

УДК 351.713

С. І. Трусов, редактор журналу “Митний брокер”,
директор видавництва ТОВ “Панорама”,
член правління громадської ради
при Державній митній службі України

МОДЕЛІ МЕХАНІЗМУ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ МИТНОЮ СПРАВОЮ

У статті досліджуються моделі механізмів участі громадськості в управлінні митною справою через звернення громадян, юридичних осіб, громадських об'єднань; аналізується рівень взаємодії представників громадського товариства з митними органами, зокрема участь громадськості в підготовці регуляторних актів з митної справи.

Ключові слова: участь громадськості в управлінні митною справою; діалог органів влади та громадськості; механізм; управління; митна справа; громадськість.

In the article the models of the mechanisms of public participation in the management of customs practice through application of citizens, legal authorities, associations are recovered and investigated; the level of interaction between representatives of civil society and customs authorities is analyzed, as well as public participation in the preparation of customs regulations.

Key words: public participation in the customs management; interaction between authorities and public; mechanisms; management; customs; public society.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). В умовах сьогодення, коли реформування фундаментальних соціально-економічних складових життєдіяльності українського суспільства набуло реальних, системних ознак, принципово важливе місце в державно-управлінському процесі займає діалог і співробітництво органів державної влади з громадськістю та підприємницькими структурами. Особливого значення ці зв'язки набувають у зовнішньоекономічній та митній галузях економіки, регулювання яких здійснюють вищі органи державної влади та управління в інтересах держави з усебічним урахуванням прав та інтересів громадян і бізнесу. На підставі фактологічного матеріалу і статистичних даних автор досліджує процес становлення й розвитку громадських об'єднань при ДМСУ і митницях, окреслює його досягнення та негативи, пропонує об'єктивні шляхи актуалізації та вдосконалення цієї роботи. Основні положення й висновки статті підкріплено схемами моделей участі громадськості в управлінні митною справою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Дослідження процесів становлення та розвитку громадянського суспільства в Україні, вивчення характерних рис взаємостосунків між владою та громадськими інституціями, систематика управління цими комунікаціями протягом останніх років викликають значний інтерес з боку українських учених з питань державного управління, соціології, економіки. Лише протягом 1995–2010 рр. згаданий проблематиці присвячено 29 кандидатських, 5 докторських дисертацій і три монографічні дослідження [1, 19]. Особливої уваги заслуговує навчальний посібник “Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади” [2]. Книга розрахована насамперед на державних службовців, що працюють у нових демократичних умовах та взаємодіють із громадськістю.

© С. І. Трусов, 2012

Усебічний аналіз взаємодії владних структур і громадськості здійснено в монографії “Влада і суспільство: діалог через громадські ради” [1]. Автори провели поглиблений аналіз стану та узагальнення досвіду взаємодії центральних органів виконавчої влади з громадськими радами й окреслили рекомендації щодо розвитку цієї форми взаємодії центральних органів виконавчої влади і громадськості, зокрема із залученням до згаданого процесу громадських рад.

Серед наукових статей, присвячених вивченню діалогової взаємодії органів влади та громадськості, доцільно відзначити публікацію О. М. Крутія “Державноуправлінський аспект діалогу органів влади та громадськості: від форми спілкування до методологічної основи”. Певний внесок у справу дослідження взаємодії органів влади й інститутів громадського суспільства зробили й такі українські автори, як Т. Андрійчук, В. Давиденко, Н. Діденко, Н. Ковалишина, В. Щербина.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – узагальнення та аналіз правових, економічних, соціальних аспектів участі громадськості України в управлінні митною справою та створення найприйнятніших моделей діалогу та співпраці громадян, підприємницьких структур, громадських об’єднань з владними інституціями, зокрема з митною службою.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Цілеспрямована співпраця митниці з громадськістю, поза сумнівом, забезпечує права, інтереси громадян, котрі гарантовані Конституцією України, і водночас максимально сприяє виконанню Держмитслужбою покладених на неї складних і відповідальних завдань.

Робота із заявами, скаргами, зверненнями громадян здійснюється митними органами України відповідно до законодавства та інших нормативно-правових актів. До таких звернень, викладених у письмовій або усній формі, за систематикою їх упровадження можна зарахувати такі [3, ст. 3].

Пропозиції (зауваження) – звернення громадян, де висловлюються поради, рекомендації щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Заяви (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення законодавства чи недоліки в діяльності підприємств тощо.

Скарги – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових осіб.

У разі необхідності громадяни мають право отримати публічну інформацію. Робота з метою забезпечення права фізичних осіб, а також юридичних осіб та об’єднань громадян без статусу юридичної особи на доступ до публічної інформації, якою володіє Державна митна служба України, здійснюється відповідно до Закону України від 13 січня 2011 р. “Про доступ до публічної інформації”, а також до наказу ДМСУ від 9 червня 2011 р. № 483 “Про затвердження Порядку складання та подання запитів на публічну інформацію в Державній митній службі України”.

