

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНІЙ МИТНІЙ СПРАВІ

В статті досліджується проблема нормативно-правового забезпечення громадського контролю в державній митній справі. Визначено систему нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням громадського контролю в державній митній справі, сформульовано пропозиції щодо її удосконалення.

Ключові слова: громадський контроль, державна митна справа, Державна фіскальна служба України, нормативно-правовий акт.

Постановка проблеми та її актуальність.

Глибинні зрушення українського суспільства, що відбуваються останніми роками, ставлять на порядок денний, в числі інших, питання щодо створення дієвого та легального механізму реалізації народовладдя.

Одним із способів участі громадян в управлінні державними справами, зафіксованої в ст. 38 Конституції України, виступає громадський контроль, який є важливим чинником вирішення суспільних суперечностей, оскільки сприяє впорядкуванню і координації діяльності усіх соціальних суб'єктів.

Незважаючи на суттєвий доробок українських вчених стосовно дослідження контрольної діяльності, слід відзначити, що проблемам громадського контролю за діяльністю органів державної влади належна увага почала приділятися лише останніми роками. У зв'язку з цим актуальності набувають комплексні дослідження проблем, пов'язаних з визначенням місця та правової природи даного виду контрольної діяльності, її інституалізації, форм та методів здійснення тощо. Однією з таких проблем є створення та вдосконалення нормативно-правових засад реалізації контрольної функції громадськості в різних сферах суспільного буття, зокрема в державній митній справі.

Аналіз досліджень і публікацій. Різні напрями здійснення громадського контролю досліджували такі вітчизняні науковці, як В. Б. Авер'янов, М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, С. С. Вітвіцький, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, С. Ф. Денисюк, В. В. Коваленко, В. В. Ковальська, А. Т. Комзюк, Я. Ю. Кондратьєв, В. І. Олефір, Н. М. Оніщенко, О. І. Остапенко, В. П. Петков, Т. О. Проценко, І. О. Сквірський, С. Т. Стеценко, В. К. Шкарупа, Х. П. Ярмак, О. Н. Ярмиш та ін.

Стосовно громадського контролю в державній митній справі, то окремі проблеми даного виду контролю досліджували такі науковці, як Є. В. Додін, Ю. М. Дьомін, І. П. Жилка, В. І. Московець, А. А. Мудров, Т. О. Проценко, О. М. Тараненко та ін. Разом з тим, цілий ряд різноманітних аспектів реалізації громадського контролю в державній митній справі, в числі яких також питання його нормативно-правового забезпечення, залишилося поза увагою вчених, що й зумовило вибір теми цієї публікації.

Метою даного дослідження є аналіз системи чинних нормативно-правових актів у сфері громадського контролю в державній митній справі, формулювання пропозицій щодо їх удосконалення.

Об'єктом наукового дослідження наукової статті є суспільні відносини в сфері організації та здійснення громадського контролю. Предметом наукового дослідження є нормативно-правове забезпечення громадського контролю в державній митній справі.

Виклад основного матеріалу. Аналіз нормативно-правових актів, що врегульовують різноманітні питання громадського контролю, свідчить про активну правотворчу діяльність держави в даному напрямку. Однак, слід погодитися з тим, що така діяльність не є системною та послідовною [1, с. 151-152]. Намагання ж усунути дану ваду шляхом прийняття окремого закону «Про громадський контроль», незважаючи на існування декількох законопроектів, на даний час не принесли бажаного результату.

В цілому в системі нормативно-правових актів, що забезпечують здійснення громадського контролю в державній митній справі, можна умовно виділити два рівні:

1) перший рівень становлять нормативно-правові акти, що мають загальний характер і є

загальнообов'язковими для усієї системи або декількох органів державної влади в процесі здійснення громадського контролю за їх діяльністю. До таких актів слід віднести Конституцію України, законодавчі акти Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також міжнародно-правові акти, належним чином схвалені ВРУ);

2) другий рівень складають нормативно-правові акти, які, відповідно до ст. 1 і ст. 7 МК України, належать до законодавства України з питань державної митної справи, включаючи акти, прийняті центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, прийняті з метою уточнення та конкретизації законодавчих нормативно-правових актів, з урахуванням специфіки сфери здійснення громадського контролю, особливостей самого об'єкта даного виду контролю, його функцій та завдань. Тобто до даного рівня належать ті нормативно-правові акти, сфера регулювання відносин громадського контролю яких обмежується суто державною митною справою.

