

УДК 342.571

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СПРАВИ: СУТНІСТЬ, ВИДИ ТА ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Шевчук О.М., Козак Н.П.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті розглядається механізм здійснення громадської експертизи діяльності органів доходів і зборів, митниць і митних постів, надано визначення такого виду експертизи, проаналізовано практику реалізації права на проведення громадської експертизи органів державної влади, названо нормативно-правову базу відповідно до якої провадиться експертиза і запропоновано способи активізації громадськості у цій сфері.

Ключові слова: громадська експертиза, органи доходів і зборів, митниці, митні пости, державна митна справа.

Постановка проблеми. Запровадження європейських принципів урядування та реформування на їх основі державної митної справи, стало поштовхом до можливості громадськості контролювати та брати участь у діяльності, удосконаленні органів доходів і зборів, митниць і митних постів. Таке право, зокрема реалізується через громадські експертизи, які надають можливість всім легалізованим відповідно до законодавства об'єднанням громадян ініціювати проведення експертизи діяльності органів доходів і зборів, робити висновки їхньої роботи і надавати пропозиції щодо удосконалення.

Постає необхідність з'ясувати чи українська держава виконує зобов'язання щодо доступу громадськості до діяльності органів доходів і зборів, митниць, митних постів чи задекларовані права можна в повній мірі реалізувати об'єднанням громадян і на скільки ефективний цей механізм для реального удосконалення діяльності вище зазначених органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців досліджували запроповану тему В. Купрій, О. Літвінов, Л. Наливайко Л. Паливода, С. Трусів, С. Хомов, тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Зазначені вище автори досліджували в загальному громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, не акцентуючи увагу на конкретний орган, а саме органи доходів і зборів, митниці, митні пости.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження правової природи інституту «громадської експертизи», механізму його реалізації та дієвості, види, шляхи реалізації, а також аналіз практики та активності у цій сфері громадських об'єднань.

Виклад основного матеріалу. Законодавчою основою проведення громадської експертизи є Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. У названому порядку закріплено, що громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади (далі – громадська експертиза) є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспіль-

но значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [2].

У Юридичній енциклопедії експертиза тлумачиться як вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності.

О. Шаповалов пропонує визначати громадську експертизу діяльності органів влади як оцінку прийнятих ним нормативно-правових актів, його рішень, дій чи бездіяльності з метою визначення відповідності діючому законодавству, правам та інтересам населення в цілому або окремих його груп, яке проводиться не підприємницькими товариствами й установами [3, с. 9–10].

З вище вказаних визначень громадської експертизи та експертизи діяльності органу виконавчої влади можна надати таке визначення громадської експертизи органів доходів і зборів, митниць та митних постів. Це комплексне дослідження, аналіз, перевірка, оцінка громадськими об'єднаннями легалізованими відповідно до законодавства, діяльності або бездіяльності органів доходів і зборів, його рішень та інших офіційних документів, з метою надання обґрунтованого експертного висновку про їх відповідність чинному законодавству, очікуванням громадян та їх уявленням про справедливість й подальшого врахування експертних пропозицій і громадської думки для вдосконалення діяльності органів доходів і зборів.

Можна виділити такі види громадської експертизи діяльності органів доходів і зборів: діяльності органів доходів і зборів, експертиза бездіяльності та експертиза рішень прийнятих органами та інших офіційних документів.

Перейдемо до дослідження механізму проведення громадської експертизи, який на мою думку є доволі тривалим і складним. Відповідно до вище зазначеного Порядку, суб'єктами ініціювання проведення експертизи можуть бути: 1) громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні ЗМІ та інші підприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства; 2) громадські ради [1].

Погоджуюся із думкою науковців В. Купрія та Л. Паливоди, що можна виділити такі етапи

проведення громадської експертизи: підготовчий – здійснюється планування громадської експертизи, визнається об'єкт, предмет, мета експертизи, готується відповідний письмовий запит та подається до відповідного органу; «польовий етап» – збір інформації, аналізуються отримані дані, готуються експертні висновки та готуються рекомендації; заключний етап – розроблені рекомендації спрямовуються до органу влади для розгляду. На цьому ж етапі необхідно проводити моніторинг дотримання усіх процедур органом влади [3 с. 36].