Митні органи інформують громадськість щодо можливості звернень та їх порядку. На інформаційних стендах розміщено відповідну інформацію. На сайті Державної митної служби України також є інформація щодо організації комунікації із громадянами. Це рубрика “Звернення громадян”, сервіс “Інтернет-приймальні” або сервіс “Консультаційного центру”.

Запроваджено також реєстрацію запитів на інформацію, що надходять засобами поштового та факсимільного зв’язку, на електронну поштову скриньку Державної митної служби України dmsu@customs.gov.ua та під час особистого прийому громадян в Управлінні справами Організаційно-розпорядчого департаменту; усних запитів на інформацію, що надходять засобами телефонного зв’язку в Моніторинговий центр Державної митної служби України.

Отож, відтворимо модель звернення громадян (рис. 1):

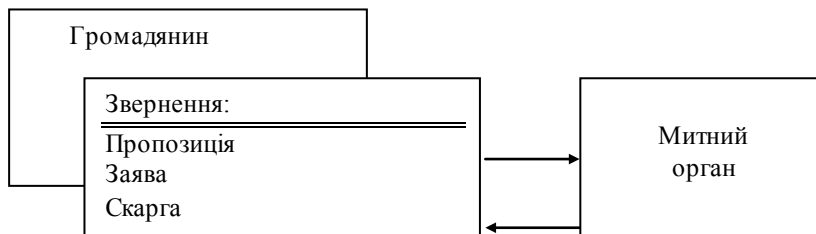


Рис. 1. Модель звернення громадян

Нині працює офіційний сайт митних органів – сайт Державної митної служби України, а також сайти регіональних митниць та деяких митниць. Діє також окремих сайт прес-служби ДМСУ, на якому розміщується рубрика “Питання-відповіді” (для громадян), інформація щодо роботи митних органів України (у вигляді прес-релізів). Громадяни мають можливість отримати тут відповіді на деякі питання тлумачення митного законодавства.

Основні причини, що спонукали громадян звернутися до Держмитслужби України: 1) неаргументовані роз’яснення громадянам підстав визначення митної вартості товарів посадовими особами митних органів; 2) бажання краще розібратись у вимогах митного законодавства перед переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України; 3) намагання уникнути відповідальності за скоєне правопорушення шляхом оскарження постанов у справах про порушення митних правил [4]. Серед питань, що найчастіше порушувалися у зверненнях за телефоном довіри, можна виділити такі: 1) затримки митного оформлення вантажів, спричинені додатковими перевірками (корегуванням) митної вартості товарів та їх класифікації згідно з УКТЗЕД, здійсненням митного огляду товарів, довготривалістю митних процедур; 2) пересилання громадянами товарів та інших предметів у поштових та експрес-відправленнях на територію України; 3) оскарження дій, спрямованих на документування фактів порушень митних правил.

Також митні органи проводили регуляторну діяльність за участю громадськості. Про це, зокрема, свідчить документ “Інформація про здійснення державної регуляторної політики Державною митною службою України у 2010 році” [5], який розміщено на сайті в цьому ж розділі.

Підсумовуючи дослідження сайтів митних органів і результати роботи служби зі зверненнями та пропозиціями громадян стосовно загальних норм митного законодавства, які б могли впливати на розвиток митної справи, можна зробити висновки: робота митних органів зі зверненнями громадян усе ще проводиться в закритому режимі; громадськість не отримує достатньої інформації з пропозицій, з якими звертаються до митних органів громадяни, не має змоги ознайомитися зі ставленням (висновками, аргументацією) митних органів до звернень громадян щодо загальних норм митного законодавства, не інформується щодо змін до нормативно-правових актів, які ініційовані в результаті звернення громадян до митних органів.

Аналізуючи модель механізму участі громадськості в розвитку митної справи через звернення громадян, вважаємо за можливе її вдосконалити за умови вживання митним органам таких заходів:

- кожному митному органу створити на своєму сайті розділ “Думка громадян” та організувати його регулярну роботу;

- на сайті Державної митної служби України оприлюднювати всі нормативно-правові акти з митної справи;

- організувати на сайтах митних органів форуми з обговорення пропозицій громадян для формування суспільної думки з порушених питань. У разі необхідності внесення змін до чинних регуляторних актів пропозиції оприлюднювати на сайті митного органу. У разі спірних питань проводити зустрічі із громадянами, круглі столи, запроваджувати анкетування;

Механізми державного управління

- на сайтах митних органів розміщати відповіді представників митних органів на пропозиції громадян;
- результати роботи працівників митних органів зі зверненнями громадян урахувати під час атестації працівників митних органів;
- представників громадськості, чий пропозиції сприяли позитивним змінам нормативно-правових актів з митної справи, відзначати галузевими нагородами.

