

## ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ РИЗИКАМ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ МИТНИХ ПРОЦЕДУР

### HISTORY OF THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE PREVENTION OF CORRUPTION RISKS WHEN PERFORMING CUSTOMS PROCEDURES

Пай І.І., аспірантка  
кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу становлення та розвитку законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур в межах його адміністративно-правового забезпечення. Авторка детально розглядає та виокремлює два історичних етапи досліджуваного генезису запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур, а саме: перший 1991–2013 рр., та другий із 2014 р. – по теперішній час, та здійснює їх характеристику. Авторкою за основним критерій виділення сучасного періоду розвитку законодавства у досліджуваній публікації взято прийняття норм Закону України «Про запобігання корупції» від 14 листопада 2014 р. № 1700-VII, в якому вказується категорія «запобігання корупційних ризиків» й охоплює запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур. Встановлено, що перший період генезису законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур характеризується початком формування та розвитку правовідносин дотримання правил етичної поведінки та доброчесності митних органів, а також початок формування окремих адміністративно-правових заходів вирішення та уникнення конфлікту інтересів у діяльності митних органів, початок створення суб'єктів протидії та запобігання корупції, конкретизуються підстави юридичної відповідальності за корупційні правопорушення. Визначено, що у другому історичному періоді передбачено формування правових норм запобігання корупційних ризиків при здійсненні митних процедур вже на рівні спеціальних законодавчих актів визначається категорія «запобігання корупційних ризиків» у державних антикорупційних програмах митних органів, а також передбачені окремі елементи адміністративно-правового механізму їх запобігання, формується система суб'єктів запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур та визначаються окремі критерії розмежування їх повноважень. В нормативно-правових актах визначаються дефініції суміжних категорій, як «ідентифікація корупційних ризиків», «оцінка корупційних ризиків», «чинники корупційного ризику», «джерело корупційного ризику», «захід впливу на корупційний ризик», «управління корупційними ризиками» та визначені принципи управління корупційними ризиками, тощо. Запропоновано складові сучасної нормативно-правової бази запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур в межах його адміністративно-правового забезпечення та запропоновано сучасну нормативно-правову базу у цій сфері поділити на дві групи – загальну та спеціальну.

**Ключові слова:** запобігання корупції, запобігання корупційним ризикам, службові особи, митні органи, історія становлення, етапи розвитку законодавства, митні процедури, митні правовідносини, митний контроль, митне оформлення, державна служба, адміністративно-правове забезпечення.

The article is devoted to the analysis of the formation and development of legislation on the prevention of corruption risks in the implementation of customs procedures within the framework of its administrative and legal support. The author examines in detail and singles out two historical stages of the researched genesis of prevention of corruption risks during the implementation of customs procedures, namely: the first from 1991–2013, and the second from 2014 – to the present time, and carries out their characterization. The author used the adoption of the norms of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" dated November 14, 2014 as the main criterion for identifying the modern period of the development of legislation in the publication under study. No. 1700-VII, which specifies the category "prevention of corruption risks" and covers the prevention of corruption risks during customs procedures. It has been established that the first period of the genesis of the legislation on the prevention of corruption risks in the implementation of customs procedures is characterized by: the beginning of the formation and development of legal relations of compliance with the rules of ethical behavior and integrity of customs authorities, as well as the beginning of the formation of separate administrative and legal measures to resolve and avoid conflicts of interest in the activities of customs authorities, as well as the beginning of the formation of separate administrative and legal measures to resolve and avoid conflicts of interest in the activities of customs authorities, the beginning of the creation of entities for counteraction and prevention of corruption, the grounds of legal responsibility for corruption offenses are specified. It was determined that in the second historical period, the formation of legal norms for the prevention of corruption risks during the implementation of customs procedures is foreseen: already at the level of special legislative acts, the category "prevention of corruption risks" is defined; in the state anti-corruption programs of the customs bodies, as well as certain elements of the administrative and legal mechanism for their prevention are provided for; a system of subjects to prevent corruption risks during customs procedures is being formed, and separate criteria for delimiting their powers have already been determined. Definitions of related categories such as "corruption risk identification", "corruption risk assessment", "corruption risk factors", "corruption risk source", "corruption risk impact measure", "corruption risk management" and defined principles of corruption risk management, etc. The components of the modern normative-legal framework for preventing corruption risks in the implementation of customs procedures within the limits of its administrative-legal support are proposed, and it is proposed to divide the modern normative-legal framework in this area into two groups: general and special.