У своїй сукупності на кожному рівні знаходить своє відображення ієрархічна структура нормативно-правових актів, що регулюють організацію та здійснення громадського контролю в державній митній справі, яку складають:

1) Конституція України, яка визначаючи, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38), виступає основою здійснення громадського контролю за органами доходів і зборів. При цьому, як зазначає С. Ф. Денисюк, конституційні засади громадського контролю не вичерпуються вказаною нормою Основного закону [2, с. 358];

2) акти Верховної Ради України, зокрема, закони України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та ін.;

3) акти Президента України, серед яких можна назвати укази «Про першочергові заходи що-

до забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008 р. № 109, «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 01.08.2002 р. № 683, «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24.03.2012 р. № 212, «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12.01.2015 р. № 5;

4) акти Кабінету Міністрів України, наприклад, постанови «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 05.11.2008 р. № 976, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996», «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади» від 20.06.2012 р. № 658 тощо;

5) відомчі нормативно-правові акти. В нашому випадку мова може йти про накази Міністерства фінансів України, Державної фіскальної служби України, а також Державної митної служби України, Міністерства доходів і зборів України, правонаступником яких виступає Державна фіскальна служба України. Наразі до даного виду нормативно-правових актів можна віднести накази Державної митної служби України: «Про затвердження Порядку роботи з повідомленнями, що надходять за телефоном довіри Держмитслужби» від 25.01.2011 р. № 46, «Про затвердження Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній митній службі України, інших митних органах, спеціалізованих митних установах і організаціях» від 14.09.2009 р. № 855, «Про затвердження Положення про участь суб'єктів громадського обговорення у підготовчій роботі щодо прийняття нормативно-правових актів з питань митної справи» від 10.09.2004 р. № 658 тощо. Таким чином, дана частина нормативно-правового забезпечення громадського контролю в державній митній справі потребує суттєвого оновлення, яке має врахувати сучасний стан правового регулювання державної митної справи та відображати зміни, що відбулися в системі центральних органів виконавчої влади в останній період.

До нормативно-правових актів, які безпосередньо стосуються державної митної справи, в першу чергу належить МК України. Однак, він не містить статті, яка б прямо вказувала на можли-

вість здійснення громадського контролю в державній митній справі. Разом з тим, встановлюючи правові засади взаємовідносин органів доходів і зборів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності, ст. 562 МК України визначає, що органи доходів і зборів встановлюють та підтримують офіційні відносини консультативного характеру з суб'єктами господарювання. Ці відносини включають в себе укладення меморандумів про взаєморозуміння з метою розвитку співробітництва, забезпечення участі зазначених осіб у вдосконаленні митного контролю та оптимізації методів роботи органів доходів і зборів [3]. Як зазначає А. А. Мудров, укладення меморандумів про взаєморозуміння «свідчать про участь громадських організацій у реалізації державної митної справи шляхом не тільки обміну інформацією у визначених напрямках діяльності, але і прийняття участі в конкретних заходах щодо забезпечення вимог митного законодавства України [4, с. 24].

Разом з тим, виходячи з буквального тлумачення зазначених положень МК України, суб'єктом здійснення громадського контролю в державній митній справі слід визнати лише суб'єктів господарювання, які можуть здійснювати його в процесі взаємодії з органами доходів і зборів.

Однак, фактичний стан правового забезпечення громадського контролю в державній митній справі свідчить про інше. Так, відповідно до підпункту 10 пункту 5 Положення про Державну фіскальну службу України (далі – ДФС України) ДФС України з метою організації своєї діяльності співпрацює з інститутами громадянського суспільства, забезпечує участь громадськості у реалізації державної політики за напрямками діяльності ДФС та інформує її про свою роботу [5].

Крім того, пункт 8 зазначеного положення визначає, що ДФС України під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, профспілками та організаціями роботодавців, а також підприємствами, установами та організаціями [5].