У разі врахування вищезазначених пропозицій модель механізму участі громадськості у розвитку митної справи через звернення громадян має бути такою (рис. 2):

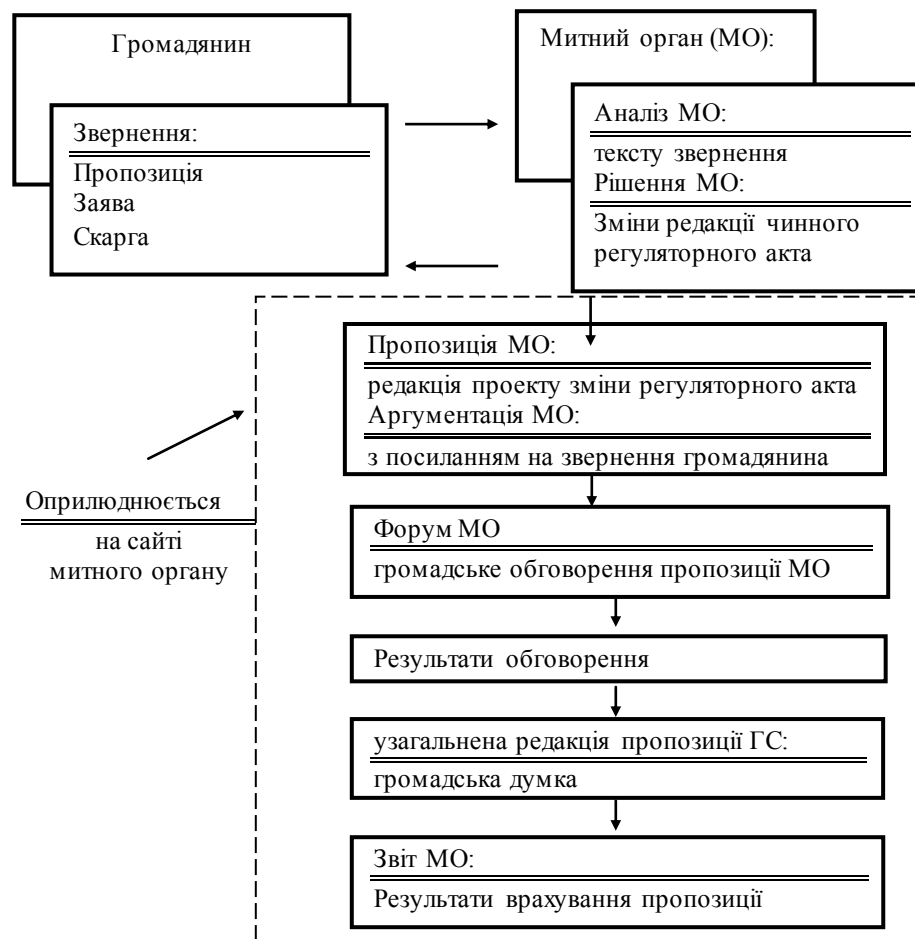


Рис. 2. Модель механізму участі громадськості в розвитку митної справи через звернення громадян

Завдяки впровадженню такої моделі залучення громадян до участі в розвитку митної справи громадськість має змогу брати участь в обговоренні редакції проекту зміни регуляторного акта, а процес участі громадськості в розвитку митної справи стає прозорим, відкритим і результативним, пропозиції конкретного громадянина перетворюються на громадську думку.

Іншою формою залучення громадськості до участі в розвитку митної справи можна вважати діяльність громадської ради при ДМСУ. Однак слід відзначити її недостатню дієвість і незначний вплив на прийняття управлінських рішень у митній системі.

Прикладом участі громадськості у розбудові митної справи є підготовка нової редакції Митного кодексу. Так, у 2010 р. було створено робочу групу, до складу якої ввійшли представники Кабінету Міністрів України, Державної митної служби України та громадськості. Результати її нормотворчої роботи були передані до Комітету Верховної Ради України з питань фінансової, банківської, податкової та митної політики. У проекті МКУ окреслювалися й окремі аспекти митного контролю та митного оформлення громадян, зокрема застосування “двоканальної системи”, визначення особистих речей та митної вартості товарів для оподаткування [6, 15]; пропозиції щодо уніфікації термінів, які застосовуються у проекті Митного кодексу України [6, 14] тощо.

Отже, модель механізму участі громадськості в розвитку митної справи у разі залучення профільної громадської організації матиме такий вигляд (з урахуванням того, що хоча громадянин і не є членом ГО, громадське об'єднання все одно розглядає його звернення) (рис. 3).

На нашу думку, такий підхід унеможливує прийняття рішень, що можуть зашкодити як інтересам держави, так і інтересам представників громадськості.

Митні органи **при зверненнях юридичних осіб** керуються тими самими документами, що й у випадку звернень громадян. Отож і модель механізму участі громадськості в управлінні митною справою через звернення юридичних осіб буде подібна. Пропонована модель має як позитивні сторони, так і негативні, ідентичні тим, котрі було виявлено в процесі дослідження моделі механізму участі громадськості в управлінні митною справою через звернення фізичних осіб.

Позитивом насамперед вважаємо юридичні, адміністративні та кадрові можливості підприємств, організацій, договірно-консультативних структур, які подають звернення, нормативно-правові пропозиції, а також скарги до митних органів. Як правило, юридичні особи мають власних кваліфікованих спеціалістів з правових питань, економістів, товарознавців, а тому готують і подають митній службі, