requirements for the appropriate level of qualification and professional experience; (2) the term of office of a member of the public control body should be approximately 2 years; (3) expansion of the powers of the public control body over the customs service by including the following issues: (3-1) assessment of the customs service's performance against pre-set efficiency and effectiveness indicators; (3-2) participation in the consideration of complaints against decisions, actions or inaction of officials of the customs authority, including by participation in sessions of disciplinary commissions of customs authorities; (3-3) participation in the competitive selection of employees of customs authorities by including members of the public control council in the personnel commissions, etc.

In addition, the dissertation presents arguments in favor of the fact that the procedure for public consultations by customs authorities should reflect the obligation of customs authorities to publish legal information on which draft acts are subject to mandatory electronic consultations and which ones are subject to optional electronic consultations with a gradation of these acts, depending on the degree of their impact on the system of customs and tariff regulation and customs administration, which will determine the duration of electronic consultations and the level of detail of substantiation of the customs authorities' response to the proposals and comments received. It is indicated that the legal consequences of failure by authorities to comply with the established procedures for public consultations should, after a certain transitional period, be based on the provisions of the Law of Ukraine 'On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere

of Economic Activity' with the introduction of the possibility of correcting violations committed by authorities by announcing additional consultations with the possibility of revising the regulatory act adopted by the customs authority.

In conclusion, the author substantiates that the complex of rights of public control councils and other representatives of the public within the measures of public control over the activities of customs authorities should include their rights: (i) to be present, in particular, during the implementation of measures of customs control and customs clearance; (ii) to get the relevant information and documents; (iii) to protect the rights of entities and individuals by reviewing their complaints and applying to customs authorities with advisory and consultative conclusions based on its results and other measures (with proper adjustment to the peculiarities of customs relations). It is emphasized that these rights should be accompanied by measures to prevent and counteract abuse by the public during the implementation of control measures by its representatives, which would be a guarantee of the normal (unhindered) functioning of customs authorities. It was noted, in particular, that the right of public to be present during the implementation of certain governmental administrative functions should be limited only to situations of interaction between public authorities and private participants in legal relations, when they have the right to be heard, enshrined in law on administrative procedure. The participation of public representatives should not go beyond recording the progress of certain procedures, expressing comments and suggestions regarding their progress and outcomes, receiving complaints from private participants in respective legal relations and forwarding them to the competent authorities.

Keywords: Activities of customs authorities, Administrative and legal regulation, Customs and legal regulation, Customs authorities, Customs clearance, Customs control, Customs formalities, Customs offenses, Customs policy, Customs security, International cooperation, International norms and standards, Public consultations, Public control, Public control bodies, Public rights during public control, Submission of proposals (comments) to legal acts

and public policy documents, Subjects of customs legal relations, Tariff and non-tariff regulation measures.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

В яких висвітлені основні наукові результати дисертації:

1. Шевченко Е. А. Сутність та визначальні ознаки громадського контролю за діяльністю органів влади. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 13. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-13-01-01>

2. Шевченко Е. А. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів: шляхи підвищення ефективності захисту прав декларантів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 432-436. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.77>

3. Шевченко Е. А., Крилов Д. Б. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів за законодавством України: проблеми та перспективи. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 10. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-01>

4. Шевченко Е. А., Крилов Д. Б. Рішення щодо зобов'язуючої інформації щодо митної вартості: передумови запровадження у законодавство України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 9. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-9-01-05>

5. Шевченко Е. А. Зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю митних органів: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2025. № 89. Ч. 3. С. 152-158.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Шевченко Е. А. Рішення щодо зобов'язуючої інформації щодо митної вартості як інструмент сприяння декларантам та посилення інституційних можливостей митних органів. *Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку правової системи*: матеріали

міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 14–15 листопада 2022 р.). Дніпро, 2022. С. 98-101.

7. Шевченко Е. А. Інструменти громадського контролю: загальнотеоретичні засади. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 16-17 березня 2023 р.). Харків, 2023. С. 68–71.

ЗМІСТ

ВСТУП	20
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ	299
1.1. Сутність та призначення інституту громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень.....	29
1.2. Класифікація форм громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень.....	50
Висновки до розділу 1	68
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ МИТНУ ПОЛІТИКУ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР	72
2.1. Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику, за законодавством України	72
2.2. Зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику: адміністративно-правовий аспект.....	101
Висновки до розділу 2	120
РОЗДІЛ 3. КОНЦЕПТУАЛЬНІ РАМКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ МИТНУ ПОЛІТИКУ	125
3.1. Функціональні та інституційні особливості діяльності органів, що реалізують митну політику, як об'єкта громадського контролю	125
3.2. Засадничі контури моделі громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику, в Україні	145
Висновки до розділу 3	160

ВИСНОВКИ.....	166
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	172
ДОДАТКИ	190

ВСТУП

Актуальність теми. У ході повномасштабного реформування правового та організаційного підґрунтя діяльності митних органів має якомога більш повно використовуватись потенціал механізмів сприяння законності та ефективності їх діяльності, одним з яких є інститут громадського контролю. Загальновідомим є те, що забезпечення інститутам громадянського суспільства та окремим представникам громадськості можливостей для здійснення громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування є одним з основоположних шляхів реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні публічними справами. Будучи допущеною як зовнішній спостерігач за процедурами та результатами формування та реалізації публічної політики, громадськість стає важливим фактором запобігання та протидії зловживанням та проявам недостатньо ефективного виконання владних управлінських функцій, а також вона отримує можливість запропонувати її знання та навички для підвищення якості рішень, які мають важливе суспільне значення. Поруч із забезпеченням зворотного зв'язку між державою та суспільством, належна організація громадського контролю, насамперед, у правовому вимірі, сприяє досягненню порозуміння між державним апаратом й місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством, може певною мірою легітимізувати владні управлінські рішення, зменшити рівень соціальної напруги від їх прийняття та підвищити рівень довіри до представників влади. Громадський контроль також є фундаментальним елементом системи демократичного управління державою у країнах європейського співтовариства та складовою їх політичної культури, через що поступ до набуття повноправного членства у Європейському Союзі потребує якомога більш високого рівня якості регламентації механізмів громадського контролю, в основі якого має лежати

прогресивне розуміння сутності й призначення інституту громадського контролю.

Більше того, все більш помітною є тенденція до охоплення сферою громадського контролю тієї частини спектру напрямів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, яка характеризується високим рівнем складності з точки зору необхідності спеціальних знань для розуміння сутності управлінських й економічних (соціальних) процесів та використання у них інформації, яка є чутливою та обмеженою у доступі. Ці особливості диктують необхідність для пристосування до них традиційного інструментарію громадського контролю та адміністративно-правових засад його використання. Разом з тим, незважаючи на очевидні передумови утвердження інституту громадського контролю у рамках системи митного адміністрування, поступ до цього є недостатньо стрімким, зокрема, через недостатній рівень опрацювання на сучасному етапі розвитку науки митного права теоретичних й законодавчих основ громадського контролю за діяльністю митних органів.

Фундаментальною основою дослідження є наукові праці вчених, які значною мірою присвятили свою наукову діяльність питанням громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування та/або співпраці митних органів із суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, серед яких Н. І. Білак, В. М. Василенко, В. М. Вишновецький, С. Ф. Денисюк, О. С. Дніпров, Є. В. Додін, Л. М. Дорофєєва, Є. Ю. Захаров, Б. А. Кормич, С. М. Кушнір, А. Б. Мазур, А. Б. Маслова, В. Ю. Микулець, В. Я. Настюк, Ю. М. Ніронка, Н. Т. Пак, С. М. Перепьолкін, В. О. Петросян, Д. В. Приймаченко, Г. Я. Пришляк, В. В. Прокопенко, О. В. Савченко, І. О. Сквірський, О. П. Федотов.

На основі одержаних цими вченими наукових результатів, окреслених на міжнародному рівні й у науковій літературі основоположних векторів розвитку системи митного законодавства та митного адміністрування, а також з урахуванням утверджених у законодавстві України та зарубіжних

держав адміністративно-правових засадах громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень – слід поглибити наукові знання про правові основи громадського контролю за діяльністю митних органів та запропонувати засадничі контури моделі громадського контролю за діяльністю митних органів в Україні, які будуть оптимальними для залучення громадянського суспільства до забезпечення законності та ефективності діяльності митних органів

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконувалась у рамках плану наукових досліджень Університету митної справи та фінансів «Адміністративно-правове регулювання публічних відносин» та з урахуванням положень п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX, Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженої Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021, Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220, а також згідно із закріпленням пп. 11 п. 1.3 Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки, затвердженої Постановою загальних зборів НАПрН України від 26 березня 2021 р. № 12-21, пріоритетним напрямкам фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, які включають, насамперед, тематику удосконалення адміністративно-правового регулювання у сфері участі громадян в управлінні державними справами та удосконалення правових механізмів забезпечення та захисту прав людини та громадянина (теоретико-методологічні та прикладні аспекти).

Мета і задачі дослідження. *Метою* дисертації є розробка наукового підґрунтя для вдосконалення правових та організаційних основ громадського контролю за діяльністю митних органів на основі теоретичних

поглядів на ключові елементи механізму громадського контролю за діяльністю державних органів, закріплених законодавством України, загальних та галузевих адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю державних органів та з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду й пріоритетних напрямів вдосконалення підходів до залучення громадянського суспільства до забезпечення законності та ефективності діяльності державних органів.

Для досягнення цієї мети поставлено й виконано такі основні завдання:

- з'ясувати сутність та призначення інституту громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень;
- класифікувати форми громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень;
- здійснити аналіз адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику;
- висвітлити зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику, у адміністративно-правовій площині;
- установити функціональні та інституційні особливості діяльності органів, що реалізують митну політику, як об'єкта громадського контролю;
- запропонувати засадничі контури моделі громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику, в Україні.

Об'єктом дослідження є адміністративно-правові відносини, які складаються у зв'язку із організацією та здійсненням громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику.

Методи дослідження. Достовірність, теоретичне та практичне значення отриманих наукових результатів забезпечується широким

використанням філософських (метафізичний та діалектичний), загальнонаукових (аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, структурно-функціональний, системний тощо) та спеціально-юридичних (нормативно-догматичний, порівняльно-правовий, державно-правового моделювання) методів наукового пізнання. Зокрема, діалектичний метод забезпечив можливість досягнути й врахувати при підготовці законодавчих пропозицій сутність й прояви громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування з урахуванням у єдності та внутрішніх суперечностях громадського контролю (підрозділи 1.1, 3.2.). Структурно-функціональний та системний методи наукового пізнання дозволили опрацювати комплекс форм громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень як упорядковану сукупність взаємопов'язаних елементів (у рамках системи громадського контролю), кожен з яких має окреме призначення у цій системі (розділ 2). Нормативно-догматичний метод послугував методологічною основою для дослідження положень міжнародних стандартів, а також законодавства України та окремих зарубіжних держав з питань громадського контролю, у тому числі за діяльністю митних органів (розділ 2, підрозділ 3.1). Порівняльно-правовий метод був використаний для вивчення зарубіжного досвіду організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю митних органів (підрозділ 2.2.), а також при дослідженні принципів та цілей державної митної політики, основоположних векторів розвитку системи митного законодавства та митного адміністрування європейського співтовариства (підрозділ 3.1.). Міркування та законодавчі пропозиції з приводу концептуальних рамок та перспектив подальшого розгортання й вдосконалення системи громадського контролю за діяльністю митних органів ґрунтуються на методі державно-правового моделювання (підрозділ 3.2.).

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших в українській адміністративно-правовій науці

фундаментальних наукових досліджень, яке спрямоване на системне вдосконалення правових та організаційних основ громадського контролю за діяльністю митних органів. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, висновки та рекомендації, основними з яких є такі:

вперше

– запропоновано передбачити на законодавчому рівні, що комплекс прав органів громадського контролю та інших представників громадськості у рамках заходів громадського контролю за діяльністю митних органів має включати їх можливості: бути присутніми, зокрема, під час здійснення заходів митного контролю та митного оформлення, знайомитись із відповідною інформацією та документами, захищати права підприємств та фізичних осіб шляхом розгляду їх скарг та звернення до митних органів з підготовкою за його підсумками консультативно-дорадчих висновків та інші заходи із їх адаптацією до особливостей митних правовідносин;

– наголошено на необхідності запровадження заходів запобігання та протидії зловживанням з боку громадськості під час здійснення її представниками заходів контролю як гарантіями нормального (безперешкодного) функціонування митних органів; зокрема, підкреслено, що право бути присутнім під час здійснення ними тих чи інших владних управлінських функцій має обмежуватись лише ситуаціями взаємодії органів влади із приватними учасниками правовідносин, коли вони мають закріплене адміністративно-процедурним законодавством право бути почутими; обґрунтовано, що участь представників громадськості має не виходити за рамки фіксації перебігу тих чи інших процедур, висловлення зауважень та пропозицій щодо їх ходу та результатів, отримання скарг від приватних учасників відповідних правовідносин та їх направлення за юрисдикційною належністю;

вдосконалено

– наукові узагальнення щодо основних форм громадського контролю із їх класифікацією та відмежуванням від них змісту діяльності, яка сама по собі не тягне за собою правові наслідки, притаманні заходам громадського контролю, але може бути частиною інструментарію, що спрямований на забезпечення досягнення тими чи іншими механізмами громадського контролю їх результатів (звернення із запитами на публічну інформацію, розробка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, організація взаємодії із засобами масової інформації, складення списків порушників вимог законодавства та фактів порушень вимог законодавства тощо)

– наукові положення про шляхи підвищення якості: а) загальних засад громадського контролю за діяльністю митних органів; б) правового регулювання питань формування, повноважень та порядку діяльності органу громадського контролю при митній службі; в) порядку проведення митними органами публічних консультацій, у тому числі посилення ступеню суворості правових наслідків недотримання митними органами установлених законодавством процедур публічних консультацій;

– наукові знання про принципи та цілі державної митної політики, основоположні вектори розвитку системи митного законодавства та митного адміністрування європейського співтовариства як вихідні точки для побудови засад партнерства між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності за законодавством України;

набули подальшого розвитку

– наукове визначення громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень із охопленням ним діяльності представників громадськості щодо оцінки відповідності правових актів та документів публічної політики суб'єктів владних повноважень (їх проектів) вимогам законодавства та/або цілям й показникам ефективності формування та/або реалізації публічної політики та із окресленням подібних до громадського контролю, які не відповідають тим чи іншим його визначальним ознакам

(публічного контролю, оскарженням рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень особами, на прав та законних інтересах яких вони позначились, інформування громадськості суб'єктами владних повноважень про їх діяльність тощо);

– теоретичні положення щодо міжнародних стандартів та рекомендацій, а також щодо досвіду зарубіжних держав стосовно упорядкування регуляторних та інституційних основ громадського контролю законності та ефективності діяльності митних органів.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого наукового опрацювання теоретичних та практичних аспектів громадського контролю законності та ефективності діяльності митних органів за законодавством України та зарубіжних держав, а також практики застосування відповідних положень актів адміністративного законодавства України (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 04.02.2025);

– *правозастосовчій діяльності* – у рамках інформаційно-аналітичного та методичного забезпечення діяльності митних органів та адміністративних судів у справах про протиправність рішень, дій та бездіяльності митних органів у ході здійснення щодо них заходів громадського контролю тощо;

– *навчальному процесі* – під час проведення семінарських і практичних занять із дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративно-правова реформа в Україні», «Адміністративне право в умовах реформування», «Конституційне право» «Митне право України», а також під час підготовки підручників та навчальних посібників з вказаних дисциплін, статей та наукових повідомлень. (акт впровадження Університету митної справи та фінансів від 18.02.2025).

Особистий внесок здобувача. Основні наукові положення, висновки та рекомендації дисертації розроблені автором самостійно. Їх частина опублікована у двох статтях, підготовлених у співавторстві із Д. Б. Криловим). У дисертації наукові результати, які належать співавторові, не використовувалися. Використання уривків оригінальних текстів інших авторів, їх ідей, результатів джерелознавчого аналізу та інших здобутків супроводжується посиланням на відповідне джерело.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на 2 науково-практичних конференціях (у тому числі міжнародних), а саме: «Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку правової системи» (м. Дніпро, 2022 р.), «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 2023 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображені у 5 наукових статтях, які опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук та входять до міжнародних наукометричних баз, а також у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 195 сторінок, у т. ч. основного тексту – 156 сторінок. Список використаних джерел налічує 126 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

1.1. Сутність та призначення інституту громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень

Основоположним шляхом реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні, який не пов'язаний із наділенням їх владними повноваженнями, є забезпечення інститутам громадянського суспільства та окремим представникам громадськості можливостей для здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Будучи допущеною як зовнішній спостерігач за процедурами та результатами формування та реалізації публічної політики, громадськість стає важливим фактором запобігання та протидії зловживанням та проявам недостатньо ефективного виконання владних управлінських функцій, а також вона отримує можливість запропонувати її знання та навички для підвищення якості рішень, які мають важливе суспільне значення. Поруч із забезпеченням зворотного зв'язку між державою та суспільством, належна організація громадського контролю, насамперед, у правовому вимірі, сприяє досягненню порозуміння між державним апаратом й місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством, може певною мірою легітимізувати владні управлінські рішення, зменшити рівень соціальної напруги від їх прийняття та підвищити рівень довіри до представників влади. Громадський контроль також є фундаментальним елементом системи демократичного управління

державою у країнах європейського співтовариства та складовою їх політичної культури, через що поступ до набуття повноправного членства у Європейському Союзі потребує якомога більш високого рівня якості регламентації механізмів громадського контролю, в основі якого має лежати прогресивне розуміння сутності й призначення інституту громадського контролю. Для одержання такого розуміння слід, насамперед, звернутись до наукових джерел та експертних публікацій з тематики громадського контролю та дійти уявлення про його визначальні ознаки та його завдання у суспільстві та системі публічного адміністрування.

Першочерговим кроком є огляд запропонованих науковою та фаховою спільнотою визначень громадського контролю та уявлень про його сутність та призначення.

Насамперед, наведемо конституційні та інші законодавчі положення, на яких ґрунтується концепція громадського контролю та які відображають його значення. Так, за змістом ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами [1]. У цьому контексті Л. Р. Наливайко та О. В. Савченко вказали на те, що у сучасних умовах пошуку ефективної моделі взаємодії держави та громадянського суспільства, прагнення до підвищення конструктивної політичної активності громадян і залучення їх до участі в управлінні справами держави конституційне право на участь в управлінні справами держави являє собою комплексне право, основними формами реалізації якого є:

- 1) право обирати і бути обраними до органів публічної влади;
- 2) право брати участь у референдумі;
- 3) право на рівний доступ до державної і муніципальної служби;
- 4) право брати участь у відправленні правосуддя;
- 5) право звертатися особисто і направляти індивідуальні та колективні звернення до органів публічної влади;
- 6) право громадян на мирні зібрання;
- 7) громадський контроль тощо [2, с. 21-22].

Розкриваючи роль громадянського суспільства у реалізації народовладдя шляхом посилення демократичності управління публічними справами ч. 1 ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» встановила, що основними засадами внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства є:

- утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави;
- завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади;
- забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень;
- проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень [3].

Отже, утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави, у тому числі через посилення його впливу на прийняття суспільно важливих рішень за допомогою інструментарію громадського контролю за діяльністю влади, є однією з основоположних засад внутрішньої політики та одним із ключових шляхів сприяння якомога більш повній реалізації конституційного права на участь громадян в управлінні публічними справами.

Окреслюючи ж місце громадського контролю у рамках філософського підґрунтя системи демократичного управління публічними справами та у світлі реалій політичних та владно-управлінських процесів в Україні, насамперед, звернемося до міркувань Г. Я. Пришляк, яка зауважила, що громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства і способом залучення населення до управління

суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і громадських справ, активно впливати на діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування [4, с. 10]. Так само, аналізуючи підстави вважати державу демократичною, О. В. Богачова констатує, що демократичність держави виявляється у цьому, що її організація відкриває громадянам та його об'єднанням можливість впливати на укладання управлінських публічно-владних рішень, домагатися реалізації цих рішень у соціальних інтересах [5; 6, с. 61]. Як слушно зазначає А. О. Янчук, поєднання суверенітету та демократії – це управління державними та громадськими справами самим народом, уповноваженими ним інститутами громадянського суспільства та органами публічної влади, які мають діяти під контролем народу [6, с. 61; 7]. П. Сандерсон у цьому зв'язку підкреслив, що участь громадськості у діяльності суб'єктів владних повноважень одночасно має внутрішню цінність та є інструментом для досягнення цілей публічного управління. Демократична участь, зокрема, може допомогти поглибити демократію, зміцнити соціальний капітал, сприяти ефективності та сталому зростанню, а також сприяти ініціативам на користь рівності та соціальної справедливості [8, с. 13].

Утвердження демократичних принципів управління публічними справами значною мірою пов'язується зі зміцненням механізмів громадського контролю й у міжнародних рекомендаціях. Зокрема, Організація економічного співробітництва та розвитку рекомендує ще більше залучати громадян до всіх етапів циклу публічного адміністрування в країні. Це надасть громадянам можливість краще представляти свої інтереси та підвищить рівень довіри до влади. Крім того, інституціалізація дорадчих процесів за участю громадськості дозволяє урядам приймати складніші рішення ціною менших витрат. Це поліпшує адміністративну практику, а також потенційно може підвищити довіру до уряду, зміцнити демократію та збагатити інструментарій демократичного управління

справами суспільства, створивши більше можливостей для більшої кількості людей суттєво формувати суспільні рішення [9].

Подібних переконань дотримуються й Н. Т. Пак та Є. С. Воронець, стверджуючи про те, що на сучасному етапі вітчизняного державотворення, враховуючи суспільно-правові реалії та динаміку змін, необхідно спрямувати зусилля на створення якісної та ефективної концепції громадського контролю, що має відповідати фундаментальним підвалинам функціонування соціально-правової держави, в якій громадському контролю відведена роль ефективного засобу у виявленні, запобіганні та усуненні причин порушень прав і свобод громадян, оскільки він є засобом забезпечення законності в діяльності органів публічної влади, виступає механізмом підтримання соціальної рівноваги, сприяє розвитку позитивних соціальних змін в усьому суспільстві. Підсумовуючи свої роздуми на тему значення громадського контролю, вчені підкреслили, що громадський контроль діяльності органів публічної влади є одним із найважливіших елементів розбудови європейського, демократичного, правового простору на теренах нашої держави [10, с. 141].

Підкреслюючи зростаючу важливість громадського контролю, розробники проекту Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» від 30 квітня 2021 р. № 5458 зазначили, що сьогодні в Україні на сучасному етапі її державотворення, враховуючи суспільні реалії та динаміку змін, вибрано орієнтир на створення якісно продуктивної концепції громадського контролю, що має відповідати принциповим засадам становлення та утвердження соціально-правової держави, якому відведена роль ефективного інструменту у виявленні, запобіганні та усуненні причин порушень прав і свобод громадян, оскільки він є засобом забезпечення законності в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виступає свого роду соціально детермінованим механізмом підтримання соціальної рівноваги, сприяє розвитку позитивних соціальних

змін у суспільстві. У світлі цього, громадський контроль визнано одним із найважливіших та основоположних елементів розбудови європейського, демократичного, правового простору на теренах держави України [11]. Як у цьому зв'язку зауважили фахівці Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, європейська демократична практика ґрунтується на ідеї дорадчої демократії, визнання участі громадян у процесі прийняття владних рішень однією з фундаментальних засад демократії. Тому вартими уваги законодавця, на нашу думку, мають бути саме процедури «діалогової комунікації» державної влади і вільної громадськості, зокрема створення механізмів впровадження принципів прозорості та гласності у діяльності державного апарату, участі громадянського суспільства у виборі кращих рішень органів держави, що перешкоджатиме відкритому ігноруванню існуючих правових норм та обмежуватиме поспішні, упереджені, необґрунтовані дії [12].

На доповнення до внеску до утвердження законності та ефективності у діяльності органів влади за рахунок посилення у ній прозорості та гласності, зворотного зв'язку, а також у зв'язку із задіянням інтелектуальних ресурсів громадськості для оцінки якості владних управлінських рішень з унеможливленням посилення органів влади на необізнаність про альтернативні варіанти вирішення того чи іншого питання, що має важливе суспільне значення, громадський контроль чинить позитивний вплив на стан публічного урядування через виконання як цих, так й деяких інших його завдань.

Так, у проекті закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» від 30 квітня 2021 р. № 5458 вказується на те, що громадський контроль покликаний сприяти:

- 1) підвищенню відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- 2) визнанню, забезпеченню та захисту основних прав і свобод людини та громадянина;
- 3) підвищенню рівня участі громадян та їх об'єднань в управлінні державними справами, місцевому самоврядуванні та прийнятті рішень, що мають суспільне значення;
- 4) реалізації суспільних ініціатив, спрямованих на захист суспільних інтересів;
- 5) підвищенню рівня довіри громадян до діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- 6) забезпеченню зворотного зв'язку між державою та суспільством, попередженню та вирішенню соціальних конфліктів;
- 7) формуванню та розвитку громадянської правосвідомості, підвищенню правової освіти населення;
- 8) розвитку у громадян почуття відповідальності за стан всього суспільства;
- 9) підвищенню ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 10) зниженню ризиків прийняття та реалізації об'єктами громадського контролю протиправних рішень та/або рішень, що суперечать суспільним інтересам;
- 11) формування суспільної оцінки діяльності об'єктів громадського контролю [13].

Для порівняння, Федеральне міністерство транспорту та цифрової інфраструктури Німеччини у виданому ним посібнику зі шляхів залучення громадськості до планування великих проектів у транспортному секторі вказало на те, що консультаціям з громадськістю притаманні такі завдання та функції:

- громадськість інтегрована в процес планування та прийняття рішень (їй надається можливість зрозуміти та вплинути на процес

планування та прийняття рішень, наприклад, дозволивши їй ознайомитися з документами);

- громадськість може висловити свої занепокоєння та внести свої ідеї в процес планування напередодні офіційної участі, тим самим допомагаючи оптимізувати планування;

- участь дає можливість громадськості краще зрозуміти контекст і передумови, що лежать в основі процедури;

- легітимність планування та прийняття рішень посилюється, якщо під час прийняття рішень враховуються заперечення, висунуті громадськістю, або – якщо вони не враховуються – наводяться вагомі причини, чому інші інтереси мають більшу вагу в загальній оцінці;

- виявляючи потенційні конфлікти на ранній стадії з відповідною адаптацією планів можна уникнути судових спорів (функція пацифікації), зменшуючи таким чином навантаження на суди та затримки у реалізації владних управлінських рішень [14, с. 9, 73].

Значною мірою вищевикладене узгоджується із міркуваннями В. М. Василенка щодо основних завдань громадського контролю за діяльністю Національної поліції, як, на погляд вченого, полягають у:

- 1) виявленні відхилень у діяльності поліції та виробленні пропозицій щодо їх усунення;
- 2) урахуванні громадської думки при прийнятті управлінських рішень та нормативно- правовому регулюванні функціонування Національної поліції у розрізі виконання покладених на неї завдань;
- 3) сприянні забезпеченню достатнього фінансування діяльності системи органів та установ Національної поліції, визначенню належного рівня грошового забезпечення (заробітної плати) їх працівників;
- 4) сприянні використанню за цільовим призначенням бюджетних коштів, державного майна, що перебуває у власності (в управлінні) Національної поліції;
- 5) сприянні формуванню кадрового складу органів та установ Національної поліції за принципами професіоналізму та доброчесності;
- 6) попередженні порушень норм Конституції, законів України та інших нормативно-

правових актів (зокрема вимог, обмежень та заборон антикорупційного законодавства) працівниками системи органів та установ поліції, сприянні притягненню таких осіб до відповідальності у разі порушення ними дисципліни; 7) сприянні підвищенню рівня правосвідомості працівників системи органів та установ поліції, забезпеченні реального дотримання ними правових принципів (принципів діяльності поліції) [15, с. 24].

Метою цивільного демократичного контролю в системі сучасних митних відносин В. Ю. Микулець вважає: 1) контроль за діяльністю митних органів із метою недопущення порушення норм митного права; 2) сприяння пошуку способів і засобів вирішення проблемних питань, що виникають у процесі реалізації митних відносин; 3) забезпечення стабільності й прозорості у сфері митних відносин. При цьому, вчений вважаємо обґрунтованим висувати вимоги наявності професійних знань і навичок у відповідній галузі, вміння орієнтуватися в національній і міжнародній правовій базі щодо митних відносин для представників громадських інститутів, які претендують на здійснення відповідного контролю у сфері митних відносин. У разі дотримання вказаних умов цивільний демократичний контроль сприятиме ухваленню ефективних управлінських та організаційних рішень у сфері митних відносин, які можуть формалізуватися в спеціальних нормативно-правових актах [16, с. 99].

Так само, Л. Р. Наливайко та О. В. Савченко вказали на те, що становлення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні державними справами сприятиме: розвитку легітимності діяльності органів публічної влади; підвищенню якості владного рішення; становленню громадянського суспільства; вдосконаленню зв'язків між органами влади та інституціями громадянського суспільства; високій активності громадян тощо [2, с. 22]. Інакше кажучи, завдання громадського контролю полягає у тому, щоб не допустити дій контрольованих суб'єктів за межами законності й правопорядку, попередити можливі відхилення від

намічених цілей, а також інтересів суспільства та його суб'єктів, а разі появи цих відхилень усунути їх негативні наслідки [17, с. 78].

На цій політичній та управлінській основі ґрунтується сучасне розуміння громадського контролю, що відображається у його визначеннях, які наводяться у термінології актів законодавства та законопроектів, а також у наукових працях.

Перш за все, слід дістати уявлення про те, що являє собою контроль. Для цього видається слушним звернутись до термінології законодавчих актів, присвячених державному контролю. Так, за змістом п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» під державним наглядом (контролем) розуміється діяльність органів державного нагляду (контролю) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [18]. Подібне визначення міститься у п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин», згідно з яким державний контроль – діяльність компетентного органу, його територіальних органів, державних інспекторів, державних ветеринарних інспекторів, помічників державного ветеринарного інспектора та уповноважених осіб, що здійснюється з метою перевірки відповідності діяльності операторів ринку вимогам законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також усунення наслідків невідповідності та притягнення до відповідальності за порушення відповідних вимог [19].

Загального визначення громадського контролю у законодавстві України на цей момент немає, але сутність цього явища відображається у численних законодавчих актах спеціального характеру. Наприклад, у п. 5

ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» йдеться про те, що демократичний цивільний контроль – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України [20].