**Key words:** prevention of corruption, prevention of corruption risks, officials, customs bodies, history of formation, stages of legislation development, customs procedures, customs legal relations, customs control, customs clearance, public service, administrative and legal support.

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах розвитку митного права відсутній єдиний ефективний правовий механізм управління корупційними ризиками при здійсненні митних процедур, а процедура виявлення й оцінювання корупційних ризиків при здійсненні митних процедур має формальний характер. Тому з метою ефективної протидії корупції у діяльності митних органів повинен бути розроблений та впроваджений якісний механізм його запобігання. У цьому механізмі важливе значення має те, що процедурний «компонент», який повинен бути спрямований на усунення причин та зменшення проявів та факторів, що спричиняють корупцію митних органів,

тобто виявлення та мінімізація корупційних ризиків при здійсненні митних процедур. Однак, не у повній мірі у наукових працях є досліджена проблема періодизації законодавства з питань запобігання корупційних ризиків при здійсненні митних процедур.

Потрібно зазначити, що дослідження історії становлення та розвитку законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур в Україні надає нам можливість виявити позитивний історичний досвід у цій царині в межах адміністративно-правового забезпечення та сформулювати пропозиції щодо напрямів удосконалення антикорупційного законодавства

у сфері митної справи. Отже, можна визначити як теоретичне так і практичне значення, а також наукову новизну даної наукової статті.

**Мета дослідження** є вивчення становлення та розвиток законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур як комплексного міжгалузевого інституту митного права, а також виокремлення його історичних етапів в межах адміністративно-правового забезпечення.

**Стан дослідження проблеми.** Проблемним питанням дослідження запобігання корупції державних службовців досліджували такі вчені: Ю.П. Битяк [1], В.М. Гаращук у сфері запобігання корупції державних службовців митних органів, О.П. Рябченко, О.М. Шевчук, М.Г. Шульга та ін. Стосовно наукових праць з дослідження історії розвитку митної справи: О.Г. Мельник, М.С. Адамів та А.В. Тодошук досліджували історію розвитку митної системи України в контексті ключових проблем та здобутків в умовах європейської інтеграції [2], К.М. Колесников зі співавторами досліджував історію митної діяльності України в європейському контексті [3]. Зокрема, Б.А. Кормич досліджував особливості розвитку митної справи в Європі та запропонував періоди, а саме:

- 1) митна справа часів Античності;
- 2) митна справа Середньовіччя;
- 3) митна справа Нового часу.

Автором було проаналізовано ознаки властиві кожному з наведених історичних періодів. Окрему увагу автором було звернуто на дослідження порядку трансформації сутності мита від збору за перевіз товарів, що відносяться до загальнодержавного податку [4]. Однак вкажімо, що при підвищеному інтересі науковців до проблеми запобігання корупції в митних органах досліджуване нами питання залишилось мало вивченим.

**Виклад основного матеріалу.** Першим періодом історії розвитку та становлення інституту запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур в межах його правового забезпечення можна вважати 1991–2013 рр., другий з 2014 року – по теперішній час. Розглянемо їх правові особливості. Спочатку зазначимо, що 16 липня 1990 р. було затверджено Декларацію про державний суверенітет України, цим документом проголошено курс України на побудову правової й демократичної держави та визначені перспективи та напрямки економічного розвитку та захисту прав та законних інтересів громадян, серед якого передбачено розвиток міжнародної співпраці в різних сферах.

У 1991 р. було затверджено Акт проголошення незалежності України, який визначив політико-правовий статус країни, як самостійної, незалежної, демократичної держави на території якої набуває чинності виключно Конституція й закони України. 25 червня 1991 року Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про митну справу в Україні» в якому є положення, що «Україна, як суверенна держава, самостійно створює власну митну систему і здійснює митну справу». У цьому році 11 грудня Указом Президента держави було створено Державний митний комітет України, який мав статус центрального органу державного управління у галузі митної справи. Утворення такого органу публічної влади було важливим початковим кроком у розвитку системи митних органів в Україні.