Зазначене, на нашу думку, свідчить про невідповідність обсягу правового регулювання взаємодії органів доходів і зборів з іншими інституціями держави та суспільства (відповідно, і громадського контролю) за суб'єктним складом між базовим законодавчим актом, що регулює питання державної митної справи, яким є МК України, та, хоча і статутним для ДФС України, але все ж підзаконним актом, яким є Положення про ДФС України.

Необхідно також відзначити ще один нормативно-правовий акт, що стосується громадського контролю в державній митній справі, а саме Положення про Громадську раду при Державній фіскальній службі України, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, і одним із основних завдань якої, відповідно до п. 2.1.2 даного положення, є здійснення громадського контролю за ДФС України [6]. У складі Громадської ради при ДФС України створено три комітети, які діють як робочі органи: з питань податкової політики; з питань митної справи; з питань запобігання та протидії корупції, контрабанді та з питань діяльності органів фінансових розслідувань та податкової міліції. Аналогічні громадські ради формуються також при територіальних органах ДФС України.

Незважаючи на те, що громадські ради при органах виконавчої влади виконують важливе завдання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, в літературі висловлюються сумніви в ефективності їх діяльності, зумовлені, зокрема, дорадчим статусом рад, їх пасивністю, відсутністю законодавчої бази діяльності тощо [7, с. 41; 8, с. 143].

Висновки. На основі проведеного дослідження можна констатувати, що в Україні діє доволі розгалужена, ієрархічно структурована система нормативно-правових актів, що забезпечує можливість участі громадськості в здійсненні громадського контролю в державній митній справі, який спрямований як на контроль за виконанням законів та інших нормативно-правових актів органами доходів і зборів, так і на контроль за їх діяльністю. При цьому, дану систему формують переважно законодавчі та підзаконні акти, які мають загальний характер і регулюють відносини, що виникають у процесі здійснення громадського контролю та не обмежені відомчими рамками окремо взятого органу державної влади.

Разом з тим, з метою усунення існуючих у нормативно-правових актах різної юридичної сили розбіжностей щодо визначення суб'єктів, з якими взаємодіють органи доходів і зборів, існує

потреба внесення необхідних змін до ст. 562 МК України, та включення до переліку суб'єктів взаємодії також об'єднань громадян, громадських спілок, профспілок та організацій роботодавців, а також підприємств, установ та організацій.

Література

1. Сківський І. О. Правові засади організації та здійснення громадського контролю в Україні: стан та перспективи розвитку / І. О. Сківський // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2012. – № 3. – С. 149-154.

2. Денисюк С. Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / С. Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 357-363.

3. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – Ст. 1175.

4. Мудров А. А. Громадський контроль в державній митній справі / А. А. Мудров // Митна справа. – 2013. – № 1. – С. 22-28.

5. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 55. – Ст. 1507.

6. Положення про Громадську раду при Державній фіскальній службі України: Схвалено на засіданні Громадської ради при ДФС України 04.11.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/gromadska-rada/dokumenti-scho-regulyuyut-diyalnist/63387.html>

7. Віхляєв М. Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності / М. Ю. Віхляєв // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 36-43.

8. Іоненко Д. А. Громадські ради як засіб контролю державних органів громадянським суспільством / Д. А. Іоненко // Грані. – 2011. – № 1. – С. 141-145.

В. М. Вишновецький

Нормативно-правовое обеспечение общественного контроля в государственном таможенном деле

В статье исследуется проблема нормативно-правового обеспечения общественного контроля в государственном таможенном деле. Определена система нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с осуществлением общественного контроля в государственном таможенном деле, сформулированы предложения по её усовершенствованию.

Ключевые слова: общественный контроль, государственное таможенное дело, Государственная фискальная служба Украины, нормативно-правовой акт.

V. Vyshnovetskyi

Regulatory legal provisions of the public control at state customs

The problem of legal ensuring of the public control at state customs is explored in the article. The system of legal acts that regulate relations regarding public control at state customs is determined. The author also gives propositions concerning the ways of its improvement.

Key words: public control, state customs, State fiscal service of Ukraine, legal act.