Та перед початком проведення громадської експертизи, суб'єктам її ініціювання необхідно вирішити ряд питань організаційного характеру: фінансового, кадрового та інформаційно-аналітичного забезпечення. Фінансування експертизи здійснюється суб'єктами проведення, або іншими суб'єктами, які були залучені громадським об'єднанням. Тому громадська організація або громадська рада повинні мати кошти на балансі або ж перед початком експертизи, активно накопичувати їх. Що зрозуміло на практиці викликає масу питань і труднощів, якщо проведення експертизи вимагає значних вкладень. Кадрове забезпечення є надзвичайно важливим моментом при проведенні експертизи діяльності органів доходів і зборів, митниць та митних постів, адже в даному випадку потрібно залучити суб'єктів не просто зацікавлених, а які є обізнаними у сфері державної митної справи, адже провести експертизу діяльності чи відповідності нормативно-правових актів органів доходів і зборів може особа, яка добре орієнтується в законодавстві про державну митну справу. Для проведення експертизи необхідний великий інформаційний масив, офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності органів доходів і зборів. Проблем не виникає, коли така інформація є у відкритому доступі, публікується органами, а для того, щоб володіти всією необхідною документацією громадські об'єднання та ради в порядку ст. 19-20 Закону України «Про доступ до публічної інформації» мають право подати запит до відповідних органів. Досить часто органи влади відмовляються надати необхідну документацію необхідну для здійснення громадської експертизи, посиляючись на її конфіденційність або, взагалі, на її таємність. Для того щоб уникнути подібних випадків, експертам необхідно добре знати, яка інформація може належати до конфіденційної, таємної, а яка – ні; і хто визначає цей статус.

Пропонуємо розглянути на прикладі механізм дії інституту громадської експертизи. На офіційному порталі Державної фіскальної служби (далі – ДФС України) станом на 2017 рік розміщено один запит на проведення громадської експертизи від 09.10.2017 р. Ініціатором проведення є Громадське об'єднання «Українська Демократія». У даному запиті в першу чергу зазначено відомості про суб'єкта проведення, об'єднання «Українська Демократія», номер з реєстру, місцезнаходження та електронну адресу. Наступне, що зазначається в даному запиті, це предмет громадської експертизи – взаємодія ДФС із громадськістю під час виконання покладених на неї завдань; мета громадської експертизи – оцінка

діяльності ДФС щодо взаємодії з громадськістю під час виконання покладених на нього завдань та підготовка пропозицій щодо посилення такої взаємодії для їх врахування ДФС у своїй роботі. Наступне положення у запиті це перелік документів та інших матеріалів необхідних для проведення громадської експертизи. Також зазначається особа уповноважена одержувати відповідь на запит.

Аналізуємо далі рух запиту, на цьому ж офіційному порталі ДФС, 17.10.2017 р. видано наказ про проведення експертизи, зауважимо, тижневий законодавчий строк, який надається для видання наказу про призначення експертизи минув. Однак, наказ ДФС був виданий і відповідно до нього запит прийнято і призначено відповідальним за взаємодію з Громадською організацією «Українська Демократія» директора Департаменту організації роботи Служби. На Департамент покладено обов'язок забезпечити оприлюднення на офіційному веб-порталі ДФС інформації про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені ДФС з метою сприяння її проведенню до 17.10.2017. Довести до відома ініціатора проведення експертизи змісту цього наказу до 20.10.2017 р. Структурним підрозділам ДФС надати Департаменту матеріали для направлення Громадській організації «Українська Демократія» до 06.11.2017 р. Департаменту направити матеріали до 13.11.2017 р. Департамент моніторингу доходів та обліку-звітних систем забезпечити внесення цього наказу до Репозиторія звітної і статистичної інформації ДФС України відповідно до наказу ДФС від 07.10.2014 р. № 168.

26 грудня 2017 року до ДФС надійшли експертні пропозиції підготовлені ГО «Українська Демократія» за результатами проведення громадської експертизи. Робота ДФС оцінюється організацією у балах. Оцінка сприяння врахування пропозицій громадськості – 0 балів з 10; оцінка сприяння проведенню консультацій з громадськістю – 13 балів з 25; оцінка сприяння подання звернень громадськості в спрощеній електронній формі – 0 балів з 10. Відповідно до таких балів, надаються наступні пропозиції: створити підрубрику «Вивчення громадської думки», «Електронні консультації з громадськістю» на веб-сайті ДФС. Видати наказ ДФС «Про сприяння врахування пропозицій громадськості в апараті ДФС України» тощо, насправді пропозицій багато.

У свою чергу, ДФС 05.01.2018 року видає лист «Про розгляд експертних пропозицій», у якому зазначається про те, що розглядатися пропозиції будуть найближчим часом і Громадська організація «Українська Демократія» буде про це повідомлена.

Більше про «долю» запиту і результатів експертизи на сайті ДФС нічого не зазначається.

Хочеться зауважити, що за інформацією розміщеною на офіційному порталі ДФС починаючи із 2014 р. проводилося по одній громадській експертизі щороку.

У 2016 р. Антикорупційна Громадська Спілка «Совість» подала запит, предмет і мета експертизи в якому визначається так: дослідження впливу на посадових осіб ДФС України, що забезпечує виконання затвердженої процедури

формування узагальненої інформації на повернення ПДВ тим платникам податків, які відповідають всім вимогам на автоматичне відшкодування, тих корупційних чинників, які були виявлені шляхом проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів. Виявлення посад і зниження рівня вірогідності скоєння корупційних дій посадовими особами ДФС України, які працюють в зоні підвищеного корупційного ризику шляхом застосування до них антикорупційних профілактично-виховних впливів. Але знову таки, є лише наказ про проведення експертизи і все.

На офіційних порталах територіальних органів ДФС в областях України немає інформації з приводу проведення громадських експертиз на митних постах та митницях. А з вище описаних експертиз можна зробити висновок, що вони опосередковано стосувалися митної політики, тобто ще не проводилася громадська експертиза у митних органах.

Важливим етапом, на якому пропонуємо детальніше зупинитися, є контроль за врахуванням рекомендацій за результатами громадської експертизи і дії громадськості в разі невиконання або неналежного виконання органами доходів і зборів своїх обов'язків, щодо проведення експертизи або безпосередньо, врахування її результатів.

Після надходження експертних пропозицій необхідно здійснювати контроль таких дій: 1) розміщення пропозицій у тижневий термін на власному веб-сайті; 2) розгляд експертних пропозицій на найближчому засіданні колегії за участі представників громадськості, що проводили експертизу; у разі відсутності колегії, розгляд керівником органу у двотижневий термін за участі тієї ж самої громадськості; розроблення і затвердження за результатами розгляду експертних пропозицій заходів, спрямованих на їх реалізацію; 3) надання у десятиденний термін письмової відповіді про розгляд експертних пропозицій та перелік заходів, спрямованих на їх реалізацію, з одночасним розміщення відповідної інформації у ЗМІ та/або на власному веб-сайті; 4) надсилання в письмовій формі та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».

Проведення громадської експертизи хоча і законне втручання у діяльність органів доходів і зборів, однак не бажане для них, адже відбувається втручання і навантаження додатковою

роботою. Тому як не дивно, органи доходів і зборів можуть тим чи іншим чином перешкоджати у проведенні експертизи, або ігнорувати її результати. Для уникнення такої поведінки органу влади, суб'єкти проведення експертизи мають певні засоби захисту свого законного права.

Способи захисту поділяються на два види судовий та позасудовий. Судовий захист реалізується шляхом звернення з адміністративним позовом до суду. Позасудовий шлях, у свою чергу, передбачає звернення зі скаргами на дії або бездіяльність органів доходів і зборів до вищого за підпорядкуванням органу.

Важко не погодитися із думкою Л. Наливайко, що останніми роками запровадження громадської експертизи перейшло з розряду декларації до запровадження реального механізму її здійснення. Однак на сучасному етапі розвитку системи державного управління проблема, яка полягає у низькій спроможності інститутів громадянського суспільства та громадських експертів розробляти методологію і проводити громадську експертизу, інформаційній закритості й непрозорості діяльності органів влади, відсутність апробації існуючого Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів влади та відсутності практичних прикладів проведення такої експертизи, не дозволяє налагодити систематичне проведення громадської експертизи діяльності органів влади, зокрема і органів доходів і зборів [4, с. 32]

Висновок і пропозиції. Громадська експертиза є обов'язковим елементом демократичного суспільства, як запорука народовладдя, прозорості та відкритості державного управління. Однак, в даному випадку спостерігається пасивність громадськості щодо реалізації права на проведення громадської експертизи діяльності органів доходів і зборів, яка зумовлюється складністю і затратністю механізму проведення експертизи, вище зроблений аналіз дає змогу зробити висновок, що організацією проведення експертизи повинні займатися підготовлені суб'єкти, які діють на постійній основі, займаються вдосконаленням своїх знань і вмінь як писати запити, так і здійснювати такого роду експертизи. Тому, пропонується засновувати професійні громадські організації, діяльність яких полягала б лише у здійсненні громадських експертиз. Також, актуально залучити допомогу держави, а саме фінансово, тому що деякі громадські організації, об'єднання не в змозі ініціювати проведення експертизи лише через брак власних коштів.

Список літератури:

1. Митний кодекс України : Закон від 13.03.2012 № 4495-VI // Верховна Рада України / Офіційний інтернет-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
2. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова від 05.11.2008 № 976 // Кабінет Міністрів України / Офіційний інтернет-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-p>.
3. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практич. посіб. / О.В. Літвінов, О.В. Тинкован, Н.М. Літвінова [та ін.]; за заг. ред. О.В. Літвінова. – Д.: МОНОЛІТ, 2010. – С. 9–10.
4. Купрій В., Паливода Л. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / Купрій В., Паливода Л. – К.: Макрос, 2011. – С. 27.
5. Наливайко Л.Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики [Електронний ресурс] // Університетські наукові записки. – 2014. – № 2(50). – С. 28–34. – Режим доступу: www.univer.km.ua.

6. Хомов С.М. Громадська експертиза, як форма здійснення громадського контролю за Державною фіскальною службою України [Електронний ресурс] // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Серія «Право». – Випуск 1. Ч. 2 – 2015. – С. 75–81. – Режим доступу: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?
7. Трусів С.І. Моделі механізму участі громадськості в управлінні митною справою [Електронний ресурс] // Вісник Академії митної служби України. Серія «Державне управління». – 2012. – № 1(6). – С. 71–78. – Режим доступу: biblio.umsf.dp.ua/jspui/handle/123456789/564.

Шевчук А.М., Козак Н.П.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ И ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ

Аннотация

В статье рассматривается механизм осуществления экспертизы деятельности органов доходов и сборов, таможенных и таможенных постов, дано определение такого вида экспертизы, проанализирована практика реализации права на проведение общественной экспертизы органов государственной власти, указано нормативно-правовую базу в соответствии, с которой производится экспертиза и предложены способы активизации общественности в этой сфере.

Ключевые слова: Общественная экспертиза, органы доходов и сборов, таможенные, таможенные посты, государственное таможенное дело.

Shevchuk A.M., Kozak N.P.

Yaroslav Mudryi National Law University

PUBLIC EXPERTISE IN THE STATE CUSTOMS: ESSENCE, TYPES AND METHODS OF IMPLEMENTATION

Summary

The article describes the mechanism to provide public examination of incomes and fees authorities, customs and customs posts; the definition of such kind of examination was given; the practice to implement the right to conduct public examination of state authorities was analyzed; the normative and legal basis according to which the examination is conducted as well as the methods of public activation in this area are proposed.

Keywords: Public examination, incomes and fees authorities, customs, customs posts, state customs procedure.