12 грудня 1991 р. Верховна Рада України схвалила (набув чинності з 1 січня 1992 р.) Митний кодекс України 1991 року визначав принципи організації митної справи в Україні з метою створення умов для формування ринкової економіки та зростання активності зовнішньоекономічної діяльності на основі єдності митної території, мита та митних зборів [5]. Значимо, що у 1992 р. Україна стає повноправним членом Всесвітньої митної організації. Базовим міжнародним документом у сфері боротьби

з корупцією в митних органах є прийнята Радою митного співробітництва у 1993 р. (у 2003 р. була переглянута) декларація про сумлінність митних службовців, відома як Арушська декларація 1993 р. Цей міжнародний документ не носить обов'язкового характеру, однак містить базові принципи професійної етики та боротьби з корупцією у митній сфері.

Вже з цього року почала формуватися антикорупційна політика держави і було утворено Тимчасову депутатську комісію Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом [6]. У 1994 році було утворено Комісію з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією, а в грудні того ж року Верховна Рада України розпочала розгляд проекту Закону України «Про боротьбу з корупцією», текст якого було ухвалено в жовтні 1995 року. Однак, у положеннях вищенаведеного Закону (який втратив чинність у 2009 році) категорія «корупційні ризики» не використовувалася. У цьому законі визначалися такі терміни, як «корупція» та «корупційні діяння». Крім того, серед обмежень і заборон перерахованих у вищенаведеному законодавчому акті був передбачений їх перелік і приписи дотримання їх посадовій особі державного органу. Так, приміром, посадова особа державного органу не мала права сприяти за допомогою свого становища іншим особам у проведенні ними діяльності з метою незаконного одержання матеріальних послуг та благ (ст. 5) [7].

У 1996 році було прийнято Конституцію України яка закріплює засади митної справи і митної політики [8]. У 1998 році у митних органах було утворено підрозділ під назвою «Сектор інспекції та внутрішньої безпеки» який вперше згадано у наказі Держмитслужби України «Про затвердження Типового положення про митницю та Типові структури митниці» від 26.03.1998 р. № 169 [9] який можна розглядати як один із спеціально уповноважених «внутрішніх» суб'єктів у сфері протидії корупції.

Важливими для нашого предмета дослідження є розвиток законодавства стосовно дотримання етики й доброчесності митних органів, а також заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів митних органів. Так у 2000 році вперше у Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби України № 58 від 23 жовтня, наведено, що державний службовець повинен, на вимогу, заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів, наведено зміст категорії «конфлікт інтересів». Державний службовець повинен суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством та уникати дій, які можуть бути сприйняті як підстава підозрювати його в корупції [10].

11 липня 2002 р. Верховна Рада України схвалила МК України (набув чинності з 1 січня 2004 р.) (на сьогодні вже втратив чинність) який визначив засади організації та здійснення митної справи в Україні, регулював економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України [11]. Цей законодавчий акт не передбачав категорію «запобігання корупційних ризиків».

У 2005–2006 рр. Верховною Радою України було ратифіковано важливі міжнародні договори які значною мірою посприяли розвитку законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур. Мова йде, зокрема, про положення: а) Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року [12]; б) Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [13]; в) Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією [14] у вищенаведених документах зміст категорії «корупційний ризик» не визначається, але вказує на окремі заходи запобігання корупції. Важливе значення у формуванні передумов запобігання корупційних ризиків при здійсненні митних процедур є приєднання України до

Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією; Статут Групи держав із боротьби з корупцією (GRECO) від 5 травня 1998 р.; Угода про створення групи держав із боротьби з корупцією (GRECO). Зауважимо що, у положеннях конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р.) вказується на: «ризиків, які пов'язані з корупцією» (п. с ст. 7 Конвенції), а також застосовується дефініція «ризиків корупції в державному управлінні» (п. с ст. 10 Конвенції) [13].