Привертає увагу й розуміння громадського контролю, що покладене в основу термінології освітнього законодавства. Так, за змістом положень ст. 78 Закону України «Про вищу освіту» громадський контроль у сфері вищої освіти є правом суспільства та окремих громадян, працівників у сфері вищої освіти, осіб, які навчаються, органів громадського самоврядування, професійних спілок, організацій роботодавців та їх об'єднань, громадських організацій отримувати у встановленому законодавством порядку доступ до інформації на всіх етапах прийняття рішень у сфері вищої освіти і науки, вносити пропозиції та зауваження до них, погоджувати прийняття визначених законом рішень. Громадський контроль здійснюється громадськими об'єднаннями та окремими громадянами на принципах відкритості і прозорості [21].

Загальне ж визначення громадського контролю можна відшукати у положеннях законопроектів, серед яких, проект закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні». У його положеннях громадський контроль пропонується розуміти як одну з форм реалізації конституційних повноважень народу, що полягає у безпосередньому, безоплатному контролі громадянами України, зокрема членами політичних партій, громадських об'єднань, інших інститутів громадянського суспільства (суб'єктами громадянського контролю), за діяльністю органів влади, їх посадових і службових осіб (об'єктів громадянського контролю) з метою нагляду, перевірки та оцінки

діяльності об'єктів громадського контролю на предмет відповідності актам законодавства та суспільним інтересам з контролю за відповідністю діяльності об'єктів громадського контролю та за дотриманням ними державної дисципліни [13].

У науковій думці у рамках досліджень загального та галузевого характеру значною мірою відтворюються вищенаведені визначення.

Розпочнемо огляд зі влучного узагальнення Ю. М. Ніронки щодо того, що більшість науковців вважають, що громадський контроль – це діяльність, перш за все, інститутів громадянського суспільства та окремих громадян. Вона спрямована на встановлення відповідності дій органів публічної влади нормам законодавства, коригування виявлених відхилень. Громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання суб'єктами владних повноважень, іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Він здійснюється шляхом зіставлення діяльності підконтрольних об'єктів із певними соціальними нормами, обраними як еталонні, на підставі чого робиться висновок щодо відповідності цієї діяльності встановленим вимогам. Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які зумовлюють цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю відповідних норм – писаних та неписаних [22, с. 69].

Для порівняння, Ю. П. Сурмін, А. Ф. Мельник пропонують під громадським контролем розуміти один з видів соціального контролю за діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами і є важливою формою реалізації демократії та способом залучення населення до управління суспільством і державою [23, с. 120].

Так само, на думку Є. Ю. Захарова, громадський контроль є публічною перевіркою громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, їх коригування, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам

суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю органів публічної влади, спрямованою на захист й забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини [24].

Подібними є й міркування В. М. Василенка з цього приводу, який у його дисертації на тему «Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції» визначає громадський контроль за діяльністю поліції як активну діяльність представників громадськості зі спостереження, нагляду та перевірки неухильного та ефективного виконання покладених на поліцію завдань, законності та дисципліни у діяльності працівників поліції, її органів та установ [15, с. 9].

Пропонуючи багатоаспектний погляд на сутність громадського контролю, С. М. Кушнір трактує це явище у статичному (система правових та інших засобів контролю громадськості за діяльністю органів публічної влади з метою забезпечення точного і неухильного дотримання законності, прав і свобод людини всіма суб'єктами підконтрольної діяльності) та динамічному (процес спостереження представників громадськості за діяльністю органів публічної влади, проведення перевірок, процес співставлення належного і фактичного у повсякденній діяльності посадових осіб у контексті дотримання законності взагалі, і прав та свобод кожної людини зокрема) аспектах [25, с. 92]. Доєднуючись до цієї точки зору, О. С. Полещук, уривок праці якого наводять Л. Р. Наливайко та О. В. Савченко, тлумачить громадський контроль у широкому сенсі як організовану систему (механізм) контрольних заходів, проведених інститутами громадянського суспільства та окремо громадянами, спрямованих на виявлення та припинення порушень прав і свобод людини з боку органів публічної влади та їх посадових осіб, на підприємствах різної форми власності, у цілях зміцнення стабільних громадських відносин у суспільстві, підвищення надійності та ефективності діяльності держави, а також забезпечують дотримання дисципліни та правопорядку. У

вузькоспеціалізованому сенсі під громадським контролем автор пропонує розуміти процес впливу населення на органи державної влади і управління з метою якісного забезпечення з боку останніх своїх зобов'язань перед суспільством [2, с. 15].

Звернемо увагу й на напрацювання С. Ф. Денисюка, який у його докторській дисертації з тематики адміністративно-правових засадах громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні запропонував комплексне бачення сутності й призначення громадського контролю. Зокрема, вчений схиляється до визначення громадського контролю як сукупності дій суб'єктів контролю, врегульованих головним чином нормами права, що здійснюється на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, стану дотримання прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення вказаних прав і свобод. Окреслюючи специфіку спрямованості заходів громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів, С. Ф. Денисюк указав на те, що його предметом є: обґрунтованість рішень державних органів з питань правоохоронної діяльності з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням України за укладеними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; перебіг їх виконання у сфері правоохоронної діяльності; формування і реалізація кадрової політики в цій сфері; дотримання вимог Конституції та законів України стосовно прав і свобод громадян, які перебувають на службі в правоохоронних органах; формування, затвердження і використання визначених законом про Державний бюджет України видатків на потреби правоохоронної діяльності; дотримання бюджетного законодавства в цій сфері; формування, фінансове

забезпечення і виконання заходів щодо попередження надзвичайних ситуацій та подолання їх наслідків [26, с. 6].

Осмысливши вищевикладені міркування щодо природи, сутності та призначення громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, зазначимо, що ним є діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих представників громадськості у рамках реалізації принципу народовладдя та їх конституційного права на участь в управлінні державними справами шляхом оцінки відповідності правових актів та документів публічної політики суб'єктів владних повноважень (їх проектів) вимогам законодавства (оцінка правомірності / перевірка з метою запобігання та виявлення порушень вимог законодавства) та/або цілям й показникам ефективності формування та/або реалізації державної політики або місцевого самоврядування (оцінка доцільності / відповідності суспільним інтересам) з можливістю висловлення зауважень та пропозицій щодо альтернативних підходів до вирішення відповідного питання організації та/або діяльності суб'єкта владних повноважень.

Громадський контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень є фундаментальним елементом системи демократичного управління державою та інструментом: 1) запобігання та протидії зловживанням та проявам недостатньо ефективного виконання владних управлінських функцій; 2) використання знань та навичок громадськості для підвищення якості рішень, які мають важливе суспільне значення; 3) зворотного зв'язку між представниками влади та суспільством, який може сприяти досягненню порозуміння між ними, легітимізувати владні управлінські рішення, зменшити рівень соціальної напруги від їх прийняття та підвищити рівень довіри до представників влади (зокрема, стає неможливим посилення суб'єктів владних повноважень на необізнаність про альтернативні варіанти вирішення того чи іншого питання); 4) посилення прозорості та гласності у діяльності суб'єктів владних повноважень

Для більш повного розуміння громадського контролю слід окреслити його визначальні характеристики, які дозволяють відмежувати його від подібних до нього явищ.

Насамперед, із посиланням на міркування Н. П. Гасвої, наведені у науковій праці В. М. Панасюк, зазначимо, що форми, за допомогою яких об'єднання громадян впливають на формування та функціонування органів державної влади, включають: 1) участь у виборах та формуванні органів державної влади; 2) залучення до правотворчості; 3) задоволення інформаційного запиту про діяльність органів виконавчої влади; 4) громадський контроль [27; 28, с. 135]. Обміркувавши цю точку зору, цілком погоджуємось із тим, що громадський контроль не охоплює інформаційний обмін між громадськістю та органами влади поза процедурою перевірки та оцінки результатів їх діяльності на відповідність приписам законодавства чи вимогам публічного інтересу. Громадський контроль виходить за межі висвітлення діяльності органів влади та комунікації між ними та населенням.

Зокрема, не може вважатись проявом громадського контролю передбачені ч. 1 ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» відкриті зустрічі керівників територіальних органів поліції з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням (на яких обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення) [29].

Натомість, надання органами влади широкому загалу доступу до відомостей та документів здійснюється на виконання їх обов'язків щодо дотримання відкритості та прозорості їх діяльності, а також щодо сприяння організаціям громадянського суспільства та окремим представникам громадськості у здійсненні ними заходів громадянського контролю на виконання зобов'язань органів влади у рамках доктрини народовладдя та

демократичного цивільного контролю (управління публічними справами). Як у цьому зв'язку зазначили І. О. Черненко та А. С. Близнюк, держава покликана створювати найбільш сприятливі умови для громадського контролю за діяльністю органів публічної влади та їх посадових осіб, забезпечення відкритості їхньої діяльності, надання громадянам повної та достовірної інформації щодо процесу та результату виконання покладених на них функцій [6, с. 59].

Із сутності громадського контролю випливає основна його розмежувальна ознака, якою є його здійснення саме громадськістю, а не суб'єктами владних повноважень (вбудованими у ієрархічну систему влади-підпорядкування та уповноваженими на прийняття за підсумками заходів контролю рішень, які є обов'язковими до виконання) та суб'єктами, які діють не як інститут громадянського суспільства чи окремий представник громадськості у публічних інтересах, а мають приватний (особистий) інтерес у результаті вирішення того чи іншого питання.

За слушним зауваженням Ю. М. Ніронки характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснює саме громадськість. Також у процесі громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом та реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб й інтересів населення [22, с. 69].

У цьому зв'язку також видається слушним, навести міркування Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо того, що завдання та способи здійснення громадського контролю за своїм змістом не можуть мати ознаки державного нагляду (контролю) з єдиною відмінністю у тому, що органами державного нагляду (контролю) визначаються громадські об'єднання. Організаційно-правові засоби владного характеру не можуть бути інструментом діяльності

суб'єктів, які не належать до державного апарату. Також, як зауважили парламентські експерти, не можуть бути обов'язковими для виконання рішення, що прийняті такими суб'єктами. Рівною мірою неприйнятним було визнано зобов'язання державного апарату підпорядковуватись громадським об'єднанням, кожне з яких може на свій розсуд призначити своїм «наказом» або «розпорядженням» перевірку будь-якої діяльності органу державного апарату чи посадової особи, за наслідками якої ще й видати обов'язковий до виконання об'єктом громадського контролю «акт перевірки». З цього приводу Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України наголосило на тому, що для таких взаємовідносин між органами державного апарату та громадськими об'єднаннями немає конституційних підстав, адже, виходячи зі змісту ст. 36 Конституції України, метою та предметом діяльності об'єднань громадян є здійснення і захист своїх прав і свобод та задоволення, політичних, соціальних, культурних та інших інтересів [30].

Привертає увагу й висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України щодо того, що об'єднання громадян у тих відносинах з державою, про які йдеться у законопроекті, повинні мати можливості лише для вираження інтересів та поглядів своїх членів, формулювання вимог щодо діяльності державних органів та їх посадових осіб. Інакше кажучи, йдеться про політичний та ідеологічний вплив на вибір суб'єктами владних повноважень певних управлінських рішень. Водночас, діяльність об'єднань громадян у цій сфері не може забезпечуватись заходами примусу, такими як надання їм ексклюзивних прав на оскарження абсолютно всіх рішень суб'єктів владних повноважень в судовому порядку. Взагалі оцінка законності рішень суб'єктів владних повноважень є, на погляд фахівців науково-експертного управління, специфічним вузькоспеціалізованим видом діяльності, який потребує володіння відповідними професійними навичками [31].

У контексті недопустимості змішування громадського контролю та реалізації владних повноважень представницькими або іншими органами влади чи прийняття рішень (вчинення дій) інституціями громадського суспільства на виконання делегованих їм владних повноважень, зазначимо, наприклад, що через її реалізацію суб'єктами владних повноважень на виконання покладених на нього владних управлінських функцій не є формою громадського контролю прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції у порядку ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію», незважаючи на те, що відповідні положення розташовані у розділі VIII цього закону, який присвячений громадському контролю поліції. Цими положеннями визначено, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська та Севастопольська міські ради, обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідно Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівнику відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади (ч. 1 ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію») [29].

Також, випадком делегування владних повноважень, а не проявом громадського контролю, є, наприклад, діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля. За змістом Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88, громадські інспектори мають право, зокрема,

– спільно з працівниками уповноважених органів брати участь у проведенні перевірок додержання вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів;

- за направленням органу Державної екологічної інспекції України, який призначив громадського інспектора, проводити рейди та перевірки і складати акти перевірок.

- доставляти осіб, які вчинили порушення природоохоронного законодавства, складати протоколи про адміністративні правопорушення і подавати їх відповідному органу Державної екологічної інспекції України для притягнення винних до відповідальності;

- перевіряти документи на право використання об'єктів тваринного світу, зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити огляд речей, транспортних (у тому числі плавучих) засобів, знарядь полювання і рибальства, добутої продукції та інших предметів [32].

Осмисливши зміст цих заходів, видається очевидним, що вони через їх публічно-владний характер є заходами державного нагляду (контролю) й вбудовані у інструментарій публічного адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища, що виключає їх віднесення до заходів громадського контролю.

Рівною мірою не мають вважатись механізмом громадського контролю колективні переговори щодо укладення колективних угод та інша внутрішня діяльність у межах того чи іншого суб'єкта. Зокрема, у контексті колективних угод видається очевидним те, що працівники та роботодавець (їх представники) як сторони таких угод регулюють у них їх виробничі, трудові, соціально-економічні відносини. Працівники у цьому процесі є складовим елементом внутрішнього середовища місця їх роботи та не виступають у якості представників громадськості, якими можуть бути особи з-поза меж об'єкта контролю. Разом з тим, у положеннях ч. 2 ст. 79 Закону України «Про вищу освіту» йдеться про те, що бюджет закладу вищої освіти, його видатки та доходи, стан майна закладу вищої освіти та порядок його використання підлягають обов'язковому громадському обговоренню у трудовому колективі та колективі осіб, які навчаються [21]. Натомість, за справедливим твердженням Л. Р. Наливайко та О. В. Савченка, сфера

громадського контролю є сферою публічного простору, оскільки суб'єкти, які здійснюють контроль за діяльністю органів влади, діють не як приватні особи з власними інтересами, вимогами, а як представники громадянського суспільства [2, с. 13].

Важливо також усвідомлювати, що заходи громадського контролю не можуть підміняти собою процес прийняття владних управлінських рішень. Як зауважило з цього приводу Федеральне міністерство транспорту та цифрової інфраструктури Німеччини у його довідкових матеріалах, участь громадськості під час підготовки рішення не може замінити собою стандартну формальну процедуру його прийняття. Результат публічного обговорення має бути задокументований у процедурних документах і врахований під час прийняття остаточного рішення у спосіб, зрозумілий громадськості [14, с. 18-19].

Відмежовуючи громадський контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень від подібних до нього явищ, зазначимо, що він, насамперед: 1) не охоплює інформаційний обмін між громадськістю та суб'єктами владних повноважень, який здійснюється не у межах заходів оцінки їх діяльності вимогам правомірності та ефективності з формулюванням відповідних зауважень та пропозицій, а на виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень щодо дотримання відкритості та прозорості їх діяльності; 2) не здійснюється суб'єктами владних повноважень та не можуть підміняти собою процес прийняття владних управлінських рішень, що виключає можливість прийняття інститутами громадянського суспільства чи іншими суб'єктами рішень, які є обов'язковими до виконання (що свідчить про делегування їм владних повноважень й набуття ними статусу суб'єктів владних повноважень); 3) не здійснюється суб'єктами, які діють не як інститут громадянського суспільства чи окремий представник громадськості у публічних інтересах, а мають приватний (особистий) інтерес у результаті вирішення того чи іншого питання [33].

1.2. Класифікація форм громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень

Громадський контроль за діяльністю органів влади реалізується через широке різноманіття форм громадського контролю, кожна з яких вирізняється особливим призначенням та особливостями її реалізації. Важливим внеском у розвиток теорії громадського контролю може бути розробка схеми класифікації його форм для їх більш структурованого та цілісного сприйняття, яке серед іншого, дозволить зіставити форми громадського контролю. Одночасно з цим, через відсутність у доктрині адміністративного права усталених та кристалізованих критеріїв належності того чи іншого організаційно-правового інструмента взаємодії суб'єктів владних повноважень та громадянського суспільства до форм громадського контролю, до них нерідко безпідставно відносять заходи, які не характеризуються усіма визначальними ознаками громадського контролю. У світлі цього, слід навести та охарактеризувати основні форми громадського контролю, що знайшли своє відображення у науковій думці та законопроектній роботі, а також класифікувати їх за критеріями, які мають найбільш теоретичне та практичне значення.

Насамперед, слід дійти визначеності щодо того, чим є форма громадського контролю як основоположний елемент системи громадського контролю. Звернувшись до наукових положень праць В. М. Василенка, зазначимо, що вчений у контексті тематики громадського контролю за діяльністю поліції визначає його форми як нормативно визначені та/або теоретично виведені комплекси організаційних цілеспрямованих послідовних і взаємоузгоджених дій суб'єктів громадського контролю та уповноважених органів державної влади, які структурно переважно поєднані у стадії (їх етапи), відображаючи таким чином зміст практичної

реалізації форм здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади [15, с. 19].

Приєднуючись до цього розуміння форм громадського контролю, наведемо закріплені законодавством України, а також запропоновані у теоретичних джерелах підходи до визначення кола заходів громадського контролю. Наступним кроком оцінимо обґрунтованість віднесення того чи іншого заходу до тих, які опосередковують здійснення громадського контролю відповідно до бачення сутності громадського контролю, що було обґрунтовано раніше.

Так, за змістом ч. 2 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України» громадським об'єднанням гарантується відповідно до Конституції і законів України, а також статутних положень можливість:

- 1) отримувати в установленому порядку від державних органів, зокрема від керівників складових сектору безпеки і оборони, інформацію з питань діяльності складових сектору безпеки і оборони, крім інформації з обмеженим доступом;
- 2) здійснювати дослідження з питань національної безпеки і оборони, публічно презентувати їх результати, створювати для цього громадські фонди, центри, колективи експертів тощо;
- 3) проводити громадську експертизу проектів законів, рішень, програм, представляти свої висновки і пропозиції для розгляду відповідним державним органам;
- 4) брати участь у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності і розвитку сектору безпеки і оборони, питань правового і соціального захисту військовослужбовців та працівників розвідувальних та правоохоронних органів, зокрема звільнених у запас чи відставку, учасників бойових дій та членів їх сімей [20].

Також, контрольна спрямованість притаманна напрямам діяльності суб'єктів господарювання, представників громадськості та їх об'єднань у рамках розробки та здійсненні державної регуляторної політики. За змістом

ст. 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» ці суб'єкти мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції органам, які приймають рішення про необхідність перегляду регуляторних актів;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності [34].

Привертають увагу у цьому зв'язку й положення ч. 2 ст. 71 Закону України «Про освіту», які встановили, що у рамках громадського нагляду (контролю) у сфері освіти інститути громадянського суспільства (установчими документами яких передбачено діяльність у сфері освіти та/або соціального захисту осіб з інвалідністю), професійні об'єднання педагогічних і науково-педагогічних працівників, об'єднання здобувачів освіти, об'єднання батьківських комітетів мають право:

1) ініціювати і брати участь у дослідженнях з питань освіти та оприлюднювати результати таких досліджень;

2) проводити моніторинг та оприлюднювати результати, зокрема, щодо:

- якості результатів навчання, у тому числі моніторинг державної підсумкової атестації, екзаменів та інших форм оцінки результатів навчання;

- якості підручників та інших навчальних матеріалів;

- розподілу витрат на освіту та цільового використання коштів з державного та місцевих бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством;

- випадків булінгу (цькування) в закладах освіти та заходів реагування на такі випадки, вжитих керівництвом закладу освіти або його засновником;

3) брати участь у громадському обговоренні, громадських консультаціях та проводити громадську експертизу, у тому числі підручників (їх проектів), відповідно до законодавства;

4) здійснювати інші заходи у сфері освіти відповідно до законодавства та реалізовувати інші права, не заборонені законом [35].

Більш широке коло заходів відносяться до форм громадського контролю у проектах комплексних законів України з питань громадського контролю.

Наприклад, у проекті Закону України «Про громадський контроль» від 14 квітня 2014 р. № 4697 указано на те, що громадський контроль здійснюється шляхом:

1) доступу суб'єктів громадського контролю до інформації про діяльність об'єкта громадського контролю відповідно до вимог діючого законодавства про доступ до публічної інформації;

2) створення та функціонування громадських організацій з контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень;

- 3) участі суб'єктів громадського контролю у роботі консультативно-дорадчих органів об'єктів громадського контролю;
- 4) подання індивідуальних чи колективних звернень громадян;
- 5) подання запитів;
- 6) подання позовів до суду щодо призупинення або скасування дії рішень об'єктів громадського контролю, або припинення їх діяльності, як такої, що суперечить закону та/або суспільним інтересам;
- 7) здійснення інших загальних та спеціальних процедур громадського контролю [36].

Також, у проекті Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» від 30 квітня 2021 р. № 5458, згідно з яким основними формами здійснення громадянського контролю є:

- 1) організація та проведення громадського діалогу з питань діяльності об'єктів громадського контролю;
- 2) участь суб'єктів громадського контролю у роботі консультативно-дорадчих та інших органів, які утворюються при органах влади;
- 3) подання звернень до органів влади, їх посадових і службових осіб з вимогою про усунення порушень у виданих (прийнятих) актах законодавства, насамперед в тих, що стосуються суспільного інтересу, або скасування таких актів;
- 4) розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів та внесення їх для розгляду об'єктам громадського контролю та громадського діалогу;
- 5) проведення аналізу інформації про факти порушення вимог актів законодавства об'єктами громадського контролю та громадського діалогу та внесення пропозицій про притягнення винних осіб до відповідальності;

6) подання до об'єктів громадського контролю відкритих звернень з вимогою про надання інформації, роз'яснень або реагування на факти правопорушень;

7) звернення до об'єктів громадського контролю щодо фактів фальсифікації волевиявлення громадян під час проведення виборів з вимогою про негайне усунення порушень вимог актів законодавства і притягнення винних осіб до відповідальності;

8) ініціювання та проведення громадського публічного розслідування в разі виявлення фактів порушення вимог актів законодавства, інформування за його результатами громадськості, об'єктів громадського контролю, здійснення контролю за оперативністю реагування на відповідну інформацію та повідомлення;

9) складення списків об'єктів громадського контролю, які систематично порушують вимоги актів законодавства, етику державного службовця, посадової особи місцевого самоврядування, права та законні інтереси громадян, суспільні інтереси. Зазначені списки можуть розміщуватися на відповідних веб-сайтах суб'єктів громадянського контролю та в засобах масової інформації;

10) складення реєстру порушень вимог актів законодавства об'єктів громадського контролю та його оприлюднення на відповідних веб-сайтах суб'єктів громадянського контролю та в засобах масової інформації;

11) проведення громадської, зокрема антикорупційної, експертизи проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, а також чинних актів законодавства;

12) утворення за участю відповідних експертів та інших фахівців у відповідній сфері громадських антикорупційних форумів, центрів громадських, зокрема антикорупційних, розслідувань для публічного розгляду фактів вчинення корупційних та інших правопорушень об'єктами громадського контролю;

13) забезпечення захисту прав і законних інтересів суб'єктів громадянського контролю, в тому числі у вітчизняних та закордонних юрисдикційних органах, у разі отримання інформації щодо здійснення на них тиску з боку відповідних об'єктів громадського контролю або спонукання до вчинення певних дій чи до бездіяльності;

14) подання позовів до суду щодо призупинення або скасування дії рішень об'єктів громадського контролю, або припинення їх діяльності, як такої, що суперечить закону та/або суспільним інтересам;

15) організація взаємодії із засобами масової інформації, у тому числі теле- та радіоорганізаціями, розміщення в них відповідних повідомлень, ініціювання та участь у проведенні журналістських розслідувань;

16) будь-яка інша форма, не заборонена актами законодавства [13].

Продовжуючи огляд поглядів на те, яку діяльність широкого загалу та адресатів нормативно-правових й адміністративних актів суб'єктів владних повноважень, слід вважати формами громадського контролю.

Зокрема, фахівці Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України до форм громадського контролю відносять, зокрема, заходи громадського контролю у процесі розробки й реалізації державної регуляторної політики, доступ до засідань колегіальних органів, подання запитів (зокрема, на отримання публічної інформації), проведення громадських слухань [37].

Погоджуючись із цими міркуваннями та адаптуючи їх до специфіки середовища діяльності правоохоронних органів С. Ф. Денисюк указав на те, що форми громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів включають:

– звернення громадян, за допомогою яких громадяни, іноземці, особи без громадянства повідомляють правоохоронним органам факти про порушення прав, свобод, законних інтересів у процесі виконання службових обов'язків;

- діяльність громадських рад як дієвий засіб вираження позиції громадськості та спосіб забезпечення прозорості діяльності правоохоронних органів;
- громадська експертиза;
- взаємодія правоохоронних органів із засобами масової інформації [26, с. 15-16].

Також, вчений виділив такі форми громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів у міграційній сфері: а) соціологічні та статистичні дослідження шляхом анкетування, опитування, стороннього нагляду, контент-аналізу, фокус-групових дискусій тощо; б) громадська експертиза актів правоохоронних органів та їх проектів; в) публікації у ЗМІ; г) включення представників громади до складу робочих груп, які утворюються владою; д) діяльність органів самоорганізації населення, громадських організацій; е) перевірка діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звітності, результатів діяльності з наступним вжиттям певних заходів щодо приведення цієї діяльності у відповідність до встановлених норм; ж) звернення громадян [26, с. 7].

До подібного бачення схиляється О. Г. Пухкал, який зауважив, що під час безпосередніх засобів реалізації громадського контролю виявлення волі громадян реалізуються напряду через такі форми, як:

- журналістські розслідування;
- доступ громадян до інформації щодо діяльності органів публічної влади;
- публічні обговорення проектів законів, концепцій тощо;
- індивідуальні або колективні петиції громадян в органи публічної влади;
- громадські слухання;
- участь громадян в управлінні шляхом представництва в органах місцевого самоврядування;

- наукові, публіцистичні та художні твори, що формують громадську думку з тих чи інших проблем життєдіяльності суспільства (при цьому вони також впливають на політичну еліту);

- суд присяжних;

- народна законодавча ініціатива [38, с. 57].

Натомість, непрямі засоби громадського контролю здійснюються за допомогою наступних форм:

- парламентський контроль;

- контроль представницького органу місцевого самоврядування;

- контроль законодавчого органу регіону (за наявності у структурі державної влади) [38, с. 57].

Ознайомившись із положеннями законодавства України, законопроектів та міркуваннями наукового співтовариства, що присвячені громадському контролю, констатуємо, що у них викладаються як їх форми як цілісні механізми (діяльність рад громадського контролю та інших подібних консультативно-дорадчих органів; громадська експертиза; громадські консультації, громадський моніторинг/спостереження; оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень), так й зміст діяльності, яка сама по собі не тягне за собою правові наслідки, притаманні заходам громадського контролю, але може бути частиною інструментарію, що спрямований на забезпечення досягнення тими чи іншими механізмами громадського контролю їх результатів (звернення із запитами на публічну інформацію, розробка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, організація взаємодії із засобами масової інформації, складення списків порушників вимог законодавства та фактів порушень вимог законодавства тощо). Основні форми громадського контролю включають, насамперед:

- 1) діяльність рад громадського контролю, рад доброчесності та інших консультативно-дорадчих органів, що формуються з представників

громадськості та функції яких включають перевірку та оцінку діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень;

2) подання пропозицій (зауважень), адміністративне або судове оскарження уповноваженими інститутами громадянського суспільства або окремими представниками громадськості рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в інтересах необмеженого кола осіб (якщо це допускається за національним законодавством) у межах заходів оцінки їх діяльності вимогам правомірності та ефективності з формулюванням відповідних зауважень та пропозицій;

3) консультації з громадськістю з питань формування та реалізації публічної політики (консультації з громадськістю, публічні консультації);

4) громадська експертиза діяльності суб'єктів владних повноважень (яка змістовно включає, у тому числі громадську перевірку, громадське розслідування тощо) – процедура громадського контролю, яка є складовою механізму демократичного управління державою, що передбачає проведення досліджень та оцінки ефективності прийняття і виконання рішень, документів та матеріалів стосовно діяльності органів влади з метою визначення ефективності такої діяльності та її відповідності вимогам законодавства та суспільним інтересам;

5) громадське спостереження (громадський моніторинг).

Слід у цьому контексті також нагадати, що будь-які дії фізичних осіб або юридичних осіб приватного права, вчинені у їх особистих інтересах, зокрема, для захисту їх суб'єктивних прав від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, не є проявами громадського контролю.

Нерідко вирішальне значення наявності та високого рівня якості інструментів одержання інформації громадськістю від органів влади одноставно визнається у науковій думці.

Розмірковуючи над місцем у загальнодержавній системі громадського контролю звернень громадян, перш за все, наведемо погляди І. О. Черненко

та А. С. Близнюка. Вчені з цього приводу зазначили, що відкритість публічної влади, її орієнтація на діалог із громадянським суспільством має на увазі постійний процес обміну інформацією, важлива роль у якому відводиться зверненням громадян. Звернення громадян до органів публічної влади є дуже важливим джерелом інформації для держави про інтереси та потреби суспільства, яке надає певний вплив на корекцію державної політики відповідно до її змісту. Звернення громадян І. О. Черненко та А. С. Близнюк визнають найпоширенішою на сьогоднішній день формою громадського контролю, способом участі громадян та їх об'єднань в управлінні справами держави. У цих відносинах звернення використовуються і як спосіб отримання додаткової інформації суб'єктами громадського контролю, і виступають як результат суспільної контрольної діяльності, коли зазначені суб'єкти направляють пропозиції та узагальнені висновки, що містяться у підсумкових документах [6, с. 68].

За слушним зауваженням І. О. Черненко та А. С. Близнюка, інформація є об'єктом громадських інтересів, проте її значення розкривається у забезпеченні когнітивної потреби суспільства, а й у цьому, що вона є дуже важливим елементом управління і взаємодії держави й громадянського суспільства. В. Л. Ортинський, аналізуючи взаємозв'язок права на інформацію та громадського контролю, констатував, що право на отримання інформації є першорядним, оскільки дозволяє отримати первинну інформацію, необхідну для реалізації тих чи інших форм громадського контролю. За влучним твердженням вченого, в основі реалізації цього права лежать принципи гласності та відкритості процесу функціонування виконавчої, законодавчої, судової влади, правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування, без забезпечення яких неможливе становлення громадянського суспільства [6, с. 65; 39].

З цими міркуваннями узгоджуються й погляди В. М. Василенка, який наголосив на тому, що найпоширенішим засобом здійснення контролю за діяльністю поліції з боку громадськості є публічна інформація, яке дає

можливість громадянам скласти вичерпне уявлення про діяльність поліції. Вона по суті є явищем, що підлягає аналізу, під час якого громадяни можуть виявити певні відхилення – порушення норм чинного законодавства. Слушною є й думка В. М. Василенка щодо того, що межі громадського контролю за діяльністю Національної поліції визначаються обсягом та характером інформації, котра може бути оприлюднена та/або знаходиться в публічному доступі щодо діяльності Національної поліції та її працівників [15, с. 17].

Поділяючи позицію широкого кола дослідників щодо того, що звернення громадян може бути повноцінним та самодостатнім заходом громадського контролю за умови його викладення як пропозиції (зауваження), що подається у публічно-правовій площині поза контекстом визначення суб'єктивних прав та обов'язків й забезпечення їх реалізації, обґрунтуємо цю точку зору з посиланням на відповідні положення законодавства України.

Так, у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян» пропозиція (зауваження) – це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства. За приписами ч. 1 ст. 14 Закону України «Про звернення громадян» органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду [40].

Продовжуючи оглядове дослідження окремих форм громадського контролю для більш повного осягнення їх особливостей та проявів, підкреслимо, що основоположне місце у системі заходів громадського

контролю посідають публічні консультації. Це пояснюється, головним чином, їх універсальністю, відносною простотою організації та проведення, а також високою функціональною спроможністю публічних консультацій як інструмента громадського контролю.

Публічні консультації за змістом п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні консультації» розуміються як етап постановки проблеми, розроблення, формування чи реалізації державної політики, вирішення питання місцевого значення, у ході якого суб'єкт проведення публічної консультації збирає, опрацьовує пропозиції заінтересованих сторін щодо предмета публічної консультації та оприлюднює результати аналізу таких пропозицій [41].

Цілями публічних консультацій, як зазначається у аналітичних та наукових дослідженнях, є підвищення ефективності, прозорість і громадське залучення до масштабних проектів громади, або законів та політик [42]. Іншими словами, консультації з громадськістю дозволяють посилити рівень довіри громадян до владних інституцій, налагодити ефективний діалог між владою та громадськістю, підвищити ступінь прозорості, прогнозованості, обґрунтованості та якості рішень, які ухвалюються органами державної влади та місцевого самоврядування, розширити доступ громадян до інформації про діяльність цих органів, забезпечити більш ефективне використання публічних фінансів, усунути ряд корупційних ризиків при прийнятті нормативно-правових актів. При цьому дедалі частіше громадяни та інші зацікавлені суб'єкти залучаються до процесу розробки не лише підзаконних актів, але і проектів законів [43, с. 3].

Так само, у висновку Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» йдеться про те, що публічні консультації – один із способів забезпечення ефективності та інклюзивності законотворчого процесу. Проводячи публічні консультації, державні діячі та установи, залучені до правотворчих процесів, мають змогу дізнатися про думку та сприйняття різних заінтересованих осіб,

що представляють різні групи та прошарки, з питань, які підлягатимуть регулюванню. Публічні консультації являють собою засіб відкритого та демократичного врядування; вони сприяють більшій прозорості та підзвітності державних установ, а також допомагають забезпечити виявлення потенційних суперечностей, перш ніж політика, закон чи інше рішення державних органів буде схвалене. Процес консультацій «слід розуміти як взаємодію між органами, відповідальними за регулювання, та сторонами, на яких може позначитися чи які є заінтересованими у відповідному нормативно-правовому акті». Вироблення політики і розробка законопроектів у колективний та інклюзивний спосіб підвищує розуміння усіма заінтересованими особами різноманітних факторів, збільшує довіру до ухвалених політичних та законодавчих заходів, і зрештою сприяє реалізації нового законодавства. Такий учасницький підхід до ухвалення нормативно-правових актів не лише сприяє більшій демократичній легітимності таких положень, а й збільшує довіру до державних установ [44, с. 5].

Публічні консультації можуть проводитись у формі:

1) публічного громадського обговорення, яке передбачає організацію і проведення публічних заходів:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю;
- Інтернет-конференцій, відеоконференцій;
- засідань громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади (п. 13 Порядку проведення консультацій з громадськістю);

2) електронних консультацій з громадськістю шляхом оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі для публічних консультацій та/або на офіційному веб-сайті суб'єкта проведення публічних консультацій щодо предмета консультацій;

3) адресних консультацій та вивчення громадської думки – шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);

- створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих медіа та онлайн-медіа для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;

- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки (ч. 1 ст. 9 Закону України «Про публічні консультації», пункти 13-24 Порядку проведення консультацій з громадськістю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Порядок проведення консультацій з громадськістю)) [45].

На доповнення до того, у Довідковому документі щодо публічних консультацій Організації економічного співробітництва та розвитку публічні консультації можуть реалізовуватись й декількома іншими шляхами, серед яких неформальні публічні консультації. Вони включають усі форми нестандартизованих контактів (від телефонних дзвінків до листів та неформальних зустрічей) між регуляторами та заінтересованими групами та відбуваються на всіх етапах регуляторного процесу для зібрання інформації від громадськості. Водночас, недоліком неформальних процедур є їх обмежена прозорість та підзвітність; доступ зацікавлених груп до неформальних консультацій повністю залежить від розсуду регулятора. Неформальні консультації нагадують «лобіювання», але в неформальних консультаціях саме регуляторний орган відіграє активну роль у встановленні контакту [46].

Крім того, різновидами публічних консультацій дослідники Організації економічного співробітництва та розвитку визнають й діяльність консультативно-дорадчих органів. Залежно від їхнього статусу, повноважень та ролі в процесі прийняття рішень, вони можуть надати заінтересованим групам значний вплив на остаточні владні рішення або ж бути одним із багатьох джерел інформації для їх прийняття. Розробка нормативно-правових актів – складання та перегляд пропозицій або оцінка існуючих нормативно-правових актів – нечасто є єдиним або навіть основним завданням дорадчих органів. Деякі постійні органи, наприклад, можуть мати широкі повноваження, пов'язані з плануванням політики в таких сферах, як соціальне забезпечення чи охорона здоров'я [46].

Діставши уявлення про склад кола основних форм громадського контролю, слід визначити ключові критерії їх класифікації.

Ознайомившись із висновком Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 р. № 4254, дізнаємось, що експерти цього консультативно-дорадчого органу пропонують класифікувати форми громадського контролю на прямі (безпосередні) форми, прикладами яких є, зокрема, електронна консультація та публічне обговорення, та опосередковані форми, до яких відноситься, у тому числі вивчення громадської думки [47]. Отже, за характером участі широкого загалу та адресатів нормативно-правових й адміністративних актів суб'єктів владних повноважень у здійсненні заходів громадського контролю їх можна класифікувати на:

- 1) прямі (безпосередні) форми громадського контролю – публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю, громадське спостереження (громадський моніторинг), громадська експертиза, подання звернень громадян;

- 2) непрямі (опосередковані) форми громадського контролю – вивчення громадської думки, діяльність рад громадського контролю, рад

доброочесності та інших консультативно-дорадчих органів, адміністративне або судове оскарження уповноваженими інститутами громадянського суспільства або окремими представниками громадськості в інтересах третіх осіб або у інтересах суспільства.

Також, у науковій літературі прийнято виокремлювати загальні (універсальні) та спеціальні форми громадського контролю. Наприклад, В. М. Василенко у його дослідженні, присвяченому громадському контролю за діяльністю поліції групує його форми у два блоки:

1) загальні форми громадського контролю за діяльністю поліції (громадська експертиза, консультації з громадськістю, громадський моніторинг (аудит) тощо);

2) спеціальні форми громадського контролю за діяльністю поліції (участь громадськості у розгляді скарг на дії чи бездіяльність поліцейських, участь представників громадськості у роботі поліцейських комісій з добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських) [15, с. 17].

З урахуванням його сфери застосування організаційно-правовий інструментарій громадського контролю поділяється на:

1) загальні (універсальні) форми громадського контролю – публічні консультації, громадська експертиза, громадське спостереження (громадський моніторинг), звернення громадян з пропозиціями (зауваженнями) тощо;

2) спеціальні форми громадського контролю – ті заходи громадського контролю, особливості здійснення яких у відповідних сферах суспільних відносин визначаються спеціальними законодавчими актами.

На доповнення до того, залежно від стадії процесу (циклу) формування та реалізації публічної політики, на якій приватний сектор економіки та громадськість долучаються до нього, та їх ролі у рамках стадії процесу (циклу) формування та реалізації публічної політики дослідники Організації економічного співробітництва та розвитку поділяють заходи громадського контролю на ті, які здійснюються на стадії:

1) інформаційний обмін – початковий рівень участі, що характеризується односторонніми відносинами, в яких уряд створює та надає інформацію заінтересованим особам й який охоплює як надання інформації на вимогу, так і «проактивні» заходи уряду щодо поширення інформації;

2) публічні консультації – більш просунутий рівень участі, який передбачає двосторонні відносини, в яких заінтересовані особи надають зворотний зв'язок уряду та навпаки (ці заходи участі базуються на попередньому визначенні питання, щодо якого збираються зауваження та пропозиції заінтересовані особи й забезпечення зворотного зв'язку щодо результатів цих консультацій);

3) співучасть – коли заінтересованим особам надається можливість та необхідні ресурси (наприклад, відомості, документи та інший інструментарій) для співпраці на всіх етапах політичного циклу, а також у розробці концепцій та наданні публічних послуг [48].

Взявши до уваги цей підхід до класифікації форм громадського контролю, можемо запропонувати поділяти їх залежно від їх часового співвідношення із моментом прийняття політичного або владного управлінського рішення, на:

1) форми громадського контролю постійного характеру – діяльність консультативно-дорадчих органів при суб'єктах владних повноважень;

2) універсальні форми громадського контролю – публічні консультації; громадська експертиза; подання зауважень та пропозицій;

3) форми попереднього (превентивного) громадського контролю;

4) форми поточного (оперативного) громадського контролю – громадське спостереження (громадський моніторинг);

5) форми наступного громадського контролю – адміністративне або судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в інтересах необмеженого кола осіб.

Висновки до розділу 1

1. Громадським контролем за діяльністю суб'єктів владних повноважень є діяльність інститутів громадянського суспільства та окремих представників громадськості у рамках реалізації принципу народовладдя та їх конституційного права на участь в управлінні державними справами шляхом оцінки відповідності правових актів та документів публічної політики суб'єктів владних повноважень (їх проектів) вимогам законодавства (оцінка правомірності / перевірка з метою запобігання та виявлення порушень вимог законодавства) та/або цілям й показникам ефективності формування та/або реалізації державної політики або місцевого самоврядування (оцінка доцільності / відповідності суспільним інтересам) з можливістю висловлення зауважень пропозицій щодо альтернативних підходів до вирішення відповідного питання організації та/або діяльності суб'єкта владних повноважень.

Громадський контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень є фундаментальним елементом системи демократичного управління державою та інструментом: 1) запобігання та протидії зловживанням та проявам недостатньо ефективного виконання владних управлінських функцій; 2) використання знань та навичок громадськості для підвищення якості рішень, які мають важливе суспільне значення; 3) зворотного зв'язку між представниками влади та суспільством, який може сприяти досягненню порозуміння між ними, легітимізувати владні управлінські рішення, зменшити рівень соціальної напруги від їх прийняття та підвищити рівень довіри до представників влади (зокрема, стає неможливим посилення суб'єктів владних повноважень на необізнаність про альтернативні варіанти вирішення того чи іншого питання); 4) посилення прозорості та гласності у діяльності суб'єктів владних повноважень

Відмежовуючи громадський контроль за діяльністю суб'єктів владних повноважень від подібних до нього явищ, зазначимо, що він, насамперед:

- 1) не охоплює інформаційний обмін між громадськістю та суб'єктами владних повноважень, який здійснюється не у межах заходів оцінки їх діяльності вимогам правомірності та ефективності з формулюванням відповідних зауважень та пропозицій, а на виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень щодо дотримання відкритості та прозорості їх діяльності;
- 2) не здійснюється суб'єктами владних повноважень та не можуть підміняти собою процес прийняття владних управлінських рішень, що виключає можливість прийняття інститутами громадянського суспільства чи іншими суб'єктами рішень, які є обов'язковими до виконання (що свідчить про делегування їм владних повноважень й набуття ними статусу суб'єктів владних повноважень);
- 3) не здійснюється суб'єктами, які діють не як інститут громадянського суспільства чи окремий представник громадськості у публічних інтересах, а мають приватний (особистий) інтерес у результаті вирішення того чи іншого питання

2. Основні форми громадського контролю включають, насамперед:

- 1) діяльність рад громадського контролю, рад доброчесності та інших консультативно-дорадчих органів, що формуються з представників громадськості та функції яких включають перевірку та оцінку діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень;

- 2) подання пропозицій (зауважень), адміністративне або судове оскарження уповноваженими інститутами громадянського суспільства або окремими представниками громадськості рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в інтересах необмеженого кола осіб (якщо це допускається за національним законодавством) у межах заходів оцінки їх діяльності вимогам правомірності та ефективності з формулюванням відповідних зауважень та пропозицій;

- 3) консультації з громадськістю з питань формування та реалізації публічної політики (консультації з громадськістю, публічні консультації);

4) громадська експертиза діяльності суб'єктів владних повноважень (яка змістовно включає, у тому числі громадську перевірку, громадське розслідування тощо) – процедура громадського контролю, яка є складовою механізму демократичного управління державою, що передбачає проведення досліджень та оцінки ефективності прийняття і виконання рішень, документів та матеріалів стосовно діяльності органів влади з метою визначення ефективності такої діяльності та її відповідності вимогам законодавства та суспільним інтересам;

5) громадське спостереження (громадський моніторинг).

У положеннях законодавства України, законопроектах та міркуваннях наукового співтовариства, що присвячені громадському контролю, викладаються не лише його форми як цілісні механізми, так й зміст діяльності, яка сама по собі не тягне за собою правові наслідки, притаманні заходам громадського контролю, але може бути частиною інструментарію, що спрямований на забезпечення досягнення тими чи іншими механізмами громадського контролю їх результатів (звернення із запитом на публічну інформацію, розробка проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, організація взаємодії із засобами масової інформації, складення списків порушників вимог законодавства та фактів порушень вимог законодавства тощо).

Форми громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень можна класифікувати за критеріями: 1) характеру участі громадськості у їх здійсненні – на прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані) форми громадського контролю; 2) сфери застосування форм громадського контролю – на загальні (універсальні) та спеціальні форми громадського контролю; 3) їх часового співвідношення із моментом прийняття політичного або владного управлінського рішення – на форми громадського контролю постійного характеру, універсальні форми громадського контролю, форми попереднього (превентивного), поточного (оперативного), та наступного громадського контролю.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ МИТНУ ПОЛІТИКУ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

2.1. Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику, за законодавством України

Законодавча основа механізмів забезпечення реалізації можливостей громадянського суспільства в Україні брати участь у демократичному управлінні публічними справами шляхом контролю дотримання органами влади стандартів верховенства права та належного урядування під час формування державної політики у тій чи іншій сфері суспільного життя, а також її реалізації засобами правотворчості та правозастосування, має значний науковий інтерес. Зокрема, у рамках дослідження тематики громадського контролю потребують узагальнення його адміністративно-правові засади та форми, що знайшли своє відображення у законодавстві України, з виокремленням їх особливостей. Насамперед, увага має бути приділена загальним аспектам призначення та напрямів діяльності ради громадського контролю та особливостям організації та порядку діяльності ради громадського контролю при Державній митній службі України (у порівнянні із правовою основою формування та діяльності рад громадського контролю при державних органах із певною мірою подібною спеціалізацією). Необхідно охопити й основні засади та правила функціонування інших основних механізмів громадського контролю, які включають консультації з громадськістю (у порядку одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб за законодавством про засади

державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, а також відповідно до порядку проведення консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, громадське спостереження та звернення до суду або іншого уповноваженого державного органу з приводу захисту прав та законних інтересів невизначеного кола осіб.

Розпочинаючи аналіз нормативно-правових та наукових джерел з цієї тематики, перш за все, підкреслимо, що основним механізмом громадського контролю прийнято вважати громадські ради та інші допоміжні органи, які діють у складі органів державної влади та місцевого самоврядування та наділяються у цьому зв'язку особливими функціями та правами.

Так, положення з ч. 6 ст. 22 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» встановили, що для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності у центральному органі виконавчої влади можуть утворюватися дорадчі та інші допоміжні органи, склад яких і положення про які затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади [49].

Основним нормативно-правовим актом, який визначає організацію, напрями та порядок діяльності громадських рад, є Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Типове положення про громадську раду), яке вказує на те, що громадська рада є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Основними завданнями громадської ради визначено:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;

- сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики;
- сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної політики;
- проведення громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;
- підготовка експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної політики (п. 3 Типового положення про громадську раду) [50].

До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, медіа (інститутів громадянського суспільства), які відповідають певним спеціальним вимогам до їх кваліфікації та професійного досвіду, якими можуть бути, зокрема: 1) здійснення діяльності, реалізація проектів, проведення заходів, досліджень, надання послуг (у тому числі, на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) у сфері, пов'язаній з діяльністю відповідного органу виконавчої влади, протягом не менше 6 місяців до дати оприлюднення про формування складу громадської ради; 2) статус фахівця у відповідних сферах, що підтверджується наявністю відповідної освіти, наукового ступеня, публікацій, досліджень, а також інформацією про участь у реалізації проектів не менш як за 12 місяців до дати оприлюднення органом виконавчої влади повідомлення про формування складу громадської ради (п. 6 Типового положення про громадську раду). При цьому, встановлено, що склад громадської ради може формуватися шляхом рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування (п. 7 Типового положення про громадську раду). Орган виконавчої влади на підставі протоколу установчих зборів або

результатів рейтингового електронного голосування затверджує склад громадської ради (п. 16 Типового положення про громадську раду) [50].

Основною формою роботи громадської ради є засідання, що проводяться у разі потреби, але не рідше ніж один раз на квартал. Позачергові засідання громадської ради можуть скликатися за ініціативою голови громадської ради, керівника органу виконавчої влади або однієї третини загального складу її членів (п. 22 Типового положення про громадську раду). Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом виконавчої влади (п. 23 Типового положення про громадську раду). Розгляд пропозицій щодо проектів нормативно-правових актів відображається у звіті за результатами проведення консультацій з громадськістю (п. 4 Типового положення про громадську раду) [50].

Обміркувавши вищевикладене, констатуємо, що громадські ради та подібні до них утворення з дорадчо-консультативними та контрольно-наглядовими функціями, які діють у складі органів державної влади та місцевого самоврядування, є механізмами постійного інституційного спеціалізованого громадського контролю. Вони наділяються повноваженнями, насамперед, щодо проведення громадського моніторингу поточної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, при яких вони діють, сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю, слугуючи організаційним майданчиком для цього, а також щодо консолідації й оприлюднення думки громадськості щодо оцінки ефективності діяльності відповідного органу державної влади та місцевого самоврядування, підготовки й подання їм інформаційно-аналітичних матеріалів щодо підходів до вирішення того чи іншого питання, що лежить у межах їх компетенції. Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органами державної влади та місцевого самоврядування.

Діставши загальне уявлення про призначення та напрями діяльності ради громадського контролю як форми інституалізації демократичного управління публічними справами, слід ознайомитись із нормативно-правовою основою діяльності рад громадського контролю при Державній митній службі України, зіставивши її із законодавчими актами, що визначають порядок формування та повноваження рад громадського контролю при державних органах із певною мірою подібною спеціалізацією.

Так, за змістом Положення про Громадську раду при Державній митній службі України, затвердженого Наказом Державної митної служби України від 18 лютого 2021 р. № 110 вона є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної митної політики. Громадська рада при Держмитслужбі відповідно до покладених на неї завдань, зокрема:

- готує та подає Держмитслужбі обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері, підготовки проектів нормативно-правових актів, удосконалення роботи Держмитслужби;
- збирає, узагальнює та подає Держмитслужбі пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;
- проводить громадський моніторинг за врахуванням Держмитслужбою пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням нею прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
- проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності Держмитслужби та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, розроблених Держмитслужбою;

- отримує в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності Громадської ради;
- отримує від Держмитслужби проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю;
- має право доступу в установленому порядку до приміщень, в яких розміщена Держмитслужба [51].

Таким чином, Громадська рада при Держмитслужбі України сприяє участі громадськості у формуванні та реалізації державної митної політики за рахунок підготовки та подання обов'язкових для розгляду пропозицій, висновків та аналітичних матеріалів (у тому числі за підсумками узагальнення пропозицій громадськості) з відповідних питань, проведення громадського моніторингу та експертизи. Для виконання цих завдань громадська рада уповноважена на отримання від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформації, яка для цього необхідна, а також на доступ до приміщень, в яких розміщена Держмитслужба.

Інститути громадянського суспільства, які спеціалізуються на виробленні аналітичного підґрунтя та рекомендацій щодо шляхів реформування системи митного адміністрування, вказують на нагальну необхідність підвищення ефективності, прозорості та підзвітності діяльності Держмитслужби України, у тому числі шляхом посилення контролю громадянського суспільства над митною адміністрацією. Проблемою визнається обмежене залучення громадянського суспільства через брак відкритих даних та розуміння впливу митниці на бюджет, що призводить до дефіциту довіри (довіра до митниці, як стверджується, становить лише 3 %). Одночасно з цим звертається увага на те, що залучення громадянського суспільства через Громадську раду при Державній митній службі України було неефективним, що вимагає вдосконалення механізму діалогу та заходів сприяння співпраці між Держмитслужбою України та громадянським суспільством [52].

Порівнюючи організаційні та правові основи діяльності громадської ради при Держмитслужбі України із тими, на яких ґрунтується діяльність Ради громадського контролю при Бюро економічної безпеки України, слід звернути увагу на те, що, на доповнення до вищевикладених завдань та повноважень, цей орган громадського контролю:

- сприяє громадському обговоренню проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань діяльності Бюро економічної безпеки;

- обирає із свого складу не більше 3 представників, які входять до складу конкурсних комісій Бюро економічної безпеки (крім комісій, що проводять конкурси на посади, відомості про які становлять державну таємницю), з дотриманням принципу представництва жінок і чоловіків;

- обирає з числа членів Ради громадського контролю 3 представників до складу дисциплінарної комісії Бюро економічної безпеки та вносить Директорові Бюро економічної безпеки подання про включення таких осіб до складу дисциплінарної комісії з дотриманням принципу представництва жінок і чоловіків (п. 5 Положення про Раду громадського контролю при Бюро економічної безпеки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 872) [872].

Оцінивши ці законодавчі положення, Рада бізнес-омбудсмена України нагадала її рекомендації щодо необхідності запровадження дієвих механізмів громадського контролю при призначенні керівництва та відборі працівників нового органу. Для досягнення цієї мети повинно бути забезпечено належне представництво громадськості та передбачено дієві механізми громадського контролю при обранні та звільненні працівників Бюро економічної безпеки, включно з перевіркою на доброчесність [53].

Слід звернути увагу й на закріплені законодавством вимоги до кандидатів на посаду члена Ради громадського контролю при Бюро економічної безпеки України. Йдеться про те, що як визначено п. 3 Порядку формування Ради громадського контролю при Бюро економічної безпеки,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 872, до її складу не може входити:

- 1) особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 2) особа, яка була працівником правоохоронних органів протягом попередніх 2 років;
- 3) особа, яка не має вищої освіти;
- 4) близька особа Директора Бюро економічної безпеки України, його першого заступника та заступників, керівників підрозділів центрального апарату, керівників територіальних органів, їх заступників, інших працівників Бюро економічної безпеки;
- 5) особа, в якій у разі включення її до складу ради громадського контролю виникне реальний та/або потенційний конфлікт інтересів [54].

Таким чином, передовими зразками правового регулювання завдань рад громадського контролю можна вважати долучення їх членів до конкурсного добору працівників, у тому числі керівництва, відповідного органу влади, а також їх включення до складу їх дисциплінарних комісій.

Зокрема, ці зразки втілені у положеннях ч. 5 ст. 7 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», який визначає напрями діяльності ради громадського контролю при Національній службі здоров'я України, вказуючи, що рада громадського контролю:

- 1) заслуховує інформацію про діяльність, виконання завдань Уповноваженого органу;
- 2) розглядає звіти Уповноваженого органу і затверджує свій висновок щодо них;
- 2-1) направляє свого представника до участі в роботі комітету з відбору кандидатів на відповідну посаду Комісії з питань вищого корпусу державної служби під час проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорії «А» в Уповноваженому органі з правом дорадчого голосу;

3) має інші права, передбачені положенням про раду громадського контролю [55].

Більше того, навіть Закон України «Про національну поліцію» допускає можливість здійснення контролю за діяльністю поліції у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідно до законів та інших нормативно-правових актів України (ч. 1 ст. 90 Закону України «Про національну поліцію») [29].

Принагідно зауважимо, що подібні функції закріплені й за Радою громадського контролю при Національному антикорупційному бюро. Зокрема, відповідно до Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2022 р. № 132, вона визначає представників до складу конкурсних комісій, які проводять конкурс на зайняття вакантних посад гласних штатних працівників у Національному антикорупційному бюро, у кількості не більше 3 осіб у складі однієї конкурсної комісії. Водночас, на доповнення до того, Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро:

- сприяє отриманню Директором Національного антикорупційного бюро об'єктивних відомостей щодо громадської оцінки стану виконання Національним антикорупційним бюро покладених на нього завдань та обов'язків;
- розглядає звіти Національного антикорупційного бюро і упродовж 2 тижнів з дня подання затверджує свій висновок щодо них;
- проводить громадський моніторинг урахування Національним антикорупційним бюро пропозицій і зауважень громадськості щодо його діяльності, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної рівності, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні, а

також дотримання нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції [56].

Інакше кажучи, за вищевикладеними законодавчими приписами Рада громадського контролю перебуває у особливих відносинах із керівництвом відповідного органу влади, забезпечуючи його пряму інформацією щодо громадської оцінки стану виконання відповідним органом влади покладених на нього завдань та обов'язків. Також, особливістю повноважень Ради громадського контролю при Національному антикорупційному бюро є розгляд нею його звітів із подальшим затвердженням свого висновку щодо них. Більше того, привертає увагу розширене коло питань, що охоплюються громадським моніторингом, який проводиться громадською радою та стосується, зокрема, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної рівності у діяльності Національного антикорупційного бюро, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні.

У контексті наукового опрацювання правового підґрунтя організації та порядку діяльності допоміжних органів, які діють у складі органів державної влади та місцевого самоврядування та мають певні внутрішні контрольно-наглядові функції у рамках цих органів влади та тих з них, які ним підпорядковуються, вважаємо, що значний науковий інтерес має Рада бізнес-омбудсмена як постійно діючий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України. Його функції та джерела фінансування є відмінними від тих, які на цей час не є притаманними радам громадського контролю та окреслюють собою перспективи вдосконалення порядку організації та здійснення їх діяльності.

Принагідно підкреслимо, що інститут уповноважених із прав людини (омбудсменів) у напрацюваннях Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України справедливо визнається важливим елементом ефективного механізму громадського контролю [37].

Переходячи до з'ясування особливостей діяльності Ради бізнес-омбудсмена, перш за все, звернемо увагу на те, що за змістом п. 3 Положення

про Раду бізнес-омбудсмена, схваленого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691, вона створена з метою сприяння прозорості діяльності органів державної влади, суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, запобігання корупційним діям та/або іншим порушенням законних інтересів суб'єктів підприємництва. Основними завданнями ради визначені:

- прийняття та розгляд скарг від суб'єктів підприємництва на дії або бездіяльність, зокрема рішення органів влади;
- надання органам влади рекомендацій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері підприємницької діяльності з метою її вдосконалення та поліпшення умов провадження підприємницької діяльності, запобігання корупційним діям та/або іншим порушенням законних інтересів суб'єктів підприємництва;
- надання органам влади рекомендацій щодо удосконалення та оптимізації процедур та/або способу, у який вони виконують свої повноваження чи іншу діяльність (п. 5 Положення про Раду бізнес-омбудсмена) [57].

Права Ради бізнес-омбудсмена, які забезпечують її можливість виконувати ці завдання, включають, зокрема, її право: 1) подавати запити та отримувати без необґрунтованих затримок від органів влади, зокрема шляхом проведення особистих співбесід з відповідними посадовими особами, інформацію, документи та інші відомості, необхідні або корисні для опрацювання скарг та вирішення питань, що стосуються справ, які розглядаються радою; 2) доводити до відома відповідних органів влади інформацію про випадки, які можуть свідчити про порушення законних інтересів суб'єктів підприємництва, а якщо у Ради є підстави вважати, що такі порушення мають місце, – подавати звернення про їх додаткове вивчення, вжиття заходів з метою усунення таких порушень та притягнення винних осіб до відповідальності; 3) отримувати своєчасно від відповідних органів державної влади або органів місцевого самоврядування відповіді в

письмовій формі з детальним поясненням щодо стану розгляду та вжитих заходів з метою вирішення питань, порушених у зверненні Ради (п. 6 Положення про Раду бізнес-омбудсмена) [57].

Принагідно зауважимо, що Рада бізнес-омбудсмена утворена на виконання Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р., укладеного між Кабінетом Міністрів України, Європейським банком реконструкції та розвитку, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Американською торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Федерацією роботодавців України, Торгово-промисловою палатою України та Українським союзом промисловців і підприємців. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності Ради здійснюється за домовленістю групи сторін (пункти 2, 21 Положення про Раду бізнес-омбудсмена) [57].

Узагальнюючи законодавчі положення про напрями та способи діяльності рад громадського контролю при державних органах із повноваженнями, які є певною мірою подібними до тих, які покладені на митні органи, звернемо особливу увагу на форми діяльності рад громадського контролю, які передбачають безпосередню участь у процесі прийняття важливих кадрових рішень відповідними органами влади та включають: 1) залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб відповідного державного органу, у тому числі шляхом їх включення до складу його дисциплінарних комісій (Національна поліція, Бюро економічної безпеки України); 2) долучення членів рад громадського контролю до конкурсного добору працівників, у тому числі керівництва (посад державної служби категорії «А»), відповідного органу влади, зокрема, шляхом включення їх до складу кадрових комісій, номінаційних комітетів тощо (Бюро економічної безпеки України, Національна служба здоров'я України). Також, примітним є те, що у цих державних органах на ради громадського контролю

покладається підготовка та затвердження свого висновку щодо діяльності відповідного органу влади, функція сприяння громадському обговоренню результатів формування та/або реалізації відповідним органом влади державної політики (у тому числі, у частині розробки нормативно-правових актів), а також обов'язок щодо проведення громадського моніторингу урахування пропозицій і зауважень громадськості щодо діяльності відповідного органу влади, забезпечення ним прозорості та відкритості своєї діяльності, дотримання прав і свобод людини і громадянина, принципу гендерної рівності, доступу до публічної інформації, яка перебуває в його володінні, а також дотримання нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

На доповнення до діяльності громадських рад при органах державної влади та місцевого самоврядування, оцінка ефективності запропонованого цими органами владного управлінського рішення з боку представників громадськості, так само як й їх пропозиції щодо альтернативного вирішення відповідного питання, можуть бути результатом консультацій з громадськістю.

Насамперед, у цьому зв'язку слід підкреслити, що основним механізмом забезпечення широкій громадськості можливості долучитись до обговорення владного управлінського рішення на стадії його підготовки до прийняття, є передбачене Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій. Зокрема, у приписах ст. 9 цього нормативно-правового акта встановлено, що кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта повинно містити:

- стислий виклад змісту проекту;

- поштову та електронну, за її наявності, адресу розробника проекту та інших органів, до яких надсилаються зауваження та пропозиції;
- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого медіа та/або адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення);
- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань (не може бути меншим ніж 1 місяць та більшим ніж 3 місяці з дня оприлюднення проекту акта та аналізу регуляторного впливу);
- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій (ч. 5 ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») [34].

Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє (ч. 7 ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») [34].

Принагідно зазначимо, що за висновками Верховного Суду з урахуванням тлумачення вищевикладених законодавчих положень з боку Державної регуляторної служби України невиконання вимог процедури оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій є підставою для визнання їх чи окремих їх положень протиправними та нечинними, в тому числі у судовому порядку [58; 59].

Поза сферою дії спеціальних процедур, покликаних забезпечувати реалізацію державної регуляторної політики у сфері господарської

діяльності, основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначає Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Порядок проведення консультацій з громадськістю).

Зокрема, цей нормативно-правовий документ указує на те, що консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (пункти 1-3 Порядку проведення консультацій з громадськістю) [60].

Окреслюючи основні положення, що визначають правила забезпечення умов для оцінки громадськістю діяльності щодо формування та реалізації державної політики й подання пропозицій з відповідного кола питань, звернемо увагу на те, що консультації з громадськістю проводяться за орієнтовним планом або можуть бути ініційовані з їх обов'язковим проведенням за пропозицією не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства (п. 7 Порядку проведення консультацій з громадськістю). Також, обов'язково проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які, зокрема,

стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, визначають порядок надання адміністративних послуг та визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (п. 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю) [60].

Консультації з громадськістю проводяться у формі:

1) публічного громадського обговорення (безпосередня форма), яке передбачає організацію і проведення публічних заходів:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю;
- Інтернет-конференцій, відеоконференцій;
- засідань громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади (п. 13 Порядку проведення консультацій з громадськістю);

2) електронних консультацій з громадськістю (безпосередня форма), у рамках яких пропозиції та зауваження їх учасників подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з громадськістю, а також за допомогою спеціальних сервісів урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» та офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади за їх наявності

3) вивчення громадської думки (опосередкована форма) – шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);
- створення телефонних "гарячих ліній", проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих медіа та онлайн-медіа для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення

громадської думки (пункти 13-24 Порядку проведення консультацій з громадськістю) [60].

Строк проведення консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів (п. 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю) [60].

Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі (п. 4 Порядку проведення консультацій з громадськістю). Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців. За результатами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення;
- зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення;
- інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні;
- інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення, із зазначенням автора кожної пропозиції;
- інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень;
- інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення (п. 20 Порядку проведення консультацій з громадськістю) [60].

У звіті про результати вивчення громадської думки зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який організував вивчення громадської думки (вивчав громадську думку);

- найменування адміністративно-територіальної одиниці у разі вивчення громадської думки на окремій території;
- соціальні групи населення та заінтересовані сторони, вивчення думки яких проводилося;
- тема та питання, з яких проводилося вивчення громадської думки;
- методи, що застосовувалися для вивчення громадської думки;
- ступінь допустимого відхилення від обраної моделі дослідження;
- інформація про осіб, що проводили вивчення громадської думки;
- узагальнення громадської думки щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки та її врахування під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення;
- обґрунтування прийнятого рішення у разі неврахування громадської думки (п. 24 Порядку проведення консультацій з громадськістю) [60].

Взявши до уваги вищевикладене, резюмуємо, що публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю та вивчення громадської думки як форми консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики слугують інструментами налагодження системного діалогу органів державної влади та місцевого самоврядування із громадськістю, залучення її до розробки проектів владних управлінських рішень та підвищення якості підготовки таких рішень з важливих питань за основними напрямками їх діяльності за рахунок вивчення запропонованих громадськістю альтернативних думок та оцінок експертного та іншого рівня поза діяльністю громадських рад та інших інституційних механізмів залучення суспільства до управління публічними справами. Законодавством передбачаються випадки обов'язкового

проведення консультацій з громадськістю поза утвердженням відповідним органом влади орієнтованим планом. Ці випадки включають, насамперед, підготовку до прийняття проектів нормативно-правових актів, які, зокрема, стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, визначають порядок надання адміністративних послуг та визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління, а також випадки, коли консультації з громадськістю ініціюються пропозицією не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства. За результатами публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю надходять пропозицій та зауважень громадськості, які враховуються відповідним органом влади або відхиляються з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення.

Більше того, механізм консультацій з громадськістю є основним засобом забезпечення представникам громадськості можливості упевнитись у дотриманні положень законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності.

Так, за змістом ч. 1 ст. 20 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» за ініціативою громадських об'єднань органи державного нагляду (контролю) проводять консультації з громадськістю в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [18]. Приписами п. 3 Порядку проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об'єднань, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 398, встановлено, що за ініціативою громадських об'єднань, професійних спілок або організацій роботодавців органи державного нагляду (контролю) проводять консультації з громадськістю з питань щодо:

- планування заходів з державного нагляду (контролю), що здійснюються такими органами;

- консультаційної підтримки громадських об'єднань з питань здійснення державного нагляду (контролю), в тому числі участі уповноважених представників таких об'єднань у зазначених заходах;
- роз'яснення норм законодавства, що належать до компетенції таких органів [60].

Консультації з громадськістю проводяться у письмовій формі або шляхом публічного громадського обговорення (у формі конференцій, форумів, зустрічей (нарад) з громадськістю тощо). У разі проведення публічного громадського обговорення орган державного нагляду (контролю) протягом 5 робочих днів з дати отримання звернення письмово інформує громадське об'єднання про проведення такого обговорення, а також у разі потреби надсилає запрошення для участі у публічному громадському обговоренні іншим органам державного нагляду (контролю), громадським радам, допоміжним органам, утвореним при органах виконавчої влади. Письмова ж консультація надається органом державного нагляду (контролю) не пізніше ніж протягом 30 календарних днів з дня реєстрації звернення, зокрема шляхом надіслання громадському об'єднанню відповідного повідомлення на адресу електронної пошти (пункти 4-10 Порядку проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об'єднань) [60].

Осмисливши зміст цих законодавчих положень, зазначимо, що у них йдеться про консультації з громадськістю та про консультування представників громадськості щодо певних аспектів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які включають планування відповідних заходів з державного нагляду (контролю), інформаційно-аналітичної підтримки інституцій громадянського суспільства з питань державного нагляду (контролю), в тому числі їх участі у відповідних заходах та роз'яснення ним норм законодавства про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності.

Водночас, у пояснювальній записці до проекту закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 р. № 4254 вказується на те, що вищезгаданий Порядок проведення консультацій з громадськістю не забезпечує належне регуляторне підґрунтя для цього механізму громадського контролю. В основі цього висновку лежить, зокрема, те, що цей нормативний документ має обов'язковий характер лише для органів виконавчої влади, не поширює свою дію на інші державні органи, а також має виключно рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування. Це зумовлює формування суперечливої практики правозастосування державними органами та органами місцевого самоврядування щодо проведення публічних консультацій, поширення формального підходу до відповідних процедур. Зокрема, у переважній більшості випадків не проводяться публічні консультації на ранніх етапах формування політики, не залучаються до обговорення представники заінтересованих сторін, що має наслідком прийняття неефективних рішень, їх делегітимацію [61]. Крім того, недостатня ефективність консультацій між органами влади та громадськістю пояснюється такими причинами: а) необов'язковість проведення консультацій з громадськістю органами місцевого самоврядування, парламентом, комітетами Верховної Ради України, окремими державними органами (ЦВК, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення тощо); б) невизначеність юридичних наслідків порушення встановлених законодавством процедур консультацій із громадськістю; в) недостатньо чітке визначення кола питань, щодо яких консультації з громадськістю мають проводитись в обов'язковому порядку; г) зміщення акцентів у проведенні консультацій з обговорення загальних питань політики на обговорення проектів готових рішень з окремих точкових проблем; д) загальна невідповідність підходів до організації та проведення консультацій в Україні підходам, які практикуються в країнах ЄС, недостатній рівень обізнаності представників

інститутів громадянського суспільства та службовців щодо суті, мети та процедур проведення консультацій [43, с. 94-95].

Таким чином, перспективи розвитку правового регулювання консультацій з громадськістю включають уніфікацію порядку їх проведення та запровадження заходів забезпечення однакового застосування відповідних правил, установлення правових наслідків недотримання порядку консультацій з громадськістю, конкретизацію кола питань, щодо яких вони мають проводитись (у тому числі із охопленням ним засадничих аспектів формування державної політики), а також імплементацію відповідного досвіду європейського співтовариства

Продовжуючи дослідження інструментарію громадського контролю, зазначимо, що, крім консультацій з громадськістю, складовою механізму демократичного управління державою також є громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади, яка за змістом Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 (далі – Порядку сприяння громадській експертизі) передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [62].

Цим законодавчим актом встановлено, що орган виконавчої влади сприяє інституту громадянського суспільства у проведенні громадської експертизи у разі надходження від нього відповідного письмового запиту (п. 2 Порядку сприяння громадській експертизі), зокрема, утворюючи у разі потреби робочу групу із залученням представників ініціатора проведення громадської експертизи та подаючи йому необхідні документи (п. 3 Порядку сприяння громадській експертизі). Експертні пропозиції враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-

економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Після їх надходження, як визначено п. 7 Порядку сприяння громадській експертизі, орган виконавчої влади, серед іншого:

- розглядає їх протягом 14 робочих днів за участю представників ініціатора громадської експертизи, у тому числі на найближчому засіданні колегії (у разі її утворення) за участю представників ініціатора громадської експертизи;
- розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію;
- подає протягом 10 робочих днів після їх розгляду ініціатору громадської експертизи письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації на власному веб-сайті [62].

Таким чином, громадська експертиза слугує організаційною формою оцінки громадськими радами та інститутами громадянського суспільства діяльності органів влади за сприянням з їх боку за запитом цих організацій та з подальшим врахуванням відповідними органами влади поданих до них експертних пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем, пов'язаних із поточною діяльністю органів влади, виконання інших завдань органу влади.

На доповнення до консультацій з громадськістю та громадської експертизи, основоположною формою громадського контролю, якій притаманний виражений поточний (оперативний) характер, є громадське спостереження, яке передбачає безпосередню участь представників громадськості у поточній діяльності органів влади з можливістю висловлювати думку щодо її процедур та результатів.

Рамковими правилами забезпечення реалізації прав громадянського суспільства на участь у процесі прийняття владних управлінських рішень можуть вважатись ті, що закріплені Законом України «Про адміністративну

процедуру». Так, за змістом ч. 1 ст. 59 цього законодавчого акта для розгляду та вирішення справи, що стосується великої кількості осіб (як правило, більше десяти осіб), до участі в адміністративному провадженні можуть залучатися представники таких осіб, а також, у випадках, передбачених законом, представники громадських об'єднань. Про рішення, прийняте за результатами розгляду таких справ, адміністративний орган повідомляє всім заінтересованим особам та громадськості (ч. 4 ст. 59 Закону України «Про адміністративну процедуру») [63].

Наприклад, положеннями ч. 1 ст. 20 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» передбачено, що громадські об'єднання в особі їх уповноважених представників мають право здійснювати захист прав і законних інтересів суб'єктів господарювання під час здійснення щодо них заходів державного нагляду (контролю). Органи державного нагляду (контролю) зобов'язані розглядати звернення громадських об'єднань, їх уповноважених представників в інтересах суб'єктів господарювання. Крім того, у ч. 2 ст. 20 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено, що суб'єкти господарювання можуть залучати третіх осіб з метою захисту своїх прав та законних інтересів у ході здійснення заходів державного нагляду (контролю), які матимуть право, у тому числі бути присутніми під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) та знайомитися з документами та матеріалами, що стосуються здійснення державного нагляду (контролю) [18].

Крім того, з метою забезпечення його відкритості та прозорості, широкого та об'єктивного інформування громадськості про проведення зовнішнього незалежного оцінювання запроваджений спеціальний механізм громадського спостереження, організаційні та функціональні засади якого визначає Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО), затверджене Наказом

Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 25 листопада 2011 року № 1354.

Цим нормативно-правовим актом окреслюються межі громадського спостереження, інформація з обмеженим доступом, яка не підлягає поширенню у рамках цієї процедури, максимальна кількість громадських спостерігачів та представників засобів масової інформації, які одночасно можуть бути присутніми під час проведення ЗНО, а також інші правила громадського спостереження, у тому числі ті, які закріплюють умови допуску представників громадськості до його проведення. Серед іншого, встановлено, що громадськими спостерігачами можуть бути особи, які досягли 18-річного віку й делеговані суб'єктами громадського спостереження. Повноваження у суб'єктів громадського спостереження та громадських спостерігачів виникають з дня реєстрації громадських спостерігачів Українським або регіональним центром оцінювання якості освіти (протягом 5 робочих днів з дня отримання належним чином оформленого подання) і припиняються з дня завершення розгляду апеляційних заяв учасників ЗНО [64].

Регламентуючи діяльність громадських спостерігачів, пункт 9 розділу III Положення про громадське спостереження за проведенням ЗНО визначає, що громадський спостерігач має право, у тому числі:

- бути присутнім в пунктах реєстрації, в пунктах проведення ЗНО, аудиторіях, пунктах обробки, пунктах перевірки, на засіданнях апеляційної, регламентних та експертних комісій;
- ознайомлюватися з протоколами та іншою документацією за результатами засідання апеляційної, регламентної та експертної комісії;
- вести фото- та відеозйомку, аудіозапис на всіх етапах проведення ЗНО, крім періоду безпосереднього виконання учасниками ЗНО завдань в аудиторіях, а також у пунктах обробки та пунктах перевірки;
- бути присутнім під час здійснення контролю за дотриманням учасниками ЗНО вимоги щодо заборони мати при собі засоби зв'язку,

пристрої зчитування, обробки, збереження та відтворення інформації, а також окремі елементи, які можуть бути складовими технічних засобів чи пристроїв;

- підписувати протокол про завершення процедури проведення ЗНО, у разі необхідності вносити до нього свої зауваження та пропозиції, отримувати його примірник;

- звертись до Українського або відповідного регіонального центру оцінювання якості освіти у разі виявлення порушень порядку проведення ЗНО з проханням вжити додаткових заходів щодо їх припинення під час проведення ЗНО [64].

Узагальнюючи основні риси громадського спостереження як форми громадського контролю діяльності органів влади, констатуємо, що воно передбачає наділення представників громадськості правами щодо присутності під час здійснення органами влади тих чи інших адміністративних процедур, можливості ознайомлюватись із пов'язаними з ними відомостями та документами, а також оцінювати стан дотримання положень законодавства органом влади з фіксацією відповідних зауважень та пропозицій у матеріалах адміністративного провадження.

Насамкінець, зауважимо, що заслуговує на визнання точка зору, згідно з якою формою опосередкованого громадського контролю діяльності органів влади є звернення до суду або іншого уповноваженого державного органу з приводу захисту прав та законних інтересів невизначеного кола осіб. Принагідно нагадаємо, що судове або адміністративне оскарження тих рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які позначились на правах та законних інтересах скажника, не є формою громадського контролю [65, с. 434].

Ознайомившись із практикою тлумачення та застосування положень законодавства України про адміністративне судочинство, можемо звернути увагу на те, що в усталеній судовій практиці Верховного Суду визнається право громадських організацій про оскарження нормативно-правових актів

в інтересах інших осіб (не членів громадської організації) за умови, що такі повноваження передбачені статутними документами або законодавчими актами, а також якщо положення нормативно-правового акта поширюються на осіб, в інтересах яких діє громадська організація. Інакше кажучи, Верховний Суд послідовно визнає за громадськими організаціями право пред'являти позов до суду в інтересах інших осіб у двох альтернативних випадках: 1) у разі необхідності захистити права та інтереси членів громадської організації; 2) у разі необхідності захистити права та інтереси інших осіб (не членів громадської організації), які звернулися. Проте, окремо підкреслюється, що у кожній із зазначених ситуацій, коли громадська організація може звернутися до суду, кореспондує умова, що такі повноваження мають бути передбачені статутними документами або законодавчими нормами (Постанова Верховного Суду від 10 травня 2024 р. у справі № 420/18539/22) [66].

Цей висновок органічно розвиває правову позицію, яка покладена в основу рішення Конституційного Суду України від 28 листопада 2013 р. № 12-рп/2013, за змістом якого громадська організація може захищати в суді особисті немайнові та майнові права як своїх членів, так і права й охоронювані законом інтереси інших осіб, які звернулися до неї за таким захистом, лише у випадках: якщо таке повноваження передбачено в її статутних документах, якщо відповідний закон визначає право громадської організації звертатися до суду за захистом прав та інтересів інших осіб [67]. Також, В. М. Кравчук за підсумками аналізу практики Верховного Суду з питання підстав та меж права громадського об'єднання на судово оскарження нормативно-правового акта, резюмував, що, вирішуючи питання щодо права громадських організацій на звернення до суду в інтересах інших осіб, суди мають з'ясувати:

- статус громадської організації та її засновників, їхню безпосередню заінтересованість у вирішенні питання, що є предметом

позову; мету громадської організації та її безпосередній зв'язок із предметом позову; інтереси яких саме осіб є предметом судового захисту;

– чи зверталися ці особи за захистом своїх прав до громадської організації; добросовісність дій громадської організації, що звертається до суду (якщо із відомостей, що містяться в заяві або доданих до неї документів, випливає, що позивач неспроможний виступати суб'єктом відносин, регульованих оспорюваним актом, чи випливає, що оспорюваний акт неспроможний порушувати чи інакше зачіпати права, свободи, законні інтереси позивача, суддя відмовляє прийняття заяви до провадження) [68].

Таким чином, в усталеній практиці тлумачення та застосування положень законодавства України про адміністративне судочинство визнається право громадських об'єднань в інтересах інших осіб (не членів громадської організації) за умови, що такі повноваження передбачені статутними документами або законодавчими актами, а також якщо положення нормативно-правового акта поширюються на осіб, в інтересах яких діє громадське об'єднання, та негативно впливає на їх права та законні інтереси. Зокрема, мета діяльності громадського об'єднання має бути безпосередньо пов'язаною із сприянням реалізації відповідних прав та законних інтересів.

Напрямок діяльності громадських об'єднань, що стосується контролю правомірності нормативно-правових актів, може охоплювати й законодавчі акти, що видаються митними органами, а також на їх узагальнюючі консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства з питань митної справи. Як відомо, за приписами митного законодавства за зверненнями підприємств та громадян, що переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України або провадять діяльність, контроль за якою покладено на митні органи (заінтересованих осіб), митні органи безоплатно надають консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства з питань митної справи (ч. 1 ст. 21 Митного кодексу України).

Також, Міністерство фінансів України періодично проводить узагальнення консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань митної справи, які стосуються значної кількості осіб або значних сум митних платежів, та затверджує своїми наказами узагальнені консультації, які підлягають оприлюдненню на офіційному веб-сайті Державної митної служби України (ч. 4 ст. 21 Митного кодексу України). Визначаючи правове значення митних консультацій ч. 6 ст. 21 Митного кодексу України встановила, що не може бути притягнуто до відповідальності особу, яка діяла, у тому числі відповідно до узагальненої консультації, зокрема, на підставі того, що у подальшому така консультація була змінена або скасована [69].

Водночас, за змістом цього законодавчого положення та відповідно до роз'яснень митних органів у судовому порядку підприємство або фізична особа може оскаржити наказ, яким затверджено узагальнюючу консультацію. Крім того, індивідуальна консультація може бути оскаржена до органу вищого рівня або до суду як правовий акт індивідуальної дії, якщо вона, на думку заінтересованої особи, суперечить нормам відповідного акта законодавства (ч. 6 ст. 21 Митного кодексу України) [69; 70].

Отже, формою опосередкованого наступного громадського контролю за діяльністю митних органів може бути оскарження громадськими об'єднаннями з відповідною метою діяльності нормативно-правових актів митних органів та виданих ними узагальнюючих консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства з питань митної справи.

2.2. Зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику: адміністративно-правовий аспект

Основним вектором подальшого утвердження демократичних засад організації та здійснення управління публічними справами у зарубіжних державах є розширення меж громадського контролю. Відбувається це, насамперед, шляхом включення до нього тієї частини спектру напрямів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, яка характеризується високим рівнем складності з точки зору необхідності спеціальних знань для розуміння сутності управлінських й економічних (соціальних) процесів та використання у них інформації, яка є чутливою та обмеженою у доступі. Ці особливості диктують необхідність для пристосування до них традиційного інструментарію громадського контролю та адміністративно-правових засад його використання. Деякі зарубіжні держави досягли значного зрушення у розгортанні регуляторних та інституційних основ громадського контролю, зокрема, за системою митного адміністрування, які дозволяють приватному сектору економіки та інститутам громадянського суспільства відчутно впливати на формування та реалізацію державної митної політики. У світлі цього, зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю митних органів являє собою значний інтерес.

На важливості належного правового регулювання та поступового посилення можливостей громадянського суспільства (насамперед, адресатів нормативно-правових й адміністративних актів) впливати на хід та результати публічного адміністрування послідовно наголошує міжнародне співтовариство.

Зокрема, на основі зібраних відомостей та у співпраці з міжнародними фахівцями з урядів, громадянського суспільства та наукового співтовариства

Організація економічного співробітництва та розвитку визначила загальні вимоги, якими слід керуватись під час розробки та реалізації моделей громадського контролю. Ці вимоги включають ті, згідно з якими:

- завдання інструмента громадського контролю має бути спрямованим на вирішення питання, пов'язаного з публічними справами;
- уповноважений орган має взяти на себе формальне зобов'язання своєчасно реагувати на рекомендації або діяти відповідно до них, а також має контролювати їх врахування та регулярно звітувати про хід їх виконання;
- будь-хто повинен мати можливість легко знайти інформацію про форму громадського контролю: її мету, структуру, методологію, порядок призначення на посади у органах громадського контролю та їх склад, рекомендації, відповідь уповноваженого органу, способи та результати контролю за реалізацією рекомендацій (належна комунікація з громадськістю має розширити можливості для навчання громадськості та заохотити до більшої участі);
- учасники заходів громадського контролю мають бути репрезентативною вибіркою широкого загалу; цього можна досягти шляхом випадкової вибірки, з якої робиться репрезентативний відбір, щоб переконатися, що група відповідає профілю спільноти;
- необхідно докладати зусиль для забезпечення інклюзивності, наприклад, шляхом винагороди, покриття витрат тощо;
- учасники повинні мати доступ до широкого спектру точних, відповідних і доступних доказів і досвіду, а також мати можливість запитувати додаткову інформацію;
- для високоякісних процесів, які призводять до обґрунтованих рекомендацій, учасники повинні зустрічатися принаймні протягом 4 повних днів особисто, оскільки обговорення потребує достатнього часу для того, щоб учасники навчилися, зважили докази та розробили колективні рекомендації;

- щоб забезпечити цілісність процесу, ним має керувати незалежна координаційна група;
- має бути повага до приватного життя учасників, щоб захистити їх від небажаної уваги та зберегти їх незалежність [71].

Так само, у виданому Організацією економічного співробітництва та розвитку керівництві щодо участі громадськості у формуванні публічної політики, консультацій з громадськістю та її інформування виокремлюються 3 рівні співробітництва між широким загалом та суб'єктами владних повноважень:

1) інформація (односторонній зв'язок, у якому інформація тече в одному напрямку – від уряду до громадян) – уряд інформує громадян про свої рішення та ініціативи так, як вважає за потрібне, або громадяни отримують інформацію за власною ініціативою (прикладом таких відносин є доступ громадськості до документів суспільного значення, офіційного бюлетеня та сторінок уряду в Інтернеті;

2) консультації (уряд шукає зворотного зв'язку від громадян у процесі формування публічної політики) – це двосторонні відносини, в яких уряд визначає учасників, щоб отримати надійний зворотний зв'язок, та забезпечує завчасне надання відповідним учасникам необхідної інформації (прикладом такого типу відносин є коментарі до законопроектів);

3) активна участь – вищий рівень двосторонніх відносин, за яких громадяни беруть пряму участь у формуванні публічної політики, наприклад, через членство в робочих групах, яким доручено підготувати законопроект (посилена співпраця з громадянами та соціальними суб'єктами не звільняє уряд від його кінцевої відповідальності за вибір і реалізацію конкретної державної політики) [72].

Привертає увагу у цьому контексті й Рекомендація CM/RC(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі, у якій йдеться про те, що державні та квазідержавні механізми всіх рівнів мають забезпечувати ефективну участь

громадських об'єднань без дискримінації у діалозі та консультаціях щодо завдань та рішень у сфері публічної політики. Така участь має забезпечувати свободу вираження різноманітних думок людей щодо функціонування суспільства. Сприяти цій участі та співробітництву має забезпечити належне розкриття офіційної інформації або доступу до неї [73].

Також, примітним є те, що роль громадянського суспільства у забезпеченні законності та ефективності діяльності адміністративних органів відображена як у міжнародних договорах про організацію та порядок здійснення влади у міждержавних об'єднаннях, так й у тих, які визначають основоположні засади діяльності митних органів.

Так, у ст. 8А Лісабонської угоди про заснування Європейського Союзу вказано на те, що кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Європейського Союзу. Рішення мають прийматися максимально відкрито і якомога ближче до громадян. Крім того, за положеннями ст. 8В Лісабонської угоди про заснування Європейського Союзу інституції за допомогою відповідних засобів надають громадянам і представницьким асоціаціям можливість поширювати та публічно обмінюватися своїми думками в усіх сферах діяльності Європейського Союзу. Інституції мають підтримувати відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством. Європейська Комісія проводить широкі консультації із заінтересованими сторонами з метою забезпечення узгодженості та прозорості дій Європейського Союзу. Більше того, не менше одного мільйона громадян, які є громадянами значної кількості держав-членів, можуть виступити з ініціативою доручити Європейській Комісії, у межах її повноважень, подати будь-яку відповідну пропозицію з питань, у яких громадяни вважають, що для імплементації Договорів необхідний правовий акт Європейського Союзу [74].

Положення подібного змісту викладені у Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київській конвенції). За її

змістом митна служба встановлює та підтримує офіційні відносини консультативного характеру з учасниками зовнішньої торгівлі з метою розвитку співробітництва та сприяння їхній участі у впровадженні найбільш ефективних методів роботи, що узгоджуються з національним законодавством та міжнародними договорами. При впровадженні інформаційних технологій проводяться, наскільки це максимально можливо, консультації за участі усіх безпосередньо заінтересованих сторін [75].

Так само, у ч. 1 ст. 2 Угоди про спрощення процедур торгівлі йдеться про те, що кожен член, наскільки це можливо та у спосіб, який відповідає його національному законодавству і правовій системі, надає можливості та необхідний час торговцям й іншим заінтересованим сторонам для надання коментарів щодо запропонованих нових або змін до існуючих законів і підзаконних нормативно-правових актів загального застосування, пов'язаних з переміщенням, випуском і митним очищенням товарів, включаючи транзитні товари. Також, цей міжнародний документ передбачає, що кожен член, за необхідності, забезпечує проведення регулярних консультацій між своїми митними установами та торговцями або іншими заінтересованими сторонами, які знаходяться на його території (ч. 2 ст. 2 Угоди про спрощення процедур торгівлі). На доповнення до того, згідно з ч. 2 ст. 23 Угоди про спрощення процедур торгівлі кожен член засновує та/або підтримує роботу національного комітету з питань спрощення процедур торгівлі або визначає вже наявний механізм для сприяння як внутрішній координації, так і імплементації положень цієї угоди [76].

Принагідно зазначимо, що особлива роль приватного сектору у підвищенні якості митного адміністрування визнається у Декларації ради митного співробітництва щодо належного управління та доброчесності на митниці (Аруська декларація), у якій йдеться про те, що митні адміністрації мають підтримувати відкриті, прозорі та продуктивні відносини з приватним сектором. Групи суб'єктів зовнішньої економічної діяльності слід

заохочувати прийняти належний рівень відповідальності та підзвітності щодо проблеми та визначення та впровадження практичних рішень [77]. Так само, у резолюції Ради митного співробітництва «Про роль митної служби у 21 сторіччі» налагодження співробітництва між митною службою та бізнесом визначено одним із стратегічних напрямів розвитку системи митного адміністрування. Вказується на те, що митна служба 21-го сторіччя має укладати стратегічні угоди з надійними економічними операторами. Митниця має розуміти потреби бізнесу, а бізнес має знати вимоги митниці [78]. Водночас, підкреслюється й необхідність для митних органів безперервно відслідковувати ефективність взаємодії з громадськістю за допомогою комплексу показників їх ефективності, їх конкретних цілей та завдань з часовими рамками їх виконання, наскільки це можливо, для подальшого вдосконалення відповідного регуляторного та інституційного підґрунтя [79, с. 15].

Отже, у міжнародних стандартах та рекомендаціях щодо організаційно-правових засад громадського контролю указується на необхідність запровадження таких його механізмів, які забезпечать, передусім, платформу для відкритого, прозорого та регулярного діалогу митних органів з представницькими асоціаціями суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадянським суспільством, а також можливість підприємств та фізичних осіб висловити зауваження та пропозиції щодо актів митного законодавства та їх проектів. Також, визначальне значення для ефективності механізмів громадського контролю мають, насамперед: 1) якомога більш широке охоплення основних напрямів діяльності адміністративних органів предметом громадського контролю; 2) інформування громадськості щодо усіх процедурних аспектів заходу громадського контролю, а також надання громадськості усіх документів та відомостей щодо питання, винесеного на громадські консультації/експертизу, які має відповідний адміністративний орган; 3) призначення посадових осіб відповідного адміністративного органу, які

несуть відповідальність за дотримання порядку здійснення відповідного заходу громадського контролю та реалізації його результатів у діяльності адміністративного органу; 4) визначення правових наслідків зауважень та пропозицій, схвалення та заперечень щодо того чи іншого владного управлінського рішення, у тому числі щодо гарантій їх врахування; 5) відслідковування ефективності та результативності громадського контролю на основі визначення його цілей та показників його ефективності з метою подальшого вдосконалення відповідного регуляторного та інституційного підґрунтя.

Переходячи до національного рівня законодавчого регулювання питань громадського контролю, слід ознайомитись із підходами до забезпечення ефективності його організації та здійснення у розрізі вищевикладених елементів з особливим акцентом на їх реалізації у митній сфері.

Розпочинаючи з опрацювання шляхів унормування основних аспектів надання громадськості усіх документів та відомостей щодо питання, яке є предметом громадського контролю, звернемо увагу на відповідні положення Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), яка за широким визнанням відображає зразкові контури механізмів громадського контролю. Так, цей міжнародний документ передбачає, що зацікавлена громадськість адекватно, своєчасно та ефективно одержує інформацію залежно від обставин шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку на початковому етапі процедури прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища, серед іншого, про:

- а) запропонований вид діяльності та заявку, за якою буде прийматися рішення;
- б) характер можливих рішень або проект рішення;
- в) державний орган, відповідальний за прийняття рішення;

г) передбачувану процедуру, включаючи те, яким чином і коли така інформація може бути надана:

- про початок виконання процедури;
- про можливості для участі громадськості;
- про час і місце будь-якого запланованого громадського слухання;
- про наявність державного органу, в якому можна отримати відповідну інформацію, та про те, куди відповідну інформацію було передано на розгляд громадськості;
- про наявність відповідного державного органу або будь-якого іншого офіційного органу до якого можуть надсилатися зауваження чи запитання, та про строки подання зауважень і запитань; і
- про те, яка екологічна інформація, що стосується запропонованого виду діяльності, є в наявності; і з охоплення даного виду діяльності національною або транскордонною процедурою оцінки впливу на навколишнє середовище (ч. 2 ст. 6 Орхуської Конвенції) [80].

У зарубіжній експертній думці все більш вираженою стає тенденція до підвищення ступеня прозорості відомостей щодо експортно-імпортних операцій шляхом зменшення частки цих відомостей, які належать до інформації з обмеженим доступом та становлять комерційну таємницю. Цей крок є рушійною силою, у тому числі підвищення ефективності громадського контролю за діяльністю митних органів.

Зокрема, група спеціалізованих інститутів громадянського суспільства за підтримки Європейського парламенту звернулась до Європейської комісії щодо реформування європейського митного законодавства шляхом надання непублічним особам доступу до інформації з питань зовнішньої торгівлі, яка збирається, використовується та формується митними органами. Серед іншого, вказувалось на те, що ширший доступ громадськості до торгової інформації від митних органів покращить спосіб взаємодії заінтересованих осіб зі суб'єктами господарювання та органами влади для вирішення

проблем прав людини та екологічних ризиків у ланцюжках створення вартості товарів. Щоб усунути прогалини в якості митної інформації, пропонується, насамперед, обов'язкове розкриття назви та адреси виробника в митних деклараціях, а також інформації про рух товарів всередині Європейського Союзу. Усі загальнодоступні відомості щодо експортно-імпортних операцій пропонується надавати щомісяця на безоплатній основі та у формі відкритих даних, щоб митні органи не були обтяжені необхідністю відповідати на індивідуальні запити заінтересованих осіб [81].

Продовжуючи дослідження, зазначимо, що однією з форм громадського контролю за діяльністю митних органів, якій приділяється значна увага міжнародною спільнотою та яка реалізована у значній кількості держав, є утворення консультативно-дорадчих органів за участю підприємств й фізичних осіб та уповноважених посадових осіб митних органів.

Конференція міжнародних неурядових організацій при Раді Європи у цьому зв'язку узагальнила, що, щоб полегшити відносини між адміністративними органами та громадським об'єднаннями й суб'єктами господарювання, низка країн створила координаційні органи. До них належать: державні органи, такі як контактна особа для громадянського суспільства в кожному міністерстві або центральний координаційний орган як єдиний співрозмовник; спільні структури, такі як багатосторонні комітети, робочі групи, експертні ради та інші дорадчі органи (постійні або тимчасові) [82, с. 18].

Наприклад, у виданому Митною адміністрацією Нідерландів (Tax and Customs Administration) протоколі про консультації з бізнесом з питань реалізації митної політики йдеться про те, що для співпраці з приватним сектором митна служба створила митний консультаційний форум. Він є гнучкою консультативною платформою для підвищення якості діяльності митних органів, на основі взаємної прозорості, рівності та об'єднання

зусиль обговорюється такі питання, як нове законодавство, що надає приватному сектору можливість залучити його спеціалістів розробки нового законодавства та разом з митною службою опрацювати його деталі та підготуватися до його упровадження. Якщо консультації між митною службою та приватним сектором стосуються питань стратегічного рівня, резонансних та/або політично делікатних питань та скарг на загальну роботу митних органів більш ніж випадкового характеру, вони, в першу чергу, проводитимуться у рамках митного консультаційного форуму з призначеною для цього посадовою особою митних органів, якій доручено координувати всі консультативні процеси із основними організаціями приватного сектору. Усі консультаційні процеси, партнерства та пілотні проекти з організаціями приватного сектору будуть передані під управлінську відповідальність або самого митного консультаційного форуму, або однієї з його експертних рад. Наприклад, ради з питань інформаційних технологій відповідає за консультаційні відносини між постачальниками програмного забезпечення та електронною митницею, а вся діяльність авторизованих економічних операторів з приватним сектором підпадає під контроль ради з питань митного контролю та митного оформлення [83].

Основний склад митного консультаційного форуму включає голову митної служби або уповноважену нею вищу посадову особу митних органів (як його керівника) та по одному представнику від кожної групи заінтересованих сторін у ланцюжку, що має відношення до митної справи (де це можливо, включаючи галузеві ринкові організації приватного сектору, діяльність яких стосується митних платежів та митного оформлення відповідних товарів, а також організації з нефіскальними завданнями щодо безпеки, здоров'я, економіки чи навколишнього середовища). Представники для їх призначення до складу митного консультаційного форуму повинні мати широкий досвід, пов'язаний з митною справою, що дозволяє їм брати

участь в експертних обговореннях та виступати заінтересованими сторонами [83].

Таким чином, у Нідерландах консультації з бізнесом з питань реалізації митної політики відбуваються на базі спеціального митного консультаційного форуму, який очолює керівництво митних органів та який є репрезентативним з точки зору підприємств й фізичних осіб як учасників митних відносин та інших заінтересованих осіб, які делегували представників до митного консультаційного форуму, які відповідають вимогам щодо належного рівня кваліфікації та професійного досвіду. Митний консультаційний форум є постійним майданчиком для обговорення проектів нормативно-правових актів у сфері митного адміністрування та проблематики застосування митного законодавства й інших аспектів діяльності митних органів. Належна організація кожного з консультаційних процесів покладається на того чи іншого спеціально уповноваженого на це працівника митних органів.

Звернемо увагу у цьому контексті й на існування у Сполученому Королівстві об'єднаного митного консультативного комітету, діяльність якого спрямована на:

- проведення обговорень та консультацій щодо запропонованих стратегічних змін у митній політиці, процедурах та технологіях
 - обмін інформацією та діяти як консультативна група для Європейського Союзу, міжнародних та національних митних ініціатив, а також отримання думок учасників ринків для забезпечення узгодженості та спільного розуміння впливу на переговори;
 - поглиблення розуміти регуляторного впливу на ринки товарів, робіт та послуг;
 - обговорення перспектив розвитку митного законодавства та адміністрування;
 - визначення заходів для наближення до цілей, які не досягаються
- [84].

Так само, Прикордонна служба Канади (Canada Border Services Agency) проводить постійні консультації з громадськістю та заінтересованими особами, щоб переконатися у тому, що її пріоритети та діяльність відповідають ключовим тенденціям та еволюційним процесам [85]. Для цього, Прикордонна служба Канади створила Прикордонні комерційні консультативні комітети (Border Commercial Consultative Committees), які мають забезпечувати посадовим особам служби та суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності організаційну платформу для обговорення політики, пов'язаної з перетином кордону та товарообігом через нього, програм діяльності служби та її адміністративних процедур, які регулюють і впливають на транскордонну торгівлю. Завданнями прикордонних комерційних консультативних комітетів є, зокрема:

- забезпечення більш інклюзивного прийняття рішень при розробці та впровадженні змін до політики регулювання транскордонної торгівлі та проектів організації її виконання (комітет з питань митної політики та проектів);
- оцінка, перегляд та підготовка рекомендацій щодо шляхів підвищення ефективності та результативності митних формальностей у місцях ввезення товарів на митну територію, включаючи питання відповідності товарів законодавчим вимогам (комерційний та операційний комітети);
- надання консультацій щодо управління та реалізації програм митних органів щодо спільних питань, пов'язаних із поліпшенням стану дотримання вимог митного законодавства, а також щодо стратегій співпраці та рішень, спрямованих на утвердження законності у зовнішньоекономічній торгівлі з одночасним сприянням їй та мінімізацією витрат (комітет з питань сприяння зовнішній торгівлі) [86].

Для того, щоб усіх громадян Канади охоплювали консультації щодо питань регулювання та адміністрування перетину кордону особами та товарами, уряд створив спеціальний веб-сайт, на якому приймаються

зауваження та пропозиції громадськості щодо актів митної служби та їх проектів [87].

Отже, діяльність митних органів за її основними напрямками як на стадії розробки, так й на стадії реалізації нормативно-правових актів та адміністративних актів супроводжується обміном інформацією, зауваженнями та пропозиціями із підприємствами та фізичними особами для відшукування шляхів гармонійного поєднання цілей та принципів державної митної політики із комерційними інтересами суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Широко поширеною практикою у зарубіжних державах є також проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної митної політики.

За стандартом, який утверджується Організацією економічного співробітництва та розвитку та Організацією азіатсько-тихоокеанського економічного співробітництва відображений у виданому ними інтегрованому контрольному списку регуляторних реформ, нормативно-правові акти мають бути розроблені відкритим і прозорим способом, за належними та широко оприлюдненими процедурами для ефективного та своєчасного внеску від заінтересованих національних та іноземних осіб, таких як підприємства та фізичні особи з числа адресатів відповідних регуляторних актів та їх об'єднання, профспілки та інші заінтересовані особи, серед яких споживчі, екологічні організації або інші рівні та галузі влади [88].

Зокрема, повертаючись до контексту митного адміністрування, зазначимо, що Європейська комісія з приводу консультацій з громадськістю та бізнесом з питань митного адміністрування зазначила, що відкритий діалог за участю Європейської комісії та заінтересованих сторін допомагає гарантувати, що правила та пропозиції регуляторних актів йдуть в ногу з реальністю швидких змін. Цей діалог допомагає досягти регуляторної ефективності, необхідної для розвитку найкращої адміністративної та

законодавчої практики, адаптованої до потреб бізнесу в Європейському Союзі. Нещодавнім предметом громадського обговорення було оновлення Митного кодексу Європейського Союзу (тривало з 20 липня по 19 вересня 2022 р.) [89]. Інструменти, які інститути громадянського суспільства та інші учасники митних відносин можуть використовувати у ході та за підсумками громадського контролю, включають, зокрема:

- оцінка регуляторних ініціатив Європейської комісії шляхом висловлення зауважень та пропозицій;
- вносення пропозицій щодо вдосконалення законодавства Європейського Союзу, у тому числі для зменшення регуляторного тягаря та підвищення ефективності законів, які діють;
- започаткування або підтримка законодавчої ініціативи європейських громадян [90].

Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної митної політики широко практикуються й у Сполученому Королівстві. Його податково-митна служба зауважила, що мета консультацій з громадськістю, у тому числі збирання доказів щодо ефективності тих чи інших рішень у сфері митного адміністрування, полягає в тому, щоб митні органи краще розуміли, як митна система працює для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та інших суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з переміщенням товарів через митний кордон, а також те, як митні процедури потенційно можна зробити простішими, легшими та більш сприятливими для торгівлі. Досвід митних органів Сполученого Королівства включає проведення консультацій з питань:

- митного режиму щодо пошти та посилок – для з'ясування оптимального митного режиму пошти та посилок малої вартості;
- запровадження добровільного стандарту для митних посередників – збирались думки щодо пропозиції запровадити добровільний стандарт для митних посередників з метою покращення якості послуг у секторі послуг митних посередників;

– тимчасового ввезення товарів до Сполученого Королівства – заінтересовані особи закликалися до висловлення думки щодо використання режиму тимчасового ввезення зі звільненням від імпорتنих мит;

– майбутнього митних декларацій – митні органи вивчали погляди щодо можливих шляхів спрощення митних декларацій, а також технології, які декларанти використовували для полегшення заповнення митних декларацій та виконання інших митних формальностей [91].

Поруч із предметом консультацій, визначальне значення для того, щоб консультації з громадськістю були ефективним інструментом впливу на управління публічними справами, має наявність та характер обов'язку щодо врахування висловлених громадськістю зауважень та пропозицій.

Цей обов'язок на міжнародному рівні закріплений, зокрема у Орхуській Конвенції, згідно з якою держава забезпечує, щоб у відповідному рішенні належним чином було враховано результати участі громадськості (ч. 8 ст. 6 Орхуської Конвенції). Також, держава забезпечує, щоб після прийняття рішення державним органом громадськість була б належним чином поінформована про це рішення відповідно до належних процедур. Держава надає громадськості текст рішення разом з переліком причин і міркувань, покладених в основу цього рішення (ч. 2 ст. 9 Орхуської Конвенції) [80].

Водночас, порівняльно-правовий огляд показує, що підходи до визначення правового значення результатів консультацій з громадськістю є різноманітними. З одного боку, у Канаді вони мають суто політичне значення, тоді як у Португалії процедура консультацій передбачена законом та її дотримання перевіряється в судовому порядку [46, с. 4]. Більше того, за Законом США про адміністративну процедуру процедура консультацій з громадськістю передбачає необхідність:

а) опублікувати повідомлення про запропоноване законодавче нововведення у федеральному реєстрі з викладом тексту або концепції

норми права, вказівку на підставу розробки регуляторним органом відповідного нормативно-правового акта, а також на час і місце для участі громадськості (із інформацією про контакти у регуляторних органах);

б) надати всім заінтересованим особам можливість подати відомості, погляди або аргументи щодо правила поведінки, які поліпшать рівень обізнаності регуляторного органу про предмет нормотворення (у тому числі, оспоривши фактичні припущення, на основі яких діє регуляторний орган);

в) опублікувати повідомлення про остаточне прийняття правила поведінки принаймні за 30 днів до дати набрання чинності правилом із викладом відповідей на всі отримані коментарі по суті, відсутність яких може бути приводом для судового оскарження відповідного нормативно-правового акта (ст. 4 Закону США про адміністративну процедуру) [92].

Також, привертає увагу те, що у Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи одним із ключових обов'язків органів державної влади у цій сфері визначено реагування, що включає слухання, врахування та практичне втілення внеску громадянського суспільства [93]. Про це йдеться й у висновку Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ щодо проекту закону України «Про публічні консультації». Фахівці міжурядової організації підкреслили, що суб'єкти владних повноважень мають не лише враховувати громадську думку, а й реагувати на неї в прозорий і своєчасний спосіб. Разом з обов'язком забезпечувати зворотний зв'язок щодо всіх поданих зауважень, суб'єкти владних повноважень мають запровадити механізм моніторингу для оцінки відповідності процесу консультацій обов'язковим стандартам щодо забезпечення ефективної участі громадськості та звітування про результати перед громадськістю. На доповнення до того, у висновку Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ окремо вказується на те, що гарною практикою вважається визначення державного органу, відповідального за загальну координацію, стандартизацію та модернізацію

процедур публічних консультацій, а також забезпечення їх послідовного проведення всіма суб'єктами владних повноважень і сприяння обміну досвідом та знаннями між посадовими особами, відповідальними за проведення консультацій у межах кожного такого суб'єкта. Це можна зробити, на переконання фахівців міжурядової організації, або ж шляхом призначення координатора для кожного підрозділу, або координатора для певного державного органу, а також шляхом забезпечення взаємозв'язків між координаторами різних підрозділів та/або державних органів з метою забезпечення послідовності. Одним із прикладів належної практики є Сполучене Королівство, де кожен урядовий підрозділ, відповідальний за проведення публічних консультацій, призначає Координатора з питань консультацій. На початкових стадіях планування Координатор з питань консультацій надає рекомендації посадовим особам, відповідальним за процес консультацій. Одразу після завершення процесу консультації інформація про будь-які вивчені уроки повідомляється Координатору з питань консультацій, який забезпечує її розповсюдження в межах підрозділу і серед підрозділів та органів [94].

Концептуальні засади цієї моделі значною мірою реалізовані у законодавстві Польщі, яке передбачає, що результати громадських консультацій з приводу конкретного нормативно-правового акта мають бути викладені у спеціальному розділі законодавчого порталу. Крім того, низка польських міністерств створила внутрішні процедури для обробки коментарів громадськості. Наприклад, коментарі щодо нормативно-правового акту, розробленого юридичним департаментом міністерства юстиції, надсилаються до комітету з кодифікації цивільного права або комітету з кодифікації кримінального права, які вирішують, чи є зауваження обґрунтованими та чи їх потрібно включити до остаточної редакції проекту [95].

Особлива увага при упорядкуванні громадського контролю приділяється й забезпеченню реального впливу його результатів на

діяльність адміністративних органів. Це досягається, головним чином, шляхом закріплення правового значення зауважень та пропозицій громадськості з тих чи інших питань публічного адміністрування та гарантування належного виконання адміністративним органом його обов'язку враховувати зауваження та пропозиції громадськості у його діяльності за допомогою заходів відповідальності його посадових осіб, іншими способами й засобами.

Фахівці Європейського центру некомерційного права, висвітлюючи засоби правового захисту на випадок недотримання принципів участі, вказують на те, що зворотний зв'язок з боку державних органів та засоби правового захисту в разі недотримання гарантій співучасті чи їх порушення є одним з ключових елементів забезпечення довіри у системах співучасті. Підтримати правове середовище та сприяти практиці співучасті можуть документи, у яких викладено чіткі вказівки та основи надання зворотного зв'язку та звернення до засобів правового захисту у разі виявлення невідповідностей. Наприклад, правилами проведення консультацій при підготовці правових норм Боснії та Герцеговини передбачено, що рада міністрів може повернути законопроект установі, яка повинна була дотримуватись правил проведення консультацій, але не дотрималася їх до моменту представлення закону. Подібним чином процедура Регламенту роботи державних органів Хорватії вимагає доповіді щодо процесу проведення консультацій за кожним законопроектом, представленим на сесії державного органу. У Румунії будь-яка особа може подати скаргу в адміністративному порядку у разі порушення передбачених законодавством прав на участь у прийнятті владних управлінських рішень; скарга чи звернення розглядаються у терміновому порядку та звільняються від судового збору. Державного службовця може бути оштрафовано, якщо він/вона «не дозволяє окремим громадянам отримати доступ до роботи відкритих засідань або перешкоджає участі зацікавлених сторін у процесі розробки нормативних документів, що зачіпають інтереси громадськості,

відповідно до положень цього закону» [96, с. 45]. Політичні та дисциплінарні стягнення для керівників та службовців адміністративних органів передбачені й законодавством Сполученого Королівства [97].

Дотримання адміністративними органами та їх посадовими особами їх обов'язків щодо забезпечення можливостей для здійснення заходів громадського контролю має супроводжуватись також належним врахуванням результатів цих заходів.

Д. Голубович у цьому зв'язку звернув увагу на позицію конституційного суду Угорщини щодо того, що положення про консультації, викладені в Конституції Угорщини та профільному законі, є «методологічними вказівками», а не правом, яке забезпечується примусовою силою держави. На думку конституційного суду, здійснення законодавчої та виконавчої влади не може залежати від консультацій з представниками різних приватних інтересів, якщо тільки їм не надано особливих владних повноважень щодо участі у процесі прийняття рішень. В іншій справі конституційний суд кваліфікував закон про громадські консультації як *lex imperfecta*: порушення передбаченої ним процедури консультацій не є порушенням конституції саме по собі, а може призвести до політичної чи дисциплінарної відповідальності державних службовців, відповідальних за виконання закону. У рідкісних випадках, коли, незважаючи на порушення закону, право на консультацію все ж було забезпечено, суд фактично визнав порушення деяких прав, які прямо захищені та гарантовані конституцією, таких як право на вільний доступ до інформації, право на здорове довкілля, свободу асоціацій або право на звернення до адміністративних органів [97].

Висновки до розділу 2

1. Громадська рада при Держмитслужбі України та інші громадські ради й консультативно-дорадчі органи при суб'єктах владних повноважень наділяються повноваженнями, насамперед, щодо: 1) громадського моніторингу поточної діяльності відповідних суб'єктів владних повноважень; 2) сприяння залученню заінтересованих груп до публічних консультацій, слугуючи організаційним майданчиком для цього; 3) консолідації й оприлюднення думки громадськості щодо оцінки ефективності діяльності відповідного суб'єкта владних повноважень, підготовки й подання їм обов'язкових для розгляду пропозицій, висновків та аналітичних матеріалів щодо підходів до вирішення того чи іншого питання, що лежить у межах їх компетенції. Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органами державної влади та місцевого самоврядування. Для виконання цих завдань громадська рада уповноважена на отримання від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформації, яка для цього необхідна, а також на доступ до приміщень, в яких розміщена Держмитслужба України. Особливі повноваження, якими можуть наділятися ради громадського контролю, включають: а) розгляд звітів відповідного суб'єкта владних повноважень із подальшим затвердженням свого висновку щодо них (Національне антикорупційне бюро України); б) залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність посадових осіб відповідного державного органу, у тому числі шляхом їх включення до складу його дисциплінарних комісій (Національна поліція, Бюро економічної безпеки України); в) долучення членів рад громадського контролю до конкурсного добору працівників, у тому числі керівництва (посад державної служби категорії «А»), відповідного органу влади, зокрема, шляхом включення їх до складу кадрових комісій, номінаційних

комітетів тощо (Бюро економічної безпеки України, Національна служба здоров'я України).

Публічні консультації (публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю, адресні консультації та вивчення громадської думки) слугують інструментами налагодження системного діалогу органів державної влади та місцевого самоврядування із громадськістю, залучення її до розробки проектів владних управлінських рішень та підвищення якості підготовки таких рішень з важливих питань за основними напрямками їх діяльності за рахунок вивчення запропонованих громадськістю альтернативних думок та оцінок експертного та іншого рівня поза діяльністю громадських рад та інших інституційних механізмів залучення суспільства до управління публічними справами. Законодавством передбачаються випадки обов'язкового проведення консультацій з громадськістю поза утвердженням відповідним органом влади орієнтованим планом. Ці випадки включають, насамперед, підготовку до прийняття проектів нормативно-правових актів, які, зокрема, стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, визначають порядок надання адміністративних послуг та визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління, а також випадки, коли консультації з громадськістю ініціюються пропозицією не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства. За результатами публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю надходять пропозицій та зауважень громадськості, які враховуються відповідним органом влади або відхиляються з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення.

Громадське спостереження як форма громадського контролю діяльності суб'єктів владних повноважень передбачає наділення представників громадськості правами щодо присутності під час здійснення органами влади тих чи інших адміністративних процедур, можливості ознайомлюватись із пов'язаними з ними відомостями та документами, а

також оцінювати стан дотримання положень законодавства органом влади з фіксацією відповідних зауважень та пропозицій у матеріалах адміністративного провадження.

Громадська експертиза слугує організаційною формою оцінки громадськими радами та інститутами громадянського суспільства діяльності органів влади за сприянням з їх боку за запитом цих організацій та з подальшим врахуванням відповідними органами влади поданих до них експертних пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем, пов'язаних із поточною діяльністю органів влади, виконання інших завдань органу влади.

Формою громадського контролю за діяльністю митних органів може бути оскарження громадськими об'єднаннями з відповідною метою діяльності нормативно-правових актів митних органів та виданих ними узагальнюючих консультацій з питань практичного застосування окремих норм законодавства з питань митної справи. Водночас, у судовій практиці визнається право громадських об'єднань оскаржувати в інтересах інших осіб лише ті рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень (не членів відповідної громадського об'єднання), які негативно впливають на їх права та законні інтереси відповідних осіб.

2. Основою для громадського контролю за станом реалізації державної митної політики є своєчасне та повне оприлюднення відомостей та документів про заходи громадського контролю та порядок їх здійснення, а також про той чи інший аспект діяльності митних органів, якого можуть стосуватись заходи громадського контролю, у її правотворчій та правозастосовній складовій, у тому числі тому числі про її підстави, обґрунтування (оцінку) законності та/або ефективності індивідуальних та нормативно-правових актів митних органів та їх проектів з точки зору досягнення їх цілей та факти на її підтвердження тощо. У зарубіжній експертній думці та на рівні Європейського парламенту все більш вираженою стає тенденція до підтримки курсу на підвищення ступеня

прозорості відомостей щодо експортно-імпортних операцій шляхом зменшення частки цих відомостей, які належать до інформації з обмеженим доступом та становлять комерційну таємницю.

Однією з основних форм громадського контролю за діяльністю митних органів у зарубіжних державах (Канада, Нідерланди, Сполучене Королівство тощо) є утворення консультативно-дорадчих органів за участю підприємств й фізичних осіб та уповноважених посадових осіб митних органів й інших заінтересованих державних органів та органів місцевого самоврядування. Ці консультативно-дорадчі органи мають: 1) очолюватись посадовою особою з числа керівного складу митної служби; 2) бути репрезентативними; 3) мають включати у своєму складі лише тих представників категорій учасників митних відносин та інших заінтересованих осіб, які відповідають вимогам щодо належного рівня кваліфікації та професійного досвіду; 4) бути постійним майданчиком обміну інформацією, зауваженнями та пропозиціями із підприємствами та фізичними особами щодо діяльності митних органів за її основними напрямками як на стадії розробки, так й на стадії реалізації нормативно-правових актів та адміністративних актів для відшукування шляхів гармонійного поєднання цілей та принципів державної митної політики із комерційними інтересами суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Не менш важливу роль у організації громадського контролю за діяльністю митних органів у зарубіжних державах та на міжнародному рівні (Європейський Союз, Сполучене Королівство, США тощо) відіграють консультації з громадськістю з питань реалізації державної митної політики. Реальний вплив їх результатів на діяльність митних органів досягається, головним чином, шляхом закріплення правового значення зауважень та пропозицій громадськості з тих чи інших питань публічного адміністрування та гарантування належного виконання адміністративним органом його обов'язку враховувати зауваження та пропозиції громадськості у його діяльності за допомогою заходів відповідальності його посадових

осіб, іншими способами й засобами. Насамперед, у цьому контексті йдеться про заходи реагування у разі прийняття нормативно-правових та адміністративних актів без проведення консультацій з громадськістю або з порушенням їх порядку, якщо їх обов'язковість установлена законом, так само як й у разі необґрунтованого неврахування пропозицій та зауважень від громадськості або ненадання відповіді на них. Ці заходи включають можливість: а) адміністративного та судового оскарження відповідних актів (Португалія, Румунія, США); б) відмови у державній реєстрації нормативно-правового акта за цих обставин (Боснія та Герцеговина); в) застосування до керівників та інших посадових осіб митних органів, на яких покладається організація консультацій з громадськістю, дисциплінарних стягнень за порушення порядку їх проведення (Сполучене Королівство). Крім того, важливе значення мають й заходи забезпечення прозорості консультацій з громадськістю, серед яких включення їх матеріалів до структури відповідного акта як додатку до нього (Польща, США, Хорватія).

РОЗДІЛ 3

КОНЦЕПТУАЛЬНІ РАМКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ, ЩО РЕАЛІЗУЮТЬ МИТНУ ПОЛІТИКУ

3.1. Функціональні та інституційні особливості діяльності органів, що реалізують митну політику, як об'єкта громадського контролю

Організаційні контури, так само як й зміст та спрямованість галузевих механізмів громадського контролю за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування значною мірою визначаються з урахуванням особливостей суспільних відносин, упорядкування та розвиток яких лежить у зоні відповідальності відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування. Для того, щоб механізми громадського контролю чинили якомога більш відчутний вплив на якість публічного адміністрування у тій чи іншій сфері мають враховуватись при їх побудові й функціональні та інституційні особливості діяльності відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування. У світлі цього, слід окреслити визначальні особливості організації та основоположних засад діяльності митних органів, у тому числі цілей їх діяльності, які охоплюються державною митною політикою та мають покладатись в основу системи заходів громадського контролю за діяльністю митних органів.

Так, державна митна політика у ч. 1 ст. 5 МК України визначається як система принципів та напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки [69].

Ці цілі державної митної політики позначились на призначенні митних органів, яким за змістом ч. 1 ст. 544 МК України є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України. Основними завданнями митних органів є, насамперед:

- забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог митного законодавства;
- створення сприятливих умов для полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку через митний кордон України;
- здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України;
- забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення;
- застосування заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, здійснення контролю за дотриманням заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України, у тому числі товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки (ч. 2 ст. 544 МК України) [69].

Заходи, які спрямовані на реалізацію державної митної політики та здійснюються митними органами на виконання їх завдань, ґрунтуються на принципах, зокрема, спрощення законної торгівлі, визнання рівності та правомірності інтересів усіх суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, додержання прав та охоронюваних законом інтересів осіб, заохочення доброчесності, гласності та прозорості та відповідальності всіх учасників митних відносин (ч. 1 ст. 8 МК України) [69].

Таким чином, державна митна політика спрямована на одночасне створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності

(полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку) та її регулювання (застосування заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання), а також на захист внутрішнього ринку / забезпечення безпеки суспільства (зокрема, шляхом контролю за дотриманням заборон та обмежень щодо переміщення через митний кордон товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки) та реалізацію митних інтересів держави (забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, а також їх примусове стягнення).

Ці принципи та напрями державної митної політики є вихідною точкою для визначення перспектив розвитку інституційного та законодавчого складника системи митного адміністрування. Це засвідчує, передусім, зміст преамбули Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Киотська конвенція). У ній указано на те, що для спрощення умов міжнародної торгівлі без шкоди для відповідних стандартів митного контролю можуть бути досягнуті, у тому числі завдяки:

- постійного удосконалення та підвищення ефективності митних правил та процедур;
- передбачуваності, послідовності та прозорості застосування митних правил та процедур;
- надання заінтересованим сторонам усієї необхідної інформації щодо законів, нормативно-правових та адміністративних актів з митного регулювання, митних правил та процедур;
- затвердження сучасних методів роботи, таких як система аналізу ризиків й методи контролю, які базуються на аудиті, а також максимальне практичне використання інформаційних технологій;
- співробітництва з іншими національними органами влади, митними службами інших держав та торговими співтовариствами, у всіх випадках, коли це можливо;
- впровадження міжнародних стандартів;

– забезпечення безперешкодного доступу причетних сторін до процедур адміністративного та судового контролю [75].

Ці уявлення про завдання митних органів та основні заходи підвищення ефективності діяльності митних органів за її основними напрямками є повною мірою актуальними з урахуванням їх незначного коригування у світлі викликів, притаманних сучасного міжнародного торговельного середовища.

За висновком фахівців Організації економічного співробітництва та розвитку уряди, підприємницька спільнота та суспільство в цілому мають інтерес щодо розробки та утвердження сталих та взаємовигідних заходів державної митної політики, які усувають невинуватиті перешкоди зовнішньоекономічній діяльності та впроваджують інструменти запобігання й протидії шахрайству та корупції на митниці. У світлі цього, мета розвитку митних відносин полягає в тому, щоб знайти правильний баланс між пом'якшенням митних формальностей та належним митним контролем, беручи до уваги місцевий контекст та ризики конкретних операцій та/або суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Основні елементи стратегії сприяння доброчесності в торгівлі повинні відповідати найбільш значущим ризикам та націлюватися на найбільш шкідливу поведінку. Зусилля, спрямовані на реформування та модернізацію митних адміністрацій, хоча й є комплексними, загалом зосереджені на спрощенні та гармонізації митних правил і процедур, оскільки надмірно обтяжливі та непрозорі процедури створюють додаткові можливості для отримання неправомірної вигоди та додаткові стимули для участі у протиправній поведінці [98, с. 13, 23].

Привертає увагу й викладені на сторінках дисертації В. О. Петросяна результати огляду програмних документів інституцій Європейського Союзу.

Зокрема, вчений наводить викладену Європейською Комісією оцінку стану митного законодавства та системи митного адміністрування Європейського Союзу та напрями їх вдосконалення як передумови для прийняття нового митного кодексу. Так, у резюме звіту про оцінку впливу,

яке супроводжує пропозицію Регламенту Європейського Парламенту та Ради про заснування Митного кодексу Союзу та Митного органу Європейського Союзу та про скасування Регламенту (ЄС) № 952/2013, йдеться, зокрема, про те, що:

- співпраця між митницею та іншими компетентними органами є недостатньою;

- поточні митні процеси вимагають від трейдерів кілька разів надавати подібну інформацію про товари в ланцюжку постачання різним органам влади через численні та не завжди сумісні ІТ-системи, що створює адміністративний тягар для законних операторів.

- митна модель не підходить для електронної комерції – величезне зростання електронної комерції змінило природу торгівлі: від товарів, які традиційно ввозяться до Європейського Союзу у великих кількостях вантажем, до мільйонів невеликих партій, які відправляються безпосередньо окремим споживачам (митна служба не готова впоратися зі збільшенням обсягів товарів і декларацій);

- якість даних, доступ і аналіз обмежені – незважаючи на те, що митні процеси оцифровані, відомості, необхідні для здійснення митного нагляду, аналізу ризиків і контролю, фрагментовані та дублюються в кількох системах у децентралізованій митній ІТ-інфраструктурі (це дорого для митних органів, не є гнучким і перешкоджає ефективному використанню даних) [99; 100, с. 69-70].

Також, Європейська Комісія враховує звіт групи експертів щодо викликів, що постають перед європейським митним союзом (Wise Persons Group on Challenges Facing the Customs Union), у якому викладається висновок про те, що, незважаючи на загальний успіх, митний союз Європейського Союзу потребує термінових структурних змін, щоб бути в змозі протистояти викликам, які виникають у світі, що змінюється все швидше. Основними причинами недоліків визначені:

- 1) зміни в торгівлі та технологіях (електронна комерція);

2) зростання очікувань щодо митних органів з точки зору їх обов'язків і завдань та систематична відсутність єдиного шляху організації та здійснення митних заходів, різна практика контролю у пунктах пропуску на кордоні, як всередині, так і між державами-членами, відмінності в пріоритетах контролю та відмінності в методах і санкціях за невиконання;

3) низька доступність та якість відомостей та недостатній рівень обміну даними (що ускладнює належне управління ризиками);

4) невідповідність інвестицій в потенціал митниці зростаючим очікуванням [101].

Для максимізації потенціалу системи митного адміністрування у сучасних умовах її діяльності Європейська Комісія цілями оновлення митної політики та завданнями реформування митних органів визначає, зокрема:

- посилення управління митними ризиками за допомогою формування уявлення про увесь ланцюжок поставок у режимі реального часу та його дослідження;

- зменшення адміністративного навантаження та спрощення процедур для декларантів, споживачів та митних органів без шкоди для ефективного митного нагляду;

- забезпечення рівних умов між електронною комерцією та традиційною торгівлею з точки зору прав та обов'язків за митним та податковим законодавством;

- централізація функцій (ІТ, управління даними та ризиками) у Митному управлінні Європейського Союзу призводить до значної економії витрат держав-членів на інформаційно-технологічне забезпечення діяльності митних органів;

- митний союз діє як єдине ціле для полегшення однакового правозастосування в усіх державах-членах і уникнення розбіжностей [99; 100, с. 69-70].

Також, на рівні Європейського Союзу підкреслюється важливість єдності правозастосування у діяльності митних органів. Європейський суд аудиторів указав на те, що митні органи держав-членів мають діяти «як єдине ціле», адже, якщо держави-члени не дотримуються єдиного підходу до митного контролю, шахраї можуть вибрати найслабшу ланку в ланцюжку для здійснення шахрайського імпорту. Європейська рахункова палата виявила відсутність узгодженого та стандартизованого застосування заходів митного контролю державами-членами для забезпечення еквівалентного рівня митного контролю в усьому союзі, щоб не призвести до антиконкурентної поведінки в різних пунктах входу та виїзду до союзу [102, с. 36; 100, с. 69-70].

Примітною є й ініціатива інституцій Європейського Союзу щодо запровадження Центру митних даних Європейського Союзу, який стане революційною основою взаємодії митних органів з суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. За твердженням Європейської комісії у реформованому Митному союзі Європейського Союзу підприємства, які мають намір ввозити товари на митну територію союзу, матимуть змогу реєструвати всю інформацію про їх товари та ланцюжки поставок в єдине онлайн-середовище: новий центр митних даних. Ця передова технологія збиратиме дані, надані бізнесом, і – за допомогою машинного навчання, штучного інтелекту та людського втручання – надасть митним органам влади повну картину ланцюгів постачання та руху товарів. При цьому, підприємствам потрібно буде взаємодіяти лише з одним порталом, надаючи свою митну інформацію, і лише один раз для кількох партій. У деяких випадках, коли бізнес-процеси та ланцюжки постачання є повністю прозорими, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності, які мають високий рівень довіри, зможуть випустити свої товари в обіг в Європейському Союзі без активного втручання митної служби [103].

У світлі вищевикладеного, можна констатувати, що закріпленими програмними документами Європейського Союзу основоположними

векторами розвитку системи митного законодавства та митного адміністрування є централізація митних органів із забезпеченням єдності практики митного контролю, митного оформлення та вирішення митних спорів; уніфікація інформаційно-телекомунікаційних систем, за допомогою яких здійснюється взаємодія митних органів зі суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, а також упровадження у ці системи технологій машинного навчання та штучного інтелекту для автоматизованого формування у митних органів уявлення про увесь ланцюжок поставок та рух товарів у режимі реального часу та його дослідження з мінімальним людським втручанням. Усі ці нововведення спрямовані на подальше утвердження основних показників ефективності упорядкування митних відносин, якими є: 1) передбачуваність, послідовність та прозорість застосування митних правил та процедур; 2) здійснення митних формальностей на основі управління ризиками із максимальним сприянням законній зовнішньоекономічній діяльності та запобігання й протидії митному шахрайству [104]. Особливе значення на міжнародному рівні та документах публічної політики Європейського Союзу визнається за співробітництвом митних із торговими співтовариствами, у всіх випадках, коли це можливо.

Подібним до того є бачення перспектив вдосконалення правового регулювання діяльності митних органів України. Так, ознайомившись із Концептуальними напрямками реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1101-р, можемо констатувати, що цей комплекс шляхів вдосконалення організації та діяльності митних органів побудований у розрізі їх основоположних завдань. Зокрема, цей документ публічної політики вказує на необхідність:

1) сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур шляхом:

- перегляду та оптимізації застосування систематичних, комплексних, гнучких та послідовних процедур митного контролю на основі аналізу ризиків;

- автоматизації митних формальностей;

- розвитку партнерських відносин між митницями та торговельною спільнотою для забезпечення врахування потреб законної торгівлі тощо;

2) сприяння ефективному справлянню митних платежів, що передбачає, зокрема:

- розроблення та реалізацію системи моніторингу результативності та ефективності контролю митної вартості, класифікації товарів, визначення країни походження, правомірності використання пільг та преференцій із сплати митних платежів;

- створення зручних для користування бізнесом та митницею онлайн-сервісів для перегляду реєстру попередніх рішень про класифікацію товару, знеособленої інформації про класифікацію товару з оформлених митних декларацій тощо;

3) розвитку інфраструктури, електронних технологій та сервісів для міжнародної торгівлі, що передбачає:

- удосконалення автоматизованої системи митного оформлення товарів, зокрема впровадження модулів прийняття автоматизованих рішень про виконання митних формальностей;

- розвиток автоматизованої системи управління ризиками та розширення джерел інформації, які в ній використовуються, тощо;

4) захисту суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природного середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї, що передбачає:

- розроблення політики, систем, процедур та правових інструментів для ефективного управління ризиками, що дасть змогу забезпечити баланс між сприянням торгівлі та функціями безпеки;

– створення системи сприяння захисту прав інтелектуальної власності, що не перешкоджає законній торгівлі та забезпечує протидію потраплянню на територію України контрафактних товарів;

5) підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва, що передбачає, у тому числі, підписання угод із суміжними країнами та найбільшими торговельними партнерами України щодо обміну попередньою митною інформацією про товари і транспортні засоби, що переміщуються через митний кордон України [105].

Національна стратегія доходів до 2030 р. (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1218-р) як сучасна дорожня карта реформування митної системи та удосконалення процедур митного адміністрування показує наступність у розумінні основоположних принципів, цілей та напрямів діяльності держави у митній сфері й векторів її еволюційного поступу у світлі реалій сьогодення. Зокрема, у цьому документі вказано на те, що потребують вирішення проблеми, пов'язані з тим, що несприятливі та непередбачувані умови для зовнішньоекономічної діяльності потребують забезпечення ефективності та вибіркової митного контролю, прискорення митного оформлення, оптимізації здійснення контрольних функцій Державної митної служби (Держмитслужби) України шляхом:

- фокусування на ризикових операціях та контролі за якістю виконання митних формальностей;
- підвищення якості сервісних функцій Держмитслужби України шляхом надання своєчасних та вичерпних консультацій з митних питань;
- оперативного реагування на звернення громадян та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;
- розширення використання національної програми авторизованих економічних операторів та системи спрощень;

– подолання негативного іміджу митних органів в очах суспільства та підвищення довіри до них з боку бізнесу та громадськості [106, с. 110-111].

Одночасно з цим державна митна політика має сприяти інтеграції економіки України до світової економіки. Зокрема, у Національній стратегії доходів до 2030 р підкреслюється необхідність гармонізації митного законодавства України до законодавства ЄС, що передбачає повну імплементацію положень *acquis* ЄС в рамках виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію, підтвердження виконання Україною критеріїв для країни-кандидата на вступ до ЄС у митній сфері, уніфікації проходження митних процедур з ЄС (включає розробку нового митного кодексу, законодавче врегулювання питань, не охоплених Митним кодексом ЄС тощо) [106, с. 117].

Окреме місце серед напрямів діяльності митних органів, які охоплюються державною митною політикою, посідає **розвиток партнерських відносин із торговельною спільнотою**, яка у рамках заходів громадського контролю за діяльністю митних органів може запропонувати шляхи більш повного дотримання прав підприємств та фізичних осіб у митній сфері та більш ефективного сприяння законній зовнішньоекономічній діяльності у боку митних органів.

На цьому наголошується як у міжнародних стандартах та рекомендаціях, так й у документах публічної політики національного рівня, а також у напрацюваннях дослідників перспектив розвитку системи митного адміністрування.

Зокрема, нагадаємо, що у Міжнародній конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотській конвенції) йдеться про важливість співробітництва митних органів з торговими співтовариствами, у всіх випадках, коли це можливо [75].

Визнаючи цінність діяльності митних органів за напрямом взаємодії з громадськістю та підприємницькою спільнотою, наукове співтовариство

підкреслює, що це сприятиме налагодженню системного діалогу державних інституцій з громадськістю, підвищенню якості підготовки та прийняттю рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні митної політики. Наводячи також уривок з прес-релізу Голови Держмитслужби України, Д. В. Приймаченко указав на те, що «створення громадської ради дозволить впливати на керівників митних органів і обмежить зловживання посадових осіб під час митного оформлення товарів. На жаль, переважна більшість учорашніх керівництв митниць відмовлялася вносити хоча б деякі зміни в усталені форми та методи управління». Він також зазначив, що «тісні контакти між митною службою і операторами міжнародної торгівлі є дуже важливими для забезпечення безпеки та спрощення процедур зовнішньої торгівлі, досягнення високих міжнародних і європейських стандартів у цій сфері, покращання іміджу української митниці та держави у цілому» [107, с. 73-74].

Разом з тим, принципи та інструментарій співпраці між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності мають будуватись з урахуванням правильного розуміння меж єдності та розбіжностей між їх цілями як учасників митних відносин.

За слушною констатацією Дж. Мейна, для учасників митних відносин природньо зосереджуватись на їх безпосередніх завданнях – митним органам суспільство доручає забезпечити процеси, які забезпечують дохід, безпеку та захист від протиправної діяльності, поруч із захистом здоров'я, навколишнього природного середовища, історичних й культурних цінностей нації. Однією з головних сфер, де це необхідно, є потік товарів, послуг і людей через кордони країни. З іншого боку, підприємства приватного сектору займаються переміщенням товарів та послуг через митні кордони, щоб задовольнити потреби своїх контрагентів таким чином, щоб зробити їх конкурентоспроможними з підприємствами, що постачають ті самі товари послуги в інших країнах. Таким чином, загальна конкурентоспроможність

підприємств є показником заможності економіки країни. Однак ця здатність більше не може бути виключно турботою приватного сектора. Вочевидь, ця здатність не може бути виключно турботою приватного сектора [108, с. 130-131].

За влучним узагальненням фахівців Конференції ООН з торгівлі та розвитку, дії уряду у сфері сприяння торгівлі включають різні елементи, такі як спрощення законодавства, у тому числі його положень щодо митних процедур та інших формальностей; упровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; навчання кадрів; взаємодія між державними органами; транскордонне співробітництво; приватно-публічний діалог. Ключовим фактором результативності реформ у сфері сприяння торгівлі є державно-приватний діалог [109].

Звертається увага й на те, що уряд не є монолітною організацією, як і приватний сектор. Уряд складається з різних міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які мають різні повноваження та очолюються особами з різними світоглядами, ідеологіями та пріоритетами. Так само, приватний сектор економіки складається з підприємств, які виробляють і споживають продукцію, а також підприємств, які надають різні послуги вздовж ланцюжка поставок, та всі вони мають власний переважно законний профіль діяльності. Існують також об'єднання підприємств, які займаються загальними питаннями розвитку або підтримують правопорядок у певній галузі економіки. Історично склалося так, що приватний сектор економіки намагається правомірно впливати на державну митну політику, подаючи скарги, зауваження та пропозиції. Цей механізм Дж. Мейн вважає неефективним, оскільки він не забезпечує платформи для створення одного із вирішальних факторів змін: довіри між сторонами. Таким чином, завдання полягає в тому, щоб змусити різних заінтересованих сторін з їхніми різними інтересами та світоглядом (інтереси суспільства проти прибутку як основи приватних інтересів) працювати разом над спільним рішенням, здатним підвищивши ефективність митного

адміністрування, поліпшивши стан справ для приватного сектору економіки й посилити конкурентоспроможність держави [108, с. 131].

У світлі цього, у виданій Всесвітньою митною організацією інструкції щодо партнерства між митницею та бізнесом указується на те, що митна служба має дізнаватись якомога більше про потреби та очікування бізнесу, щоб ефективно на них реагувати. Цей процес має бути конструктивною та стійкою двосторонньою комунікацією та взаємодією між митною службою та бізнесом, орієнтованою для одержання зворотного зв'язку для визначення нагальних законодавчих та організаційних змін, включаючи ті, що стосуються митних процедур та планів впровадження реформ. Взаємодія між митною службою та бізнесом є ключовим елементом належного управління, який допомагає забезпечити те, щоб державна митна політика, митне законодавство та практики його реалізації ґрунтувались на різноманітних точках зору та максимально відповідали реаліям й потребам зовнішньоекономічної діяльності. Також, регулярні консультації та обговорення між митною службою та бізнесом допоможуть зменшити занепокоєння та побоювання з обох сторін, а також нададуть учасникам зовнішньоторгівельних операцій та службовцям митних органів можливість визначити найбільш ефективні підходи до досягнення цілей митного регулювання й адміністрування. Іншими словами, за висновком фахівців Всесвітньої митної організації ефективній співпраці між митною службою та бізнесом притаманні такі характеристики: довіра, повага, відкритість, взаєморозуміння, справедлива оцінка вимог й очікувань один одного, двосторонній зв'язок, обмін інформацією, прозорість, послідовність і, що найважливіше, відданість цілям співпраці на всіх рівнях обох сторін – від вищого керівництва до операційного рівня. Основні фактори для ефективного партнерства між митною службою та бізнесом включають, серед іншого:

- залучення виконавчого керівництва митних адміністрацій та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;

- добровільна участь на основі спільних інтересів і цілей, взаємної довіри та поваги;
- прозорість, відкритість та результативність комунікацій;
- наявність в учасників практичних знань про митні формальності та можливість впливати на інших для підтримки процесу залучення/консультацій/партнерства;
- створення багаторівневих консультаційних механізмів для вирішення як політичних, так і виконавчих питань (центральний, місцевий рівні) відповідно до ситуації (початковий діалог із приватним сектором може розпочатися на центральному рівні, однак створення єдиного органу для сприяння торгівлі може бути недостатнім, особливо для країн, які є географічно великими або мають велику диверсифіковану економіку);
- багаторівневий підхід із різноманітним внеском від суб'єктів господарювання усіх секторів та розмірів – єдиний загальний орган має бути репрезентативним та мати необхідний досвід для формулювання потреб та очікувань усіх секторів (можуть бути створені консультаційні/партнерські механізми для окремих галузей й професій, таких як митні брокери тощо);
- чітко визначені цілі та завдання, підкріплені зобов'язаннями щодо часу та ресурсів;
- більш широке використання інформаційно-комунікаційних технологій для залучення приватного сектору;
- залучення бізнесу на ранній стадії ініціювання та розробки політики;
- обмін інформацією, в тому числі щодо подальших заходів, вжитих з питань, порушених на консультаційних зустрічах [110, с. 2-5].

Розмірковуючи щодо характеру та ступеня впливу партнерства між митницею та бізнесом у площині законодавчого регулювання митних відносин та митного адміністрування, Всесвітня митна організація вказує на кореляцію між рівнем участі заінтересованих сторін у формуванні/реалізації державної митної політики та її ефективністю. Впровадження нової митної

політики або закону може бути стримано, якщо не повністю зірвано, без підтримки підприємницького співтовариства. Натомість, якщо митні адміністрації та бізнес співпрацюють у розробці політики та процедур для спільного вирішення своїх проблем, їх можна легше впроваджувати, що призведе до більшого добровільного дотримання. Більш широке розуміння та прийняття точки зору одна одної призведе до підвищення рівня довіри та сприяє тому, що обидві сторони стануть активними партнерами в довгостроковій перспективі. Зокрема, перевагами для митних органів від взаємодії з підприємницькою спільнотою та громадськістю є, зокрема:

- випереджальне (проактивне), обґрунтоване формування державної митної політики, що робить акти митного законодавства більш легітимними та ефективними;
- покращене добровільне дотримання вимог бізнесом;
- менше митних спорів та більш ефективне їх вирішення за правилами адміністративного оскарження;
- покращене фундаментальне розуміння діяльності та очікувань суб'єктів зовнішньоторгівельної діяльності, що веде до розробки митного законодавства та адміністративної практики, орієнтованої на бізнес;
- регулярний зворотній зв'язок від бізнесу щодо змін у ланцюгу постачання, галузевих практиках і тенденціях тощо для спрощення, гармонізації та модернізації бізнес-процесів та методів діяльності митної служби;
- оптимізація використання організаційних та фінансових ресурсів митних органів, а також підвищення ефективності їх діяльності [110, с. 2-4];

З іншого боку, участь у заходах взаємодії із митною службою для підприємств та фізичних осіб також є вигідною з декількох точок зору, які включають:

- підвищення прозорості, передбачуваності та доброчесності у діяльності митних органів;

- пришвидшення митного оформлення та митного контролю, зниження трансакційних витрат;
- одержання повного та своєчасного доступу до інформації з митних питань;
- зменшення кількості митних спорів та більш ефективно їх вирішення;
- підвищення ролі приватного сектору економіки в процесі консультацій та формування державної митної політики, а також програм реформування та модернізації митної служби;
- краще розуміння та оцінка митних правил;
- відкриті канали зв'язку з митними органами;
- покращена репутація та видимість для митних органів та контрагентів як доброчесного торговця;
- здатність позначати сфери впливу митних органів на зовнішньоекономічну діяльність, щодо яких бізнес має занепокоєння [110, с. 2-4].

Таким чином, відповідно до міжнародних стандартів та рекомендацій якомога більш широка та ефективна взаємодія між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності є елементом належного управління у митній сфері. Вимоги, яким цей процес має відповідати, включають, насамперед: 1) високе представництво митних органів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та їх об'єднань з урахуванням рівня взаємодії; 2) репрезентативність організаційних майданчиків (організаційно-правових форм) для взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (незалежно від їх сектору, розміру та інших ознак); 3) компетентність та досвідченість представників митних органів та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; 4) добровільність, простота, прозорість та відкритість заходів взаємодії та їх результатів, які мають досягатись, головним чином, за допомогою використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

5) практична спрямованість заходів взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у площині формування та/або реалізації державної митної політики (що включає як політичні питання, які лежать у межах дискреційних повноважень уповноважених державних органів, так й питання застосування вимог митного законодавства у конкретних справах та їх категоріях); 6) реалізація результатів взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, яка має належним чином підтверджуватись. Якісна організація партнерства між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності дозволить досягти таких загальних результатів: а) наближення державної митної політики, митного законодавства та практики його реалізації до реалій і потреб зовнішньоекономічної діяльності та найбільш ефективних підходів до їх вирішення питань її регулювання; б) посилення легітимності митних правил, підвищення рівня їх розуміння та добровільного дотримання, зменшення кількості митних спорів; г) розширення кола каналів зв'язку із митними органами для одержання інформації з митних питань, зворотного зв'язку щодо стану митного законодавства та проблем у його реалізації, планів реформ, поведінки підприємств та фізичних осіб у митній сфері тощо; г) підвищення прозорості, передбачуваності та доброчесності у діяльності митних органів; д) покращена репутація та видимість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності для митних органів та їх контрагентів.

Ці міркування стали основою для започаткування механізмів громадського контролю у митній сфері за законодавством України та спонукають до їх подальшого вдосконалення.

Насамперед, звернемо увагу на те, що співпраця з громадськістю та підприємницькою спільнотою вже лежить у колі завдань митних органів. Серед іншого, йдеться про те, що за пп. 61 п. 4 Положення про Державну митну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227, йдеться про те, що Держмитслужба

України відповідно до покладених на неї завдань співпрацює з інститутами громадянського суспільства, забезпечує проведення консультацій з громадськістю, зокрема через громадську раду, з питань державної митної справи. Крім того, Держмитслужба України під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє, зокрема, з громадськими об'єднаннями, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій та об'єднань, а також підприємствами, установами та організаціями, всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців, у тому числі шляхом обміну електронними документами у визначеному законодавством порядку (п. 8 Положення про Державну митну службу України) [111].

Крім того, як визначено у Плані заходів з імплементації положень Угоди Світової організації торгівлі про спрощення процедур торгівлі, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 444-р, мають бути запроваджені процедури публічних консультацій для нових регуляторних заходів [76]. Це узгоджується із **пропозиціями Ради** бізнес-омбудсмена щодо системних питань, вирішення яких необхідно для покращення інвестиційного клімату України і прискореного відновлення. Зокрема, фахівці Ради бізнес-омбудсмена вказали на те, що у всіх сферах законотворчих і регуляторних змін запровадити попередній ґрунтовний аналіз та прогнозування на підставі фактичних даних можливих негативних наслідків нормативних змін для бізнесу. Необхідно зокрема розраховувати орієнтовну кількість підприємств, яких торкнуться зміни; грошові чи часові витрати бізнесу на врегулювання таких наслідків. Перевірка Державною регуляторною службою України на предмет відповідності принципам ризикоорієнтованості та пропорційності має бути не формальною, а заснованою на бізнес реаліях. Більше того, маючи на увазі, що Держмитслужба України програє у судах 90-95% справ щодо каральних заходів стосовно бізнесу, **Рада** бізнес-омбудсмена пропонує й забезпечити впровадження процедур перегляду правозастосовчої

практики державних органів за результатами формування судової практики з окремих категорій справ або норм права, що безпосередньо вказує на системні порушення законодавства державним органом [112].

На доповнення до того, у Плані заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 569-р, для забезпечення можливостей для ефективного громадського контролю за діяльністю митних органів передбачається, зокрема:

1) розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту постанови про реалізацію експериментального проекту щодо створення та забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційної системи «Регуляторний портал» – з метою:

- переведення регуляторної діяльності в єдиний інформаційно-комунікаційний простір, забезпечення взаємодії між бізнес-середовищем, громадськістю та органами влади щодо провадження регуляторної діяльності;

- гарантованого забезпечення дотримання вимог законодавства щодо порядку і правил провадження регуляторної діяльності;

- недопущення зниження ефективності інструменту участі громадськості у прийнятті владних рішень, звуження конституційних прав громадян та суб'єктів господарювання на врахування їх думки на всіх етапах розроблення та прийняття відповідних рішень;

2) створення зручних для користування бізнесом та митницею онлайн-сервісів для перегляду реєстру попередніх рішень про класифікацію товару, знеособленої інформації про класифікацію товару з оформлених митних декларацій тощо, у тому числі шляхом перегляд винесених митницею попередніх рішень про класифікацію товару та рішень про визначення коду товару з метою виключення рішень, скасованих у судовому порядку та за якими триває судове оскарження [113; 114].

3.2. Засадничі контури моделі громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику, в Україні

У ході повномасштабного реформування правового та організаційного підґрунтя діяльності органів, що реалізують митну політику, має якомога більш повно використовуватись потенціал механізмів сприяння законності та ефективності їх діяльності, одним з яких є інститут громадського контролю. Поступ до його упровадження у рамках системи митного адміністрування на основі теоретичних поглядів на ключові елементи механізму громадського контролю за діяльністю державних органів, закріплених законодавством України загальних та галузевих адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю державних органів та з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду відповідає окресленим урядовими фахівцями та науковою спільнотою пріоритетним напрямам вдосконалення підходів до залучення громадянського суспільства до забезпечення законності та ефективності діяльності державних органів. Невиправданий відрив громадянського суспільства від процесів та результатів діяльності митних органів одностайно та послідовно визнається проблемним аспектом, виправлення якого має спиратись на виважене розуміння функціональних та інституційних особливостей діяльності митних органів, які є вихідною точкою для побудови засадничих контурів моделі громадського контролю за нею. Зокрема, міркування з приводу концептуальних рамок та перспектив запровадження системи громадського контролю за діяльністю митних органів мають стосуватись: 1) шляхів посилення функціональної та інституційної спроможності ради громадського контролю при митній службі; 2) вдосконалення порядку формування, меж повноважень та процедур діяльності ради громадського контролю при митній службі; 3) унормування основних прав суб'єктів громадського контролю за

діяльністю митних органів, у тому числі установа меж цих прав для запобігання зловживання ними та непропорційного втручання у діяльність митних органів; 4) окреслення напрямів поліпшення порядку проведення митними органами публічних консультацій зі встановленням правових наслідків недотримання ними правил їх проведення публічних консультацій.

Ознайомившись із документами публічної політики загального та галузевого масштабу у частині, у якій у них визначаються заходи посилення ролі громадськості у забезпеченні більш високого рівня законності та ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, маємо підстави констатувати, що склався загальнонаціональний курс на залучення громадськості до виконання владних управлінських функцій, прояви якого простежуються й у митній сфері.

Цей висновок підтверджується, у тому числі тим, що одним зі шляхів виконання завдань, установлених Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затвердженою Указом Президента України від 27 вересня 2021 р. № 487/2021 визначено сприяння участі інститутів громадянського суспільства у громадському контролі, моніторингу та оцінці якості надання суспільно значущих послуг за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів [115].

Цей напрям взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є важливою складовою розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення та державного управління за допомогою інструментів електронної демократії. За змістом Концепції розвитку електронної демократії в Україні, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 797-р, для досягнення цієї мети передбачається вирішення, насамперед, цих проблем:

- недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку електронної демократії та підзвітності громадянину суб'єктів

владних повноважень з використанням сучасних можливостей інформаційно-комунікаційних технологій;

- відсутність єдиної державної політики у сфері становлення та розвитку електронної демократії, забезпечення її ефективної реалізації;
- низький рівень залучення суб'єктів громадянського суспільства до процесів удосконалення державної політики, а також до імплементації її окремих інструментів;
- низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронної демократії, недостатність рівня знань і навичок у державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, громадян щодо розвитку електронної демократії [116].

Принагідно зазначимо, що за відображеними у цій концепції результатами дослідження, проведеного в лютому 2015 р. Київським міжнародним інститутом соціології, засвідчили, більшість (71 % респондентів) українців заінтересовані у взаємодії з суб'єктами владних повноважень, проте відповідно до отриманих даних лише 19 % опитаних використовують інформаційно-комунікаційні технології для взаємодії з такими суб'єктами [116].

У контексті ж формування та реалізації митної політики у цьому зв'язку звернемо увагу на те, що у Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки, затвердженій Законом України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX, у розділі, що присвяченій митній справі та оподаткуванню, нагальною проблемою визнається недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників митниці. Очікуваними стратегічними результатами, які мають позитивно на це вплинути, визначено, серед іншого, мінімізацію корупційних ризиків внаслідок створення органу громадського контролю за поточною діяльністю митних органів, який матиме повноваження, визначені законом, а також

налагодження співпраці з громадськістю та бізнес-асоціаціями під час розробки та вжиття заходів із запобігання корупції у митних органах [117].

На виконання цих положень передбачено розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону, відповідно до якого:

1) визначено статус органу громадського контролю за поточною діяльністю Держмитслужби;

2) визначено вимоги до формування органу громадського контролю за поточною діяльністю Держмитслужби, які передбачають прозорий конкурс шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України, за кандидатів, що були обрані серед громадських організацій, бізнес-асоціацій та експертів;

3) визначено кількість членів органу громадського контролю за поточною діяльністю Держмитслужби, а також встановлено, що серед них не повинно бути представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування або афілійованих із ними представників громадськості;

4) встановлено повноваження органу громадського контролю за поточною діяльністю Держмитслужби, які, зокрема, включають участь в оцінці корупційних ризиків та вжитті заходів із запобігання корупції, розробленні проектів нормативно-правових актів, здійснення моніторингу ефективності реалізації Держмитслужбою її повноважень;

5) встановлено, що строк повноважень члена органу громадського контролю за поточною діяльністю Держмитслужби становить 2 роки [118].

Принагідно звернемо увагу й на Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки, що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 та яка відображає критичну оцінку стану утвердження організацій громадянського суспільства у системі публічного адміністрування та окреслює перспективи його покращення.

Зокрема, у документі визнається, що в Україні не сформувалася культура належної відкритості та прозорості діяльності публічних

інституцій, конструктивної та взаємовигідної співпраці влади із заінтересованими сторонами (передусім громадськістю). Публічні службовці нерідко сприймають питання взаємодії з громадськістю як обтяжуюче, а тому здійснюють відповідні заходи (громадські обговорення, публічні консультації тощо) досить формально [119].

У контексті місця громадянського суспільства серед організаційного та правового інструментарію забезпечення формування та реалізації митної політики державна антикорупційна програма вказує на необхідність вдосконалення органу громадського контролю при Державній митній службі України на доповнення до посилення цифровізації та автоматизації діяльності митних органів для сприяння ефективному, прозорому та прогнозованому функціонуванню митних органів. У практичній площині це має послугувати поштовхом у бік виправлення системної неефективності рішень та дій посадових осіб митних органів, масштабного зловживання повноваженнями, що впливає на бізнес у вигляді фінансових, часових та інших витрат (п. 2.3 Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки) [119].

Поступ до розгортання системи громадського контролю діяльності митних органів повною мірою підтримується й самими представниками громадськості. Зокрема, за підсумками виконаного Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій громадського моніторингу роботи митних органів були дані рекомендації щодо підвищення громадського контролю за діяльністю митних органів [120, с. 18].

Просування до належного регулювання організації, повноважень та порядку діяльності рад громадського контролю засвідчується законопроектною роботою, що спрямована на системне реформування механізму державного нагляду (контролю).

Передусім, йдеться про проект Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 5 серпня 2021 р. № 5837 (далі – проект Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)»),

яким передбачається, серед іншого, залучення громадськості до розгляду звернень суб'єктів господарювання щодо оскарження дій (бездіяльності) посадових осіб та рішень органів державного нагляду (контролю), створення інституту громадських рад з питань державного нагляду (контролю) [121].

Зокрема, у приписах ст. 26 проекту Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» пропонується встановити, що для повного та об'єктивного розгляду скарг суб'єктів господарювання на дії (бездіяльність) посадових осіб або рішень органів державного нагляду (контролю), органом державного нагляду (контролю) утворюється Рада з питань державного нагляду (контролю), яка є консультативно-дорадчим органом при органі державного нагляду (контролю) та діє згідно із положенням, що затверджується цим органом відповідно до типового положення про Раду з питань державного нагляду (контролю), затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Склад Ради з питань державного нагляду (контролю) формується у кількості не більше ніж 10 осіб з посадових осіб органу державного нагляду (контролю) та представників громадських організацій, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, наукових установ (за їх пропозиціями). Представники громадських організацій, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, наукових установ залучаються до складу Ради з питань державного нагляду (контролю) в кількості не менше ніж 50 відсотків її складу. Формою роботи Ради з питань державного нагляду (контролю) є засідання, що проводяться за потреби, у разі наявності хоча б однієї скарги [122].

У цьому зв'язку слід підкреслити й важливість забезпечення достатнього рівня професіоналізму членів рад громадського контролю. Так, В. Ю. Микулець у цьому зв'язку зауважив, що ефективний цивільний демократичний контроль можливий лише за умови залучення

кваліфікованих представників громадянського суспільства. Тому, до представників громадських інститутів, які претендують на здійснення відповідного контролю у сфері митних відносин, мають висуватись вимоги наявності професійних знань і навичок у цій галузі, вміння орієнтуватися в національній й міжнародній правовій базі щодо митних відносин [16, с. 451].

Таким чином, можна підсумувати, що передумовами створення та подальшого вдосконалення інституційних й законодавчих основ діяльності органу громадського контролю за поточною діяльністю митних органів у положеннях законодавства України, документах публічної політики та законопроектах визначені недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірний обсяг дискреційних повноважень, а також необхідність мінімізації корупційних ризиків та налагодження співпраці з громадськістю та бізнес-асоціаціями.

Взявши до уваги ці документи, а також ураховуючи результати дослідження законодавства України про органи громадського контролю й відповідний зарубіжний досвід, вважаємо, що порядок формування, межі повноважень та порядок діяльності ради громадського контролю при митній службі мають ґрунтуватись на таких концептуальних засадах: 1) формування персонального складу ради громадського контролю за митною службою шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України, за кандидатів, що були обрані серед громадських організацій, бізнес-асоціацій та експертів та не є представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування або афілійованими із ними представниками громадськості (як альтернатива, пропонується допускати участь у діяльності рад громадського контролю посадових осіб митних органів у кількості, яка є меншою за половину їх складу), які відповідають вимогам щодо належного рівня кваліфікації та професійного досвіду; 2) установлення строку повноважень члена ради громадського контролю за митною службою

тривалістю 2 роки; 3) розширення повноважень ради громадського контролю за митною службою за рахунок включення до них питань: 3-1) оцінки виконання митною службою показників ефективності та результативності її діяльності; 3-2) участі у розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб митного органу, у тому числі шляхом включення її членів до складу дисциплінарних комісій митних органів; 3-3) участі у конкурсному доборі працівників, у тому числі керівництва, митних органів шляхом включення членів ради громадського контролю до складу кадрових комісій, номінаційних комітетів тощо [123].

Рада громадського контролю при митній службі має бути постійним майданчиком обміну інформацією, зауваженнями та пропозиціями із підприємствами та фізичними особами щодо діяльності митних органів за її основними напрямками як на стадії розробки, так й на стадії реалізації нормативно-правових актів та адміністративних актів для відшукування шляхів гармонійного поєднання цілей та принципів державної митної політики із комерційними інтересами суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Продовжимо дослідження концептуальних, організаційних та регуляторних аспектів інструментарію громадського контролю за діяльністю митних органів, розвиваючи бачення оптимального складу прав громадськості у рамках оцінки дотримання органами влади положень законодавства та показників ефективності їх діяльності.

Однак, перед висловленням висновків та пропозицій щодо регламентації тих чи інших механізмів громадського контролю, наведемо рекомендації Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України щодо необхідного ступеня цілісності законодавчого регулювання інституту громадського контролю. За твердженням його фахівців, висловленим у їх висновку на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і

посадових осіб місцевого самоврядування» № 2282 від 17 жовтня 2019 р. Зокрема, за підсумками аналізу цього законопроекту було вказано на те, що у його положеннях має бути відповідь на питання про природу відповідного інституту, його завдання, місце та роль в організації держави та суспільства, сутність громадського контролю тощо. З огляду на те, що наразі громадський контроль практично не регулюється ні на законодавчому, ні на підзаконному рівні, видається, що регулювання відповідних відносин має бути більш докладним [37].

У цьому зв'язку наукова спільнота нерідко наголошує на необхідності охоплення законодавчими приписами усіх ключових матеріально-правових та процедурних аспектів організації та забезпечення реалізації інструментарію громадського контролю, забезпечуючи тим самим належний рівень комплексності його правового регулювання. В. М. Панасюк з цього приводу вказала на те, що в Україні відсутнє належне правове забезпечення функціонування механізму взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами публічної влади, а саме: законодавчо визначеної чіткої та послідовної характеристики суб'єктного складу та інститутів громадянського суспільства; конституційно-правового регулювання відносин інститутів громадянського суспільства і державного апарата; стабільних і чітких юридичних інструментів і процедур взаємодії інститутів громадянського суспільства і держави, які забезпечують баланс їх інтересів [27, с. 298-299]. Так само, О. С. Дніпров, міркування якого наводить Ю. М. Ніронка, підкреслив, що однією з основних проблем, пов'язаних з громадським контролем, є ігнорування концептуального бачення проблеми організації та здійснення громадського контролю в Україні, що стало причиною низької якості пропонованих законопроектів [22, с. 66; 124, с. 41]. Наприклад, проект закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 р. № 4254 критикувався Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України, у тому числі через те, що у його положеннях не визначене співвідношення діяльності громадських рад,

інших допоміжних органів, які утворюються при центральних та місцевих органах виконавчої влади, та публічного обговорення [47].

Регламентуючи взаємодію інститутів громадянського суспільства із відповідними органами влади, положення законодавства України мають узгоджуватись із стандартами якості норм права та правового регулювання. Зокрема, у висновку на проект Закону України «Про громадський контроль» від 13 листопада 2015 р. № 2737-1 Комітет Верховної Ради України з питань правової політики звернув увагу на те, що одне з його положень передбачає, що під час проведення громадської експертизи та перевірки об'єкт громадського контролю зобов'язаний співпрацювати із суб'єктом такого контролю, однак спосіб співпраці з тексту законопроекту чітко не впливає. Так само, інше запропоноване законопроектом правило закріплює право суб'єктів громадського контролю брати участь у засіданнях громадських рад, що функціонують при об'єктах громадського контролю, але порядок реалізації цього права у проекті також не визначається. Аналогічне зауваження стосується і припису щодо права суб'єкта громадського контролю брати участь у роботі експертних, консультативних, дорадчих та наглядових органів, створених органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [125].

Обміркувавши вищевикладене, констатуємо, що оновлена модель громадського контролю за діяльністю митних органів має бути цілісною та включати усі утверджені у законодавстві України механізми громадського контролю з побудовою між ними системних взаємозв'язків та належним регулюванням правових аспектів взаємодії учасників відповідних організаційних майданчиків та процедур громадського контролю. Контури загального та спеціального інституційного та правового інструментарію громадського контролю, який буде опосередковувати відповідну діяльність представників громадськості, мають бути удосконалені на основі найбільш прогресивних пропозицій наукового та експертного співтовариства.

Повертаючись до тематики комплексу прав приватного сектору економіки та інститутів громадянського суспільства щодо контролю за діяльністю органів публічної влади, насамперед, зазначимо, що на основі результатів наукового опрацювання законодавства України про державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, а також правового підґрунтя діяльності ради бізнес-омбудсмена, видається цілком обґрунтованим стверджувати про те, що права рад громадського контролю та інших представників громадськості у рамках заходів громадського контролю за діяльністю митних органів мають включати можливості: бути присутніми, зокрема, під час здійснення заходів митного контролю та митного оформлення, знайомитись із відповідною інформацією та документами, захищати права підприємств та фізичних осіб шляхом розгляду їх скарг та звернення до митних органів з підготовкою за його підсумками консультативно-дорадчих висновків та інші заходи із їх адаптацією до особливостей митних правовідносин.

У цьому контексті видається слушним також звернутись до положень законопроектів та міркувань наукового співтовариства, які відображають підходи до визначення кола прав представників громадськості щодо втручання у діяльність відповідних органів влади.

Зокрема, примітним у цьому зв'язку є ч. 1 ст. 8 проекту закону України «Про громадський контроль за забезпеченням прав, свобод, законних інтересів осіб, затриманих, підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів, арештованих, засуджених та сприяння громадськими організаціями роботі установ і органів виконання покарань, місць тримання під вартою» № 7350 від 5 червня 2001 р., у якому пропонувалось наділити громадських інспекторів при здійсненні громадського контролю правом, у тому числі:

- відвідувати у будь-який час органи та установи внутрішніх справ, інші установи, що використовуються для тримання затриманих, а також в порядку, передбаченому законодавством та із дотриманням правил

внутрішнього розпорядку – інші кримінально-виконавчі установи, передбачені законом;

- відвідувати на власний розсуд приміщення, де проживають засудженні, штрафні та дисциплінарні ізолятори, одиночні камери або приміщення камерного типу, їдальні, місця для прогулянок, бібліотеки, інші приміщення установ та органів виконання покарань, за винятком об'єктів охорони, відвідувати які вони мають право за згодою керівника установи чи органу виконання покарань;

- приймати заяви та скарги від затриманих, підозрюваних, обвинувачених, арештованих, засуджених, їх представників та родичів та звертатись до керівництва установ та органів виконання покарань, місць тримання під вартою із вимогами про вжиття відповідних заходів;

- звертатись із заявами до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, слідчого, посадових осіб установ чи органів виконання покарань, місць тримання під вартою, інших посадових осіб з питань, що стосуються забезпечення прав і законних інтересів затриманих, підозрюваних, обвинувачених, арештованих, засуджених [126].

Разом з тим, допускається й можливість установлення тимчасових обмежень прав представників громадськості за особливих обставин. За змістом ч. 2 ст. 8 проекту закону України «Про громадський контроль за забезпеченням прав, свобод, законних інтересів осіб, затриманих, підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів, арештованих, засуджених та сприяння громадськими організаціями роботі установ і органів виконання покарань, місць тримання під вартою» у випадку введення режиму особливих умов в установах та органах виконання покарань, і в місцях тримання під вартою право громадського інспектора відвідувати зазначені органи та установи, мати побачення із засудженими може бути обмежено. Про обмеження прав громадського інспектора начальником установи або органу виконання покарань чи вищою посадовою особою виноситься постанова із зазначенням строку, на який права

громадського інспектора обмежуються. Зазначена постанова може бути оскаржена до суду, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або прокурору [126].

Таким чином, пропозиція щодо наділення уповноважених інститутів громадського суспільства та окремих представників громадянського суспільства правами щодо оперативного контролю за діяльністю органів влади має широку підтримку у положеннях законопроектів та наукових працях. Разом з тим, ці можливості мають супроводжуватись заходами запобігання та протидії зловживанням з боку громадськості під час здійснення її представниками заходів контролю як гарантіями нормального (безперешкодного) функціонування органів влади. Насамперед, право бути присутнім під час здійснення ними тих чи інших владних управлінських функцій має обмежуватись лише ситуаціями взаємодії органів влади із приватними учасниками правовідносин, коли вони мають закріплене адміністративно-процедурним законодавством право бути почутими. Участь представників громадськості має не виходити за рамки фіксації перебігу тих чи інших процедур, висловлення зауважень та пропозицій щодо їх ходу та результатів, отримання скарг від приватних учасників відповідних правовідносин та їх направлення за юрисдикційною належністю.

Окрема увага для належного використання механізмів громадського контролю має бути приділена інституційній спроможності суб'єктів владних повноважень, яка має забезпечуватись, використанням найбільш технологічних організаційно-технічних засобів та наявністю у відповідних органів влади кадрового потенціалу й фінансових ресурсів для виконання їх обов'язків щодо підготовки, проведення заходів громадського контролю, опрацювання та врахування їх результатів.

Зокрема, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у його висновку на проект закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 р. № 4254 висловило пересторогу щодо того, що ускладнити реалізацію приписів цього законопроекту можуть

переобтяженість та неуніфікована структура сайтів суб'єктів владних повноважень, відсутність ефективної системи пошуку інформації на сайтах переважної більшості відповідних органів, а також інші проблеми, які вимагають додаткових ресурсів (кадрових, матеріальних, фінансових). Цілком справедливим є зауваження парламентських експертів щодо того, що реалізація пропонованих проектом положень, потенційно може призвести до збільшення навантаження на працівників суб'єктів владних повноважень, які здійснюватимуть підготовку проектів актів і будуть задіяні в організації і проведенні публічних консультацій [47]. У світлі цього, галузеві експерти підкреслюють, що основними пріоритетами у напрямі підвищення ефективності консультацій з громадськістю мають стати активізація інформаційно-роз'яснювальної роботи серед інститутів громадянського суспільства щодо механізмів проведення консультацій та способах участі у них, проведення тренінгів та інших навчальних заходів для представників органів виконавчої влади з питань якісного проведення консультацій, переваг взаємодії з громадськістю, проведення тренінгів чи інших навчальних заходів для представників інститутів громадянського суспільства з питань якісної підготовки пропозицій до проектів рішень, винесених на консультації [43, с. 95].

Особлива увага має бути приділена механізму публічних консультацій з громадськістю з питань реалізації митної політики як одному з основоположних інструментів громадського контролю зі значним потенціалом щодо забезпечення підприємствам та фізичним особам – учасникам митних правовідносин, впливати на цей процес у його правотворчій та правозастосовній складовій.

Основним недоліком правил проведення суб'єктами владних повноважень публічних консультацій, як й інших основних заходів громадського контролю, як зазначається у пояснювальній записці до проекту закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 р. № 4254 є те, що питання їх проведення фрагментарно врегульовані у законодавчих та

підзаконних актах, що призводить до формування суперечливої практики проведення публічних консультацій державними органами та органами місцевого самоврядування [61]. Проблематика законодавчого регулювання питань здійснення заходів громадського контролю у частині публічних консультацій була вирішена із прийняттям Закону України «Про публічні консультації».

Водночас, на доповнення до нововведень, передбачених цим законом, прогресивні напрями подальшого удосконалення публічних консультацій пропонуються у аналітичному звіті Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України». Зокрема, на переконання фахівців нього громадського об'єднання, у нормативно-правовому акті, який визначатиме порядок проведення консультацій між органами влади та громадськістю, необхідно: а) конкретизувати перелік питань, щодо яких консультації мають проводитись в обов'язковому порядку, зокрема – уточнити перелік проектів актів, які відносяться до таких, що мають важливе суспільне значення; б) передбачити правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур консультацій з громадськістю (за основу можуть бути взяті відповідні положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»); в) розширити передбачений Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики перелік форм консультацій, які можуть застосовуватись органами влади (письмові консультації, інтерв'ювання тощо); г) передбачити обов'язковість оприлюднення (у т.ч. на веб-сайті органу чи сайту «Громадянське суспільство і влада») всіх пропозицій, отриманих органом влади в ході проведення консультацій, незалежно від того, чи проводились відповідні консультації в електронній формі; г) передбачити обов'язковість підготовки органами влади щорічних звітів про результати виконання щорічних планів проведення консультацій з громадськістю [43, с. 95].

Таким чином, порядок проведення митними органами консультацій з громадськістю має відобразити обов'язок митних органів оприлюднювати інформацію про те, щодо яких проектів актів митних органів обов'язково та факультативно проводяться електронні консультації із градацією цих актів, залежно від ступеня їх впливу на систему митно-тарифного регулювання та митного адміністрування, який визначатиме тривалість електронних консультацій та рівень деталізації обґрунтування відповіді митних органів на пропозиції та зауваження, що надійшли. Правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур консультацій з громадськістю мають, після спливу деякого перехідного періоду, ґрунтуватись на положеннях Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» із запровадженням можливості виправлення допущених органами влади порушень шляхом оголошення додаткових консультацій з можливістю перегляду прийнятого митним органом правового акта.

Крім того, подальшим важливим системним кроком щодо вдосконалення системи громадського контролю є запровадження універсального та комплексного організаційного й правового підґрунтя здійснення й інших заходів громадського контролю, таких як громадське спостереження та громадська експертиза.

Висновки до розділу 3

1. Державна митна політика спрямована на одночасне створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності (полегшення торгівлі, сприяння транзиту, збільшення товарообігу та пасажиропотоку) та її регулювання (застосування заходів митно-тарифного та нетарифного регулювання), а також на захист внутрішнього ринку /

забезпечення безпеки суспільства (зокрема, шляхом контролю за дотриманням заборон та обмежень щодо переміщення через митний кордон товарів, які не відповідають вимогам якості та безпеки) та реалізацію митних інтересів держави (забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, а також їх примусове стягнення).

Основоположними векторами розвитку системи митного законодавства та митного адміністрування, що закріплені програмними документами Європейського Союзу: є централізація митних органів із забезпеченням єдності практики митного контролю, митного оформлення та вирішення митних спорів; налагодження співробітництва митних органів із державними органами із суміжною компетенцією (на виконання принципу діяльності держави як єдиного цілого); уніфікація інформаційно-телекомунікаційних систем, за допомогою яких здійснюється взаємодія митних органів зі суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, а також упровадження у ці системи технологій машинного навчання та штучного інтелекту для автоматизованого формування у митних органів уявлення про увесь ланцюжок поставок та рух товарів у режимі реального часу та його дослідження з мінімальним людським втручанням. Усі ці нововведення спрямовані на подальше утвердження основних показників ефективності упорядкування митних відносин, якими є: 1) передбачуваність, послідовність та прозорість застосування митних правил та процедур; 2) здійснення митних формальностей на основі управління ризиками із максимальним сприянням законній зовнішньоекономічній діяльності та запобігання й протидії митному шахрайству.

Особливе значення у конвенціях та міжнародних рекомендаціях з митних питань, так само як й у документах публічної політики Європейського Союзу та України визнається за співробітництвом митних органів із суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадськістю, у

всіх випадках, коли це можливо, зокрема, за допомогою процедур публічних консультацій для нових регуляторних заходів у митній сфері.

Відповідно до міжнародних стандартів та рекомендацій якомога більш широка та ефективна взаємодія між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності є елементом належного управління у митній сфері. Вимоги, яким цей процес має відповідати, включають, насамперед: 1) високе представництво митних органів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та їх об'єднань з урахуванням рівня взаємодії; 2) репрезентативність організаційних майданчиків (організаційно-правових форм) для взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (незалежно від їх сектору, розміру та інших ознак); 3) компетентність та досвідченість представників митних органів та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; 4) добровільність, простота, прозорість та відкритість заходів взаємодії та їх результатів, які мають досягатись, головним чином, за допомогою використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; 5) практична спрямованість заходів взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у площині формування та/або реалізації державної митної політики (що включає як політичні питання, які лежать у межах дискреційних повноважень уповноважених державних органів, так й питання застосування вимог митного законодавства у конкретних справах та їх категоріях); 6) реалізація результатів взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, яка має належним чином підтверджуватись. Якісна організація партнерства між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності дозволить досягти таких загальних результатів: а) наближення державної митної політики, митного законодавства та практики його реалізації до реалій і потреб зовнішньоекономічної діяльності та найбільш ефективних підходів до їх вирішення питань її регулювання; б) посилення легітимності митних правил, підвищення рівня їх розуміння та добровільного

дотримання, зменшення кількості митних спорів; г) розширення кола каналів зв'язку із митними органами для одержання інформації з митних питань, зворотного зв'язку щодо стану митного законодавства та проблем у його реалізації, планів реформ, поведінки підприємств та фізичних осіб у митній сфері тощо; г) підвищення прозорості, передбачуваності та доброчесності у діяльності митних органів; д) покращена репутація та видимість суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності для митних органів та їх контрагентів.

2. Оновлена модель громадського контролю за діяльністю митних органів має бути цілісною та включати усі утверджені у законодавстві України механізми громадського контролю (публічні консультації, громадське спостереження (моніторинг), громадська експертиза тощо) із їх упорядкуванням на рівні закону та побудовою між ними системних взаємозв'язків та належним регулюванням правових аспектів взаємодії учасників відповідних заходів громадського контролю

Порядок формування, межі повноважень та порядок діяльності ради громадського контролю при митній службі мають ґрунтуватись на таких концептуальних засадах: 1) формування персонального складу ради громадського контролю за митною службою шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України, за кандидатів, що були обрані серед громадських організацій, бізнес-асоціацій та експертів та не є представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування або афілійованими із ними представниками громадськості (як альтернатива, пропонується допускати участь у діяльності рад громадського контролю посадових осіб митних органів у кількості, яка є меншою за половину їх складу), які відповідають вимогам щодо належного рівня кваліфікації та професійного досвіду; 2) установлення строку повноважень члена ради громадського контролю за митною службою тривалістю 2 роки; 3) розширення повноважень ради громадського контролю за митною службою за рахунок включення до них питань: 3-

1) оцінки виконання митною службою показників ефективності та результативності її діяльності; 3-2) участі у розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб митного органу, у тому числі шляхом включення її членів до складу дисциплінарних комісій митних органів; 3-3) участі у конкурсному доборі працівників, у тому числі керівництва митних органів шляхом включення членів ради громадського контролю до складу кадрових комісій тощо.

Комплекс прав рад громадського контролю та інших представників громадськості у рамках заходів громадського контролю за діяльністю митних органів має включати їх можливості: бути присутніми, зокрема, під час здійснення заходів митного контролю та митного оформлення, знайомитись із відповідною інформацією та документами, захищати права підприємств та фізичних осіб шляхом розгляду їх скарг та звернення до митних органів з підготовкою за його підсумками консультативно-дорадчих висновків та інші заходи із їх адаптацією до особливостей митних правовідносин. Разом з тим, ці можливості мають супроводжуватись заходами запобігання та протидії зловживанням з боку громадськості під час здійснення її представниками заходів контролю як гарантіями нормального (безперешкодного) функціонування органів влади. Насамперед, право бути присутнім під час здійснення ними тих чи інших владних управлінських функцій має обмежуватись лише ситуаціями взаємодії органів влади із приватними учасниками правовідносин, коли вони мають закріплене адміністративно-процедурним законодавством право бути почутими. Участь представників громадськості має не виходити за рамки фіксації перебігу тих чи інших процедур, висловлення зауважень та пропозицій щодо їх ходу та результатів, отримання скарг від приватних учасників відповідних правовідносин та їх направлення за юрисдикційною належністю.

Порядок проведення митними органами публічних консультацій має відобразити обов'язок митних органів оприлюднювати інформацію про те, щодо яких проектів актів митних органів обов'язково та факультативно

проводяться електронні консультації із градацією цих актів, залежно від ступеня їх впливу на систему митно-тарифного регулювання та митного адміністрування, який визначатиме тривалість електронних консультацій та рівень деталізації обґрунтування відповіді митних органів на пропозиції та зауваження, що надійшли. Правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур консультацій з громадськістю мають, після впливу деякого перехідного періоду, ґрунтуватись на положеннях Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» із запровадженням можливості виправлення допущених органами влади порушень шляхом оголошення додаткових консультацій з можливістю перегляду прийнятого митним органом правового акта.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що полягає у забезпеченні наукового підґрунтя для вдосконалення правових та організаційних основ громадського контролю за діяльністю митних органів на основі теоретичних поглядів на ключові елементи механізму громадського контролю за діяльністю державних органів, закріплених законодавством України, загальних та галузевих адміністративно-правових засад громадського контролю за діяльністю державних органів та з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду й пріоритетних напрямів вдосконалення підходів до залучення громадянського суспільства до забезпечення законності та ефективності діяльності державних органів. За результатами дослідження цих джерел та авторського осмислення оптимальних перспектив вдосконалення теорії й законодавчого регулювання питань громадського контролю за діяльністю митних органів сформульовані такі висновки.