Верховною Радою України також було ратифіковано такі документи, як Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів держав – членів Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, та ін. Так, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб включає принципи виконання ними своїх обов'язків, серед яких виділяють такі: виявляти абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади; виконувати свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю, тощо. Рекомендаціями № R (2000) 10 Комітету Міністрів держав – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, рекомендовано прийняття національних кодексів поведінки державних службовців, керуючись при цьому модельним кодексом, що міститься у додатку до Рекомендацій. Модельний кодекс, визначає міжнародні стандарти честі та поведінки для службовців, а також сприяє створенню національних інституцій з проблем етики державної служби, запровадженню етичної освіти службовців.

У 2003 році було прийнято спільну інструкцію щодо взаємодії підрозділів митної варті Державної митної служби України та підрозділів Державної прикордонної служби України [15] в якій, зокрема, передбачено спільні заходи щодо протидії порушенням чинного законодавства України з митних та прикордонних питань, проводяться як планово так і позапланово. У цей період у правовому забезпеченні становлення законодавства з питань запобігання корупційних ризиків при здійсненні митних процедур окреме значення мають положення Закону України «Про державну службу», Кодексу законів про працю України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Податковий кодекс України, Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільний кодекс України які були прийняті у цей історичний етап.

У грудні 2009 року, КМ України затвердив Постановою № 1422 «Типове положення про підрозділ органу виконавчої влади щодо запобігання та виявлення корупції» і рекомендував міністерствам та іншим центральним органам влади, державним адміністраціям створювати такі підрозділи в рамках загальної кількості наявного персоналу [16]. На виконання її положень у митних органах почали створюватись окремі підрозділи влади щодо запобігання та виявлення корупції. У 2009 році було видано положення про Управління внутрішньої безпеки Держмитслужби України у якому передбачалось: 1) профілактика правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками митної служби, 2) участь у викритті та документуванні в межах повноважень: а) фактів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; б) інших правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками митної служби [17], вищенаведені повноваження митних органів можна віднести до окремих заходів запобігання корупційних ризиків. Зокрема, у 2009 році були прийняті вимоги до етичної поведінки посадових осіб митних органів, які були регламентовані Наказом Держмитслужби України від 16 листопада за № 1097 «Про затвердження Правил етики поведінки посадових осіб митної служби України» [18]. У даному документі передбачено принципи етики поведінки посадових

осіб митної служби серед яких виділено, а саме: 1) принцип законності, 2) принцип пріоритету прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, 3) принцип відповідальності, 4) принцип справедливості та неупередженості, 5) принцип лояльності, 6) принцип публічності та відкритості, 7) принцип політичної нейтральності [18]. Зазначимо, що у цьому наказі передбачено також окремий розділ «Запобігання виникненню та усунення конфлікту інтересів» та «Обмеження щодо використання службового становища». В розділі «Запобігання виникненню та усунення конфлікту інтересів» проголошено, що посадова особа митної служби зобов'язана, а саме: чітко розмежовувати службу і приватне життя; заявляти про наявність у неї конфлікту інтересів; вживати заходів для запобігання виникненню та усунення конфлікту інтересів [18].

У 2010 році структура митних органів України була сформована під адміністративно-територіальний устрій держави, було побудовано просту й ефективну модель діяльності митної служби, яка виглядала так: Державна митна служба України (Центральний апарат) – митниці (регіональна митниця, обласні митниці, митниці, митні пости)» [19, с. 106]. У 2011 р. Указом Президента України від 21.10.2011 р. «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» № 1001/2011, Постановою КМ України «Питання запобігання та виявлення корупції» від 04.09.2013 р. № 706, акцентується увага на проведенні інформаційно-методологічної роботи запобігання корупції.

Чинний МК України було прийнято 13 березня 2012 р. який врегулює здійснення митної справи, порушеннями митних правил та відповідальність за такі порушення та передбачає зміст основних категорій серед яких «митна процедура», «митні формальності», підстави та умови їх проведення, тощо [20]. Вкажімо, що митні органи у період 2013 року до 2020 року визначались як «органи доходів і зборів». У 2013 році у положеннях Закону України «Про правила етичної поведінки» (на сьогодні втратив чинність) [21] було проголошено керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень і порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Отже, виходячи із вищенаведеного аналізу норм законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур в межах його правового забезпечення можна запропонувати як уже відомо період 1991–2013 рр., який характеризується передумовами формування та розвитку правовідносин дотримання правил етичної поведінки та доброчесності митних органів, а також початок формування окремих заходів вирішення та уникнення конфлікту інтересів у діяльності митних органів, початок створення суб'єктів протидії та запобігання корупції.

У подальшому розглянемо наступний історичний етап з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур. Вперше на законодавчому рівні термін «корупційні ризики» було запроваджено у положеннях Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, однак зміст дефініції «корупційний ризик» визначений Закон не розкриває. У приписах вищенаведеного акту стосовно заходів запобігання та мінімізації корупційних ризиків передбачає такий текст, а саме: Національне агентство з запобігання корупції (далі – НАЗК) із метою виконання покладених на нього повноважень має право затверджувати методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, проводити аналіз антикорупційних програм органів влади та надавати обов'язкові для розгляду пропозиції до таких програм» [22].

А також положення Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII передбачає приписи, а саме: «одним із основних завдань уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання

та виявлення корупції є організація роботи щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності від повідного органу, підготовка заходів щодо їх усунення, внесення керівнику такого органу відповідних пропозицій»; «антикорупційні програми повинні передбачати: а) оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини що їх породжують та умови що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси [22]. Деталізуючи вищенаведене, можна сказати, що згідно приписів ст. 61 аналізованого Закону за № 1700-VII визначено, що «керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи». У положеннях ст. 62 та 63 цього законодавчого акту перераховані складові змісту антикорупційних програм, що формуються також з урахуванням оцінки корупційних ризиків і мають містити «комплекс правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності юридичної особи» [22]. Тобто вищенаведений законодавчий акт охоплює «трёхрівневу» систему планування та виявлення корупційних ризиків, включаючи засади антикорупційної політики, державну програму виконання стратегії та антикорупційні програми, охоплюючи діяльність митних органів.

У 2014 році шляхом злиття Державної митної служби та Державної податкової служби утворено Державну фіскальну службу України (далі – ДФС), як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМ України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства [23]. Відповідно до покладених на неї завдань забезпечує у ДФС та її територіальних органах безпеку діяльності, а також державних службовців та працівників від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними службових обов'язків (підпункт 64 п. 4); з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті ДФС, її територіальних органах (підпункт 1 п. 5) [23]. Однак, відмітимо що ці функції виконувало Головне оперативне управління та Департамент з питань запобігання та виявлення корупції.

На запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур було прийнято низку внутрішніх нормативно-правових актів, зокрема, наказів Державної фіскальної служби України, а саме: «Про функціональні повноваження структурних підрозділів ДФС» від 12.11.2014 № 265 [24]; «Про організацію роботи, спрямованої на запобігання корупції та забезпечення безпеки в органах ДФС» від 02.10.2015 № 747, та розпорядження; Голови ДФС від 08.12.2015 № 367-р «Про організацію роботи з виконання положень Антикорупційної програми». Приміром, у Наказі ДФС від 12.11.2014 р. за № 265 у розділі «Керівництво структурним підрозділом» вказується у разі виявлення чи одержання інформації про вчинення підлеглими корупційного, пов'язаного з корупцією або іншого правопорушення, у сфері службової діяльності, вжиття у межах компетенції заходів щодо його припинення та негайне повідомлення про такі факти підрозділу внутрішньої безпеки», [24] наведене можна віднести до одних із заходів запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур.

У 2015 році Закон України «Про державну службу» від 10 грудня за № 889-VIII у ст. 4 визначено її принципи: верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, доброчесності, ефективності, політичної неупередженості, прозорості, стабільності, забезпечення рівного доступу до державної служби. У ст. 8 цього Закону прого-

лошено як обов'язок посадової особи державного органу: запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби (п. 10 ст. 8) [25]. Зокрема, цей законодавчий акт передбачає що за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених Законом України «Про державну службу» та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності.