1. Визначено, що громадським контролем за діяльністю суб'єктів владних повноважень є діяльність представників громадськості щодо оцінки відповідності правових актів та документів публічної політики суб'єктів владних повноважень (їх проектів) вимогам законодавства (оцінка правомірності / перевірка з метою запобігання та виявлення порушень вимог законодавства) та/або цілям й показникам ефективності формування та/або реалізації державної політики або місцевого самоврядування (оцінка доцільності / відповідності суспільним інтересам) з можливістю висловлення зауважень та пропозицій щодо альтернативних підходів до вирішення відповідного питання організації та/або діяльності суб'єкта владних повноважень. Підкреслено, що громадський контроль: 1) не охоплює інформаційний обмін між громадськістю та суб'єктами владних повноважень, який здійснюється не у межах заходів оцінки їх діяльності

вимогам правомірності та ефективності з формулюванням відповідних зауважень та пропозицій, а на виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень щодо дотримання відкритості та прозорості їх діяльності; 2) не здійснюється суб'єктами владних повноважень та не можуть підміняти собою процес прийняття владних управлінських рішень, що виключає можливість прийняття інститутами громадянського суспільства чи іншими суб'єктами рішень, які є обов'язковими до виконання (що свідчить про делегування їм владних повноважень й набуття ними статусу суб'єктів владних повноважень); 3) не здійснюється суб'єктами, які діють не як інститут громадянського суспільства чи окремий представник громадськості у публічних інтересах, а мають приватний (особистий) інтерес у результаті вирішення того чи іншого питання

2. Установлено, що основні форми громадського контролю включають, головним чином: 1) діяльність рад громадського контролю, рад доброчесності та інших консультативно-дорадчих органів, які формуються з представників громадськості при суб'єктах владних повноважень для організації та безпосереднього здійснення заходів громадського контролю за їх діяльністю; 2) подання пропозицій (зауважень), адміністративне та судове оскарження представниками громадськості рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в інтересах необмеженого (неперсоніфікованого) кола осіб у межах заходів оцінки їх діяльності вимогам правомірності та/або ефективності; 3) публічні консультації, у тому числі публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю, адресні консультації та вивчення громадської думки; 4) громадська експертиза діяльності суб'єктів владних повноважень, у тому числі громадська перевірка, громадське розслідування тощо; 5) громадське спостереження (громадський моніторинг). Запропоновано класифікувати форми громадського контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень можна класифікувати за критеріями: 1) характеру участі громадськості у їх здійсненні – на прямі (безпосередні) та непрямі (опосередковані) форми

громадського контролю; 2) сфери застосування форм громадського контролю – на загальні (універсальні) та спеціальні форми громадського контролю; 3) їх часового співвідношення із моментом прийняття політичного або владного управлінського рішення – на форми громадського контролю постійного характеру, універсальні форми громадського контролю, форми попереднього (превентивного), поточного (оперативного), та наступного громадського контролю

3. Обґрунтовано, що порядок формування, межі повноважень та порядок діяльності органу громадського контролю при митній службі мають ґрунтуватись на таких концептуальних засадах: 1) формування персонального складу ради громадського контролю за митною службою шляхом рейтингового інтернет-голосування громадян, які проживають на території України, за кандидатів, що були обрані серед представників громадськості та не є працівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування або афілійованими із ними представниками громадськості, які відповідають вимогам щодо належного рівня кваліфікації та професійного досвіду; 2) установлення строку повноважень члена органу громадського контролю за митною службою тривалістю 2 роки; 3) розширення повноважень органу громадського контролю за митною службою за рахунок включення до них питань: 3-1) оцінки виконання митною службою показників ефективності та результативності її діяльності; 3-2) участі у розгляді скарг на рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб митного органу, у тому числі шляхом включення її членів до складу дисциплінарних комісій митних органів; 3-3) участі у конкурсному доборі працівників, у тому числі керівництва, митних органів шляхом включення членів ради громадського контролю до складу кадрових комісій тощо.

Наведені аргументи на користь того, що порядок проведення митними органами публічних консультацій має відобразити обов'язок митних органів оприлюднювати інформацію про те, щодо яких проектів актів митних органів обов'язково та факультативно проводяться електронні консультації

із градацією цих актів, залежно від ступеня їх впливу на систему митно-тарифного регулювання та митного адміністрування, який визначатиме тривалість електронних консультацій та рівень деталізації обґрунтування відповіді митних органів на пропозиції та зауваження, що надійшли. Вказано на те, що правові наслідки недотримання органами влади встановлених процедур консультацій з громадськістю мають, після впливу деякого перехідного періоду, ґрунтуватись на положеннях Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» із запровадженням можливості виправлення допущених органами влади порушень шляхом оголошення додаткових консультацій з можливістю перегляду прийнятого митним органом правового акта.

4. З'ясовано, що у зарубіжній експертній думці та на рівні Європейського парламенту все більш вираженою стає тенденція до підтримки курсу на підвищення ступеня прозорості відомостей щодо експортно-імпортних операцій шляхом зменшення частки цих відомостей, які належать до інформації з обмеженим доступом та становлять комерційну таємницю. Підкреслено, що реальний вплив публічних консультацій на діяльність митних органів у зарубіжних державах (Європейський Союз, Сполучене Королівство, США тощо) досягається, головним чином, шляхом закріплення правового значення зауважень та пропозицій громадськості з тих чи інших питань публічного адміністрування та гарантування належного виконання адміністративним органом його обов'язку враховувати зауваження та пропозиції громадськості у його діяльності за допомогою заходів відповідальності його посадових осіб, іншими способами й засобами. Зауважено, що у цьому контексті йдеться про заходи реагування у разі прийняття нормативно-правових та адміністративних актів без проведення публічних консультацій або з порушенням їх порядку, якщо їх обов'язковість установлена законом, так само як й у разі необґрунтованого неврахування пропозицій та зауважень від громадськості або ненадання відповіді на них. Установлено, що ці заходи включають

можливість: а) адміністративного та судового оскарження відповідних актів (Португалія, Румунія, США); б) відмови у державній реєстрації нормативно-правового акта за цих обставин (Боснія та Герцеговина); в) застосування до керівників та інших посадових осіб митних органів, на яких покладається організація консультацій з громадськістю, дисциплінарних стягнень за порушення порядку їх проведення (Сполучене Королівство).

5. Узагальнено, що вимоги, яким має відповідати процес взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, включають, насамперед: 1) високе представництво митних органів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та їх об'єднань з урахуванням рівня взаємодії; 2) репрезентативність організаційних майданчиків (організаційно-правових форм) для взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (незалежно від їх сектору, розміру та інших ознак); 3) компетентність та досвідченість представників митних органів та суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності; 4) добровільність, простота, прозорість та відкритість заходів взаємодії та їх результатів, які мають досягатись, головним чином, за допомогою використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; 5) практична спрямованість заходів взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності у площині формування та/або реалізації державної митної політики (що включає як політичні питання, які лежать у межах дискреційних повноважень уповноважених державних органів, так й питання застосування вимог митного законодавства у конкретних справах та їх категоріях); 6) реалізація результатів взаємодії між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, яка має належним чином підтверджуватись.

6. Наголошено на тому, що модель громадського контролю за діяльністю митних органів має бути цілісною та включати усі утверджені у законодавстві України механізми громадського контролю (публічні

консультації, громадське спостереження (моніторинг), громадська експертиза тощо) із їх упорядкуванням на рівні закону та побудовою між ними системних взаємозв'язків та належним регулюванням правових аспектів взаємодії учасників відповідних заходів громадського контролю

Обґрунтовано, що комплекс прав рад громадського контролю та інших представників громадськості у рамках заходів громадського контролю за діяльністю митних органів має включати їх можливості: бути присутніми, зокрема, під час здійснення заходів митного контролю та митного оформлення, знайомитись із відповідною інформацією та документами, захищати права підприємств та фізичних осіб шляхом розгляду їх скарг та звернення до митних органів з підготовкою за його підсумками консультативно-дорадчих висновків та інші заходи із їх адаптацією до особливостей митних правовідносин. Підкреслено, що ці можливості мають супроводжуватись заходами запобігання та протидії зловживанням з боку громадськості під час здійснення її представниками заходів контролю як гарантіями нормального (безперешкодного) функціонування органів влади. Зазначено, зокрема, що право бути присутнім під час здійснення ними тих чи інших владних управлінських функції має обмежуватись лише ситуаціями взаємодії органів влади із приватними учасниками правовідносин, коли вони мають закріплене адміністративно-процедурним законодавством право бути почутими. Участь представників громадськості має не виходити за рамки фіксації перебігу тих чи інших процедур, висловлення зауважень та пропозицій щодо їх ходу та результатів, отримання скарг від приватних учасників відповідних правовідносин та їх направлення за юрисдикційною належністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 1 січня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Теоретико_правові засади громадського контролю за діяльністю органів державної влади : монографія / Л. Р. Наливайко, О. В. Савченко. К.: «Хай_Тек Прес», 2017. 276 с.
3. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. Дата оновлення: 31 березня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17/conv#n55>.
4. Пришляк Г. Я. Правові форми демократичного контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Львів, 2011. 20 с.
5. Богачова О. В. Принцип демократизму законотворчого процесу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. Вип. 3. С. 5-11.
6. Черненко І. О., Близнюк А. С. Конституційна сутність громадського контролю як форми взаємодії публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Публічне урядування*. 2023. 1 (34). С. 58-70. DOI: 10.32689/2617-2224-2023-1(34)-7.
7. Янчук А.О. Поняття контрольної діяльності народу: конституційно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Випуск 24. Том 1. С. 165-169.
8. Sanderson P. A Report on the Evidence Base for The Local Better Regulation Office. Cambridge: University of Cambridge, 2011. 47 p. URL:

https://www.cchpr.landecon.cam.ac.uk/system/files/documents/Final-Report_9.pdf

9. Organisation for Economic Co-operation and Development. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. OECD Publishing, Paris. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

10. Пак Н. Т., Воронець Є. С. Громадський контроль діяльності органів публічної влади: сутність та механізми здійснення. *Молодий вчений*. 2021. № 2. С 138-141. DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2021-9-97-28>

11. Пояснювальна записка до проекту закону України про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні від 30 квітня 2021 року № 5458. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71831.

12. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 11 листопада 2019 року на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» (реєстр. № 2282 від 17 жовтня 2019 року). URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67115&pf35401=509308>.

13. Проект Закону України «Про правові та організаційні засади громадського контролю та громадського діалогу в Україні» від 30 квітня 2021 р. № 5458. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=71831&pf35401=546999>

14. Federal Ministry of Transport and Digital Infrastructure. Manual for Good Public Participation (Planning of major projects in the transport sector). 2014. URL: https://bmdv.bund.de/SharedDocs/EN/publications/manual-for-good-public-participation.pdf?__blob=publicationFile.

15. Василенко В. М. Адміністративно-правове забезпечення громадського контролю за діяльністю Національної поліції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2021. 42 с.
16. Микулець В. Ю. Поняття цивільного демократичного контролю в системі сучасних митних відносин України. *Юридичний бюлетень НАУ*. 2021. Випуск 19. С. 93-100. DOI: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.19.13>
17. Савченко О. В. Співвідношення терміна «громадський контроль» з іншими суміжними правовими категоріями. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 77-83.
18. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. Дата оновлення: 27 квітня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
19. Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин: Закон України від 18 травня 2017 року № 2042-VIII. Дата оновлення: 31 грудня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
20. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Дата оновлення: 9 серпня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>
21. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. Дата оновлення: 9 квітня 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
22. Ніронка Ю. Сутність громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2. С. 67-71.

23. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 2011. 748 с.
24. Захаров Є. Ю. Громадський контроль і права людини. *Інформаційний портал Харківської правозахисної групи*. URL: <http://khp.org/index.php?id=1261552395>
25. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2011. 247 с
26. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 39 с.
27. Панасюк В. М. Громадський контроль та громадський моніторинг як форми взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства: проблеми нормативно-правового забезпечення: Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 18 травня 2018 р.) у 2-х т. Т. 1 / відп. ред. Г. О. Ульянова. 2018. С. 297-299.
28. Гаєва Н. П. Форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян: теоретичний аспект. *Держава і право*. 2010. Вип. 49. С. 133-140.
29. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII Дата оновлення: 18 травня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19/conv#n921>.
30. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 4 січня 2016 року на проект закону України «Про громадський контроль» 13 листопада 2015 року № 2737-1. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55101&pf35401=372032>.

31. Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» від 17 жовтня 2019 року № 282. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/40049>

32. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88. Дата оновлення: 6 липня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02#Text>

33. Шевченко Е. А. Сутність та визначальні ознаки громадського контролю за діяльністю органів влади. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 13. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-13-01-01>

34. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Дата оновлення: 24 грудня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.

35. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. Дата оновлення: 27 березня 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

36. Проект Закону України «Про громадський контроль» від 14 квітня 2014 р. № 4697. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50646&pf35401=297953>.

37. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення інституційного механізму здійснення громадського контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування» від 17 жовтня 2019 року № 2282. URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67115&pf35401=509308>.

38. Пухкал О. Г. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 14. С. 56-58. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/14_2010/18.pdf

39. Ортинський В. Л. Удосконалення державної політики у сфері інформаційних технологій у контексті діяльності органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2016. № 801. С. 3-8.

40. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Дата оновлення: 31 грудня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80/conv#n92>

41. Про публічні консультації: Закон України від 20 червня 2024 року № 3841-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3841-20#Text>

42. Середа Г. Що таке публічні консультації? Опора. 2019. URL: <https://www.oporaua.org/article/samovriaduvannia/partysypatsiia/19535-shcho-take-publichni-konsultatsiyi>

43. Фінальний аналітичний звіт «Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади»/ за ред. Ковриженко К.С. / Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України». К.: КВУ, 2012. С.50.

44. Висновок Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» щодо проекту Закону України «Про публічні консультації» від 1 вересня 2016 року № GEN-UKR/295/2016. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/5/313121.pdf>

45. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Дата оновлення:

24 червня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.

46. Rodrigo D., Amo P. A. Background Document on Public Consultation. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2008. URL: <https://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>

47. Зауваження Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України до проекту Закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 р. № 4254. URL: <https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/pubFile/1690303>

48. Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation of the Council on Open Government OECD/LEGAL/0438. 2025. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.en.pdf>

49. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Дата оновлення: 22 червня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/conv#n337>.

50. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Дата оновлення: 24 квітня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2019-%D0%BF#Text>.

51. Положення про Громадську раду при Державній митній службі України, затверджене Наказом Державної митної служби України від 18 лютого 2021 р. № 110. URL: <https://customs.gov.ua/polozhennia-gromrada>.

52. ACCORD: Підзвітність та нарощування спроможностей для громадського контролю та розбудови реформ митної служби (EU NEIGHBOURS east). URL: <https://euneighbourseast.eu/uk/projects/eu-project-page/?id=2184>

53. Рада бізнес-омбудсмена. Бюро економічної безпеки України: що передбачає прийнятий закон та які можливі наслідки для бізнесу. 2021. URL: <https://boi.org.ua/press-post/byuro-ekonomichnoyi-bezpeky-ukrayiny-shho-peredbachaye-pryjnyatyj-zakon-ta-yaki-mozhlyvi-naslidky-dlya-biznesu/>

54. Порядок формування Ради громадського контролю при Бюро економічної безпеки, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2021 р. № 872. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/872-2021-%D0%BF#Text>.

55. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#n91>.

56. Положення про Раду громадського контролю при Національному антикорупційному бюро, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2022 р. № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-2022-%D0%BF#Text>.

57. Положення про Раду бізнес-омбудсмена, схвалене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF>

58. Державна регуляторна служба України. Читаємо рішення Верховного Суду України, що стосуються реалізації регуляторної політики. 2018. URL: <https://www.drs.gov.ua/press-room/chytayemo-rishennya-verhovnogo-sudu-ukrayiny-shho-stosuyutsya-realizatsiyi-regulyatornoyi-polityky/>.

59. Постанова Верховного Суду від 27 лютого 2019 року у справі № 461/3261/16-а про визнання незаконною та нечинною ухвали. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80128075>.

60. Порядок проведення органами державного нагляду (контролю) консультацій з громадськістю за ініціативою громадських об'єднань, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 398. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398-2017-%D0%BF#Text>

61. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про публічні консультації» від 23 жовтня 2020 р. № 4254. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70235&pf35401=537034>.

62. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. Дата оновлення: 24 червня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text>.

63. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Дата оновлення: 15 листопада 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

64. Положення про громадське спостереження за проведенням зовнішнього незалежного оцінювання, затверджене Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 25 листопада 2011 року № 1354. Дата оновлення: 25 березня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1481-11#Text>.

65. Шевченко Е. А. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів: шляхи підвищення ефективності захисту прав декларантів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 432-436. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.77>

66. Постанова Верховного Суду від 10 травня 2024 року у справі № 420/18539/22 за позовом Громадської організації «Корупція-Стоп» до Одеської міської ради про визнання протиправним та нечинним рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118962288>.

67. Рішення Конституційного Суду України від 28 листопада 2013 року № 12-рп/2013 у справі за конституційним зверненням асоціації «Дім авторів музики в Україні» щодо офіційного тлумачення положень пункту 7 частини першої статті 5 Закону України «Про судовий збір» у взаємозв'язку з положеннями пункту «г» частини першої статті 49 Закону України «Про

авторське право і суміжні права». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-13#Text>.

68. Суддя КАС ВС Володимир Кравчук розповів про право громадських організацій на звернення до адміністративного суду. Судова влада України. 2021. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1139124/>.

69. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Дата оновлення: 20 квітня 2025 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/conv#n2338>

70. Головного управління Державної фіскальної служби України у Кіровоградській області. Про оскарження рішень податкових органів, – в інтерв'ю у рамках проведення Всеукраїнського тижня права. 2018. URL: <https://kr.tax.gov.ua/baner/vseukrainskiy-tijden-prava/print-399378.html>.

71. Organisation for Economic Co-operation and Development. Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. 2020. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/339306da-en/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en>

72. Organisation for Economic Co-operation and Development. Citizens as Partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. 2001. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264195561-en>

73. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Council of Europe Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe. URL: <https://www.osce.org/odihr/33742>

74. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community of 13 December 2007 C 306/1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/lis/sign/eng>

75. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція): міжнародний документ Всесвітньої митної організації та Рада митного співробітництва від 18 травня 1973 року. Дата

оновлення: 12 липня 2023 року. URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643/conv#Text

76. Плані заходів з імплементації положень Угоди Світової організації торгівлі про спрощення процедур торгівлі, затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 року № 444-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2019-%D1%80#Text>

77. Declaration of the Customs Co-operation Council (World Customs Organization) concerning good governance and integrity in customs (revised Arusha Declaration). 1993. URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/declarations/revised_arusha_declaration_en.pdf?la=en

78. Resolution of the Customs Co-operation Council on the role of customs in the 21st century. 2008. URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/role-of-customs-in-the-21st-century-_june-2008_.pdf?la=en

79. World Customs Organization. Customs-Business Partnership Guidance. 2015. 62 p. URL: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/customs-business-partnership-guidance/customs--business-partnership-guidance.pdf>

80. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція): міжнародний документ Організації Об'єднаних Націй від 25 червня 1998. Дата оновлення: 27 квітня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text

81. World Uyghur Congress. Open Call from Civil Society for Access to EU Customs Trade Information. 2022. URL: <https://www.uyghurcongress.org/en/open-call-from-civil-society-for-access-to-eu-customs-trade-information/>

82. Conference of International Non-Governmental Organisations. Code of good practice for civil participation in the decision-making process (revised). 2019. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/code-of-good-practice-301019-en.pdf

83. Customs Administration of the Netherlands (Tax and Customs Administration). Protocol on Customs Business Consultation. URL: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/customs-business-partnership-guidance/customs-of-the-netherlands_-_protocol-on-customs-business-consultation.pdf?la=en.

84. Government of the United Kingdom. Joint Customs Consultative Committee. <https://www.gov.uk/government/groups/joint-customs-consultative-committee>

85. Government of Canada. Canada Border Services Agency: Consultations. 2025. URL: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/consult/menu-eng.html>

86. Canadian Society of Customs Brokers. Participation in Consultations: Government of Canada Consultative Mechanisms. URL: <https://cscb.ca/en/advocacy/participation-consultations>

87. Department of Public Safety and Emergency Preparedness of Canada. What Canadians told us: A Summary on Consultations on Perimeter Security and Economic Competitiveness. 2025. URL: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/brdr-strtgts/bynd-th-brdr/wht-cndns-en.aspx#h>

88. OECD-APEC. Integrated Checklist on Regulatory Reform. A policy instrument for regulatory quality, competition policy and market openness. 2008. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/07/apec-oecd-integrated-checklist-on-regulatory-reform_g1gh98d3/9789264051652-en.pdf

89. European Commission. Customs consultations. URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-consultations_en
90. European Commission. Contribute to law-making. URL: https://commission.europa.eu/law/contribute-law-making_en
91. HM Revenue & Customs. Customs and UK border consultations and calls for evidence. 2023. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/customs-and-uk-border-consultations-and-calls-for-evidence>
92. U.S. Administrative Procedure Act of 1946 no. 404 (5 U.S.C. §§ 551–559). URL: https://www.law.cornell.edu/wex/administrative_procedure_act
93. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень Ради Європи. 2009. URL: <http://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>.
94. Висновок БДПІЛ ОБСЄ щодо проекту закону України «Про публічні консультації» (Варшава, 1 вересня 2016 року). 33 с. С. 20. URL: https://www.legislationline.org/download/id/6340/file/295_GEN-UKR_1Sept2016_ukr.pdf
95. Donelan E. Consultation Practices within the Process of Public Policies Challenges and Opportunities. Consultation – a Key Tool for Better Regulation in Europe and Romania (presentation). URL: https://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2016/04/CV_JCA_Format_Edward_Donelan_Apr_2016.pdf
96. Європейський центр некомерційного права. Участь громадськості в процесі прийняття рішень. 2016. 58 с. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_rekomehdation/civik_Europe_2016.pdf
97. Golubovic D. An Enabling Framework for Citizen Participation in Public Policy: An Outline of Some of the Major Issues Involved. The International Journal of Not-for-Profit Law. 2010. Volume 12, Issue 4. URL: <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/an-enabling-framework-for-citizen->

participation-in-public-policy-an-outline-of-some-of-the-major-issues-involved-2

98. Organisation for Economic Co-operation and Development. Integrity in Customs: Taking Stock of Good Practices. 2017. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2017/07/integrity-in-customs_a843d4d1/4eb8ea76-en.pdf.

99. European Commission. Executive summary of Impact assessment report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013 (COM(2023) 258 final; SEC(2023) 198 final; SWD/2023/140 final). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023SC0141&qid=1684913437758>.

100. Петросян В. О. Процедура визначення митної вартості товарів: адміністративно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2023. 219 с.

101. Wise Persons Group on Challenges Facing the Customs Union. Putting more Union in the European customs. Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe. 2022. URL: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/TAX-20-002-Future%20customs-REPORT_BIS_v5%20\(WEB\).pdf](https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-03/TAX-20-002-Future%20customs-REPORT_BIS_v5%20(WEB).pdf).

102. European Court of Auditors. Special Report Import procedures: shortcomings in the legal framework and an ineffective implementation impact the financial interests of the EU (pursuant to Article 287(4), second subparagraph, TFEU). No. 19. 2017. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SA0019\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SA0019(01)&from=EN)

103. European Commission. EU Customs Reform. 2023. URL: https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-reform_en

104. Шевченко Е. А., Крилов Д. Б. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів за законодавством України:

проблеми та перспективи. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 10. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-01>

105. Концептуальні напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, схвалені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1101-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2018-%D1%80#n10>.

106. Національна стратегія доходів до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 року № 1218-р. 147 с. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf

107. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 463 с.

108. Mein J. Customs-private sector partnership: not just wishful thinking. 2014. Volume 8, Number 1. pp. 129-137. URL: https://newcustomscentre.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/07/wcj_volume_8_number_1.pdf

109. United Nations Conference on Trade and Development. Emerging challenges and recent developments affecting transport and trade facilitation. 2010. URL: http://unctad.org/en/docs/cimem1d8_en.pdf.

110. World Customs Organization. Customs-Business Partnership Guidance. 2015. URL: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/customs-business-partnership-guidance/customs--business-partnership-guidance.pdf>

111. Положення про Державну митну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF>

112. Рада бізнес-омбудсмена. Пропозиції Ради бізнес-омбудсмена щодо системних питань, вирішення яких необхідно для покращення інвестиційного клімату України і прискореного відновлення. 2023. URL: <https://boi.org.ua/wp-content/uploads/2023/09/top-10-rekomendaczij-2023-roku.pdf>

113. План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 569-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-realizaciyi-konceptualnih-napryamiv-reformuvannya-sistemi-organiv-shcho-realizuyut-derzhavnu-mitnu-politiku-i130520-569>.

114. Шевченко Е. А., Крилов Д. Б. Рішення щодо зобов'язуючої інформації щодо митної вартості: передумови запровадження у законодавство України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 9. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-9-01-05>

115. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки, затверджена Указом Президента України від 27 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>.

116. Концепція розвитку електронної демократії в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>

117. Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки, затверджена Законом України від 20 червня 2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

118. Національне агентство з питань запобігання корупції. Результати моніторингу та оцінки ефективності виконання державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки. URL: <https://dap.nazk.gov.ua/zahid/614/>.

119. Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

120. Бутін А., Федець І. Громадський моніторинг роботи митних органів: висновки та рекомендації. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2018/2018_TFD_p_p_Advocasy_campaign.pdf.

121. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 5 серпня 2021 року № 5837. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/874606>.

122. Проект Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю)» від 5 серпня 2021 року № 5837. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72616&pf35401=551899>.

123. Шевченко Е. А. Зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю митних органів: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2025. № 89. Ч. 3. С. 152-158.

124. Дніпров О. С. Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади: проблеми законодавчого регулювання. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 3(32). 2020. С. 27-42.

125. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правової політики на проект Закону України «Про громадський контроль» від 13 листопада 2015 року № 2737-1. URL: <https://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/30881.pdf>.

126. Проект закону України «Про громадський контроль за забезпеченням прав, свобод, законних інтересів осіб, затриманих, підозрюваних і обвинувачених у вчиненні злочинів, арештованих, засуджених та сприяння громадськими організаціями роботі установ і органів виконання покарань, місць тримання під вартою» № 7350 від 5

червня

2001

року.

URL:

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=10458&pf35401=15901>

ДОДАТКИ

Додаток «А»

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Ректор
Університету митної справи та фінансів,
Д.О. Бочаров
« 18 » 2025 р.



АКТ

про впровадження у науково-дослідну діяльність Університету митної справи та фінансів основних результатів дисертації Шевченка Едуарда Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику», поданої на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право»

Комісія у складі: проректора з наукової роботи Університету митної справи та фінансів, д.ю.н., професора Д.В. Приймаченка (голова), керівника навчально-наукового центру, к.н. з держ. упр., доцента О.О. Марценюк, завідувачки кафедри публічного та приватного права, д.ю.н., професора Т.П. Мінки, уклала цей акт про те, що основні результати дослідження Шевченка Едуарда Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику», поданої на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», використовуються у науково-дослідній діяльності Університету митної справи та фінансів, а саме: в процесі наукового дослідження за науково-дослідною темою кафедри публічного та приватного права «Адміністративно-правове регулювання публічних відносин» (№ державної реєстрації 0119U100014).

На кафедру публічного та приватного права було подано для ознайомлення та подальшого використання матеріали, в яких викладено основні положення дисертації Шевченко Е. А., зокрема:

1. Шевченко Е. А. Сутність та визначальні ознаки громадського контролю за діяльністю органів влади. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 13. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-13-01-01>

2. Шевченко Е. А. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів: шляхи підвищення ефективності захисту прав декларантів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 432-436. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.77>

3. Шевченко Е. А., Крилов Д. Б. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів за законодавством України: проблеми та перспективи. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне*

управління та адміністрування. 2023. № 10. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-01>

4. Шевченко Е. А., Крилов Д. Б. Рішення щодо зобов'язуючої інформації щодо митної вартості: передумови запровадження у законодавство України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 9. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-9-01-05>

Комісія вважає, що результати проведеного Шевченка Едуарда Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику», є актуальними, науково обґрунтованими й вдосконалюють концептуальні основи подальшого розвитку сучасної доктрини адміністративно-правової науки, митного права та сприяють подальшому вдосконаленню механізму правового регулювання в обраній сфері.

Проректор з наукової роботи
Університету митної справи та фінансів,
д.ю.н., професор



Д.В. Приймаченко

Керівник навчально-наукового центру,
Університету митної справи та фінансів,
к.н. з держ. упр., доцент



О.О. Марценюк

Завідувачка кафедри
публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів,
д.ю.н., професор



Т.П. Мінка

«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Ректор
Університету митної справи та фінансів,
Д.О. Бочаров
2025 р.



АКТ

про впровадження у навчальний процес Університету митної справи та фінансів основних результатів дисертації Шевченка Едуарда Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику», поданої на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право»

Комісія у складі: проректора з навчальної роботи, к.ю.н., доцента Є.В. Гармаша (голова), начальника навчально-методичного відділу забезпечення якості освіти та акредитації, к.т.н., доцента Д.М. Свиначенка, завідувачки кафедри публічного та приватного права, д.ю.н., професора Т.П. Мінки, уклала цей акт про те, що основні результати дисертації Шевченка Едуарда Андрійовича на тему «Адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю органів, що реалізують митну політику», поданої на здобуття освітньо-наукового ступеня доктора філософії зі спеціальності 081 «Право», використовуються у навчальному процесі Університету митної справи та фінансів, зокрема:

- при підготовці навчально-методичних комплексів з дисциплін «Митне право», «Адміністративне право України», «Адміністративна діяльність публічної адміністрації»;

- при викладанні лекцій навчальної дисципліни «Митне право», за темами: «Суб'єкти митних правовідносин» та «Контрольні й дозвільні провадження в митній справі»;

- при викладанні лекцій навчальної дисципліни «Адміністративне право» за темами: «Суб'єкти адміністративного права», та «Публічне адміністрування в сфері економіки»;

- при викладанні лекцій навчальної дисципліни «Адміністративна діяльність публічної адміністрації» за темами: «Контрольно-наглядові провадження» та «Забезпечення законності в діяльності публічної

адміністрації»;

– для підготовки відповідних підрозділів навчальних матеріалів із курсів «Митне право», «Адміністративне право України», «Адміністративна діяльність публічної адміністрації» та при розробці навчальних посібників, підручників з митної та адміністративно-правової тематики тощо.

Проректор з навчальної роботи
Університету митної справи та фінансів,
к.ю.н., доцент



Є.В. Гармаш

Начальник навчально-методичного відділу забезпечення
якості освіти та акредитації
Університету митної справи та фінансів,
к.т.н., доцент



Д.М. Свинаренко

Завідувачка кафедри
публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів,
д.ю.н., професор



Т.П. Мінка

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ***В яких висвітлені основні наукові результати дисертації:***

1. Шевченко Е. А. Сутність та визначальні ознаки громадського контролю за діяльністю органів влади. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 13. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-13-01-01>

2. Шевченко Е. А. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів: шляхи підвищення ефективності захисту прав декларантів. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 5. С. 432-436. URL: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.77>

3. Шевченко Е. А., Крилов Д. Б. Повернення помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів за законодавством України: проблеми та перспективи. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 10. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-10-01-01>

4. Шевченко Е. А., Крилов Д. Б. Рішення щодо зобов'язуючої інформації щодо митної вартості: передумови запровадження у законодавство України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 9. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-9-01-05>

5. Шевченко Е. А. Зарубіжний досвід організації та забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю митних органів: адміністративно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2025. № 89. Ч. 3. С. 152-158.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Шевченко Е. А. Рішення щодо зобов'язуючої інформації щодо митної вартості як інструмент сприяння декларантам та посилення інституційних можливостей митних органів. *Інтеграція юридичної науки і практики як основа сталого розвитку правової системи: матеріали*

міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 14–15 листопада 2022 р.). Дніпро, 2022. С. 98-101.

7. Шевченко Е. А. Інструменти громадського контролю: загальнотеоретичні засади. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 16-17 березня 2023 р.). Харків, 2023. С. 68–71.