Були прийняті й інші закони положення яких позитивно вплинуло на становлення та розвиток законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур, а саме: закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [26], «Про Національне антикорупційне бюро України» та ін. Зокрема, у положеннях Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII серед заходів антикорупційної політики вказана потреба у створенні доброчесної публічної служби, на потребу врегулювання проблеми конфлікту інтересів, прозорості доходів і витрат публічних службовців, відсутності інституційної інфраструктури на забезпечення дотримання етичних стандартів, а відповідні функції частково виконують уповноважені підрозділи з питань виявлення і запобігання корупції та кадрові підрозділи що не відповідають міжнародним стандартам [26]. У цей історичний період розвитку законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур було утворено ряд нових антикорупційних органів, а саме: НАЗК, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, органи Національної поліції України.

Так у 2016 році НАЗК у методичних рекомендаціях вказує на потребу вживати заходи до виявлення конфлікту інтересів та сприяє його усуненню, контролює дотримання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також виявляє сприятливі для вчинення корупційних правопорушень ризики в діяльності посадових і службових осіб державного органу, організації, вносить їх керівникам пропозиції щодо усунення таких ризиків [27]. У цьому році видано Рішення НАЗК «Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади» від 02.12.2016 р. № 126, яке визначило комплекс правил і процедур щодо оцінки корупційних ризиків у діяльності органів влади, у яких згідно з ч.1 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» приймаються антикорупційні програми. У вищенаведеному Рішенні НАЗК було вперше вказано зміст категорії корупційний ризик «як ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань. Так, вказано дефініції: «ідентифікація корупційних ризиків»; «оцінка корупційних ризиків»; «чинники корупційного ризику» тощо [28].

У 2016 році було затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, наказом Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05 серпня 2016 року [29] у якому вказано, що державні службовці зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення, а також діяти доброчесно.

Зазначимо, що на виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2013 р. № 706 «Питання

запобігання та виявлення корупції» жовтні 2018 р. було створено Департамент з питань запобігання та виявлення корупції ДФС України, серед завдань якого передбачено: підготовка, забезпечення та контроль за здійсненням заходів щодо запобігання корупції відповідно до вимог антикорупційного законодавства; здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства; здійснення контролю за дотриманням етичної поведінки та запобігання корупції та за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів та ін. [30, с. 36]. У 2018 році затверджено чинне Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, де закріплено порядок формування, діяльності НАЗК і надання відомостей про таких осіб.

У 2019 р. шляхом реорганізації Державної фіскальної служби було утворено – Державну митну службу України як центральний орган виконавчої влади який реалізує державну митну політику та державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи [31]. У Держмитслужбі України функціонує Комісія з оцінки корупційних ризиків, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом. Окрім цього, у структурі Держмитслужби України є Управління внутрішньої безпеки та Департамент відомчої безпеки та контролю, який має відділ з питань запобігання та виявлення корупції, які наділені компетенцією що стосується системного запобігання корупції.

У 2021 році було оновлено методологію управління корупційними ризиками. Так, приписи Наказу НАЗК «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками» від 28.12.2021 р. № 830/21 зміст категорії «корупційний ризик» визначається як імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність організації [32]. Цим Наказом НАЗК визначаються зміст категорій «джерело корупційного ризику», «захід впливу на корупційний ризик», «управління корупційними ризиками», визначені принципи управління корупційними ризиками. Зокрема зазначено, що джерелами корупційних ризиків, пов'язаними з особливостями або недоліками людських ресурсів організації, є: 1) відсутність необхідних професійних знань, 2) відсутність знань та нерозуміння вимог антикорупційного законодавства; 3) відсутність достатніх практичних навичок роботи; 4) неусвідомлення наслідків вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; 5) толерантність до корупції; 6) недобросовісність; 7) конфлікт інтересів; 8) наявність в організації усталених корупційних практик; 9) тиск або неналежне втручання з боку інших працівників, у тому числі керівників та інші джерела корупційних ризиків [32]. Однак вищевказані положення являють собою узагальнені положення, щодо запобігання корупційних ризиків, які існують в управлінській діяльності органів публічної влади й охоплюють завдання й компетенцію митних органів.

Антикорупційна програма Міністерства фінансів України на 2021–2022 роки передбачено окремий розділ: «Оцінка корупційних ризиків у діяльності Міністерства фінансів України, причини що їх породжують та умови що їм сприяють. Заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, особи відповідальні за їх виконання, строки та необхідні ресурси». У положеннях Антикорупційної програми Держмитслужби України на 2021–2022 роки політика з питань запобігання і протидії корупції у апараті цього державного органу та її територіальних органах ґрунтується на принципах: добросовісності на державній службі, формування негативного ставлення до корупції, невідворотності покарання за корупційні правопорушення. У Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки до пріоритетних сфер запобігання корупції віднесено митну сферу, доведено що

недоліки законодавства обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання і врегулювання конфлікту інтересів (п. 1.3). У цій програмі визначено, що однією із проблем у митній сфері є втручання правоохоронних органів в роботу митних органів та зловживання під час передачі орієнтувань про здійснення переогляду товарів. У цій програмі також передбачено окремий розділ «Оцінювання корупційних ризиків». У Державній митній службі України формується щорічний звіт за результатами оцінки корупційних ризиків. Так, приміром, із метою забезпечення повноти оцінювання корупційних ризиків на 2024 рік у діяльності Держмитслужби України та її територіальних органів, оновлено персональний склад робочої групи з оцінювання корупційних ризиків у Держмитслужбі України, затверджений її наказом від 14.10.2022 р. а № 449 «Про затвердження Положення про робочу групу з оцінювання корупційних ризиків та її персонального складу».

Потрібно вказати, що відповідно до положень Антикорупційної програми Державної митної служби України на 2023–2025 роки її антикорупційна політика ґрунтується на принципах: верховенства права; формування нетерпимості до корупції та утвердження культури добросовісності на державній службі; законності; прозорості; адаптованості; справедливості та забезпечення невідворотності відповідальності за корупційними та пов'язані з корупцією правопорушення та ін. [33].

Отже, на нашу думку, сучасну нормативну основу запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур становлять: Конституція України; МК України, Податковий кодекс України, КУпАП, Кодекс адміністративного судочинства України, закони України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, Закон України «Про державну службу» від 10 грудня за № 889-VIII, Кодекс законів про працю України та ін.; Укази Президента України («Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр.») та постанови Кабінету Міністрів України («Питання запобігання та виявлення корупції»; «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки»); накази Міністерства фінансів України (Антикорупційна програма Міністерства фінансів України на 2021–2022 роки), накази Держмитслужби України («Про затвердження Правил етики поведінки посадових осіб митної служби України», «Про затвердження Положення про робочу групу з оцінювання корупційних ризиків та її персонального складу», «Антикорупційної програми Державної митної служби України на 2023–2025 роки»), накази НАЗК («Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками»), Національного агентства України з питань державної служби (Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування) та інших державних органів та інші підзаконні нормативно-правові акти; міжнародні нормативно-правові документи: цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4.11.1999 р.; Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією та інше. Вищевказану нормативну базу запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур доцільно поділити на дві групи: загальна та спеціальна. У першому випадку досліджувана нормативно-правова база вміщує міжнародні документи, які спрямовані на розвиток та впровадження правових механізмів добросовісності та етичних стандартів поведінки митних органів при здійсненні митних процедур. У другому випадку – це міжнародні договори та національні нормативно-правові документи, приписи яких безпосередньо спрямовані на вирішення проблематики запобігання корупційних ризиків при здійсненні митних процедур.

**Висновок.** Нормативно-правова база запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур з'явилась на початку ХХІ століття. Це пов'язано із акти-

візацією діяльності міжнародних організацій стосовно досліджуваної проблематики й закріпленням у законодавстві України низки нормативно-правових актів стосовно запобігання та протидії корупції у митних органах. Виокремлено два історичні етапи історії розвитку та становлення законодавства з питань запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур в межах його адміністративно-правового забезпечення: перший 1991–2013 рр., та другий з 2014 р. – по теперішній час. Перший період характеризується: початком формування та розвитку правовідносин, дотримання правил етичної поведінки та добросовісності митних органів, а також початок формування окремих адміністративно-правових заходів вирішення та уникнення конфлікту інтересів у діяльності митних органів, початок створення суб'єктів

протидії та запобігання корупції, конкретизуються підстави юридичної відповідальності за корупційні правопорушення. У другий період вже передбачено: на рівні спеціальних законодавчих актів визначається категорія «запобігання корупційних ризиків», ця категорія передбачена у державних антикорупційних програмах митних органів, антикорупційних стратегіях, а також вже впроваджені окремі елементи адміністративно-правового механізму їх запобігання (методологія запобігання корупційним ризикам, вводиться ризик-орієнтований підхід у діяльності митних органів (комісія з оцінки корупційних ризиків), Держмитслужба України повинна формувати річний звіт про корупційні ризики); створюється система суб'єктів запобігання корупційним ризикам при здійсненні митних процедур.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Битяк Ю. П. Моральні та правові вимоги до поведінки державних службовців. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Вип. 8. 2004. С. 26–37.
2. Мельник О. Г., Адамів М. Є., Тодошук А. В. Історія розвитку митної системи України: ключові проблеми та здобутки в умовах європейської інтеграції. *Економіка та держава*. 2018. № 10. С. 4–9. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/10\\_2018/3.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/10_2018/3.pdf)
3. Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті. авт. кол.: К.М. Колесников та ін. Одеса: Пласко, 2010. 541 с.
4. Кормич Б. А. Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції. *Lex Portus*. 2016. № 1. С. 51–63.
5. Митний кодекс України: Закон України від 12.12.1991 р. № 1970–XII. (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 16. Ст. 203.
6. Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом: постанова Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-12#Text>
7. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.
8. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
9. Про затвердження Типового положення про митницю та Типові структури митниці: наказ Держмитслужби України від 26.03.1998 р. № 169 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0169342-98#Text>
10. Загальні правила поведінки державного службовця: наказ Головного управління державної служби України № 58 від 23.10.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00#Text>
11. Митний кодекс України: Закон України від 11.07.2002 р. № 92-IV. (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 38-39. Ст. 288.
12. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: міжнародний документ від 04.11.1999 р. № 994\_102. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text)
13. Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003 р. № 995. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text)
14. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173): міжнародний документ від 27.01.1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text)
15. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії підрозділів митної варті Державної митної служби України та підрозділів Державної прикордонної служби України: Наказ Державної митної служби України від 08.09.2003 р. № 597/65 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0803-03#Text>
16. Типове положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та протидії корупції: постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1422 (втратила чинність). URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/243237462>
17. Про затвердження Положення про Управління внутрішньої безпеки Державної служби України та реорганізацію підрозділів власної безпеки митної служби України: Наказ Держмитслужби України від 03.04.2009 р. № 301. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0301342-09#Text>
18. Про затвердження Правил етики поведінки посадових осіб митної служби України: наказ Держмитслужби України від 16.11.2009 р. № 1097. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1097342-09#Text>
19. Бережнюк, І.Г., Мельник А.А. та ін. Митна енциклопедія: 2 том. *Митна справа в Україні*. 2013. 536 с.
20. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45. № 46–47. № 48. Ст. 552.
21. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 р. № 4722-VI. (втратив чинність): *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 14. Ст. 94.
22. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
23. Про Державну фіскальну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF#Text>
24. Про функціональні повноваження структурних підрозділів Державної фіскальної служби України: Наказ ДФС України від 12.11.2014 р. № 265. (втратив чинність). URL: <https://zakon.help/article/8295?menu=131>
25. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
26. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII. (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 46. Ст. 2047.
27. Методичні рекомендації щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції: Рішення НАЗК від 13.07.2017 № 317 (втратили чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17#Text>
28. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Рішення Національного агентства запобігання корупції від 02.12.2016р. № 126 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#Text>
29. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05 серпня 2016 року (у редакції наказу від 28 квітня 2021 року № 72-2) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
30. Грицик В. Ю. Правові та організаційні основи діяльності підрозділів, покликаних протидіяти корупційним проявам в органах Державної митної служби України. *Правова позиція*. 2020. № 1 (26). С. 34–38.
31. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: постанова КМУ від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>
32. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: наказ Національного агентства запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22/ed20211228#n30>
33. Антикорупційна програма Державної митної служби України на 2023–2025 рр.: наказ Державної митної служби України URL: <https://customs.gov.ua/antikoruptionsiina-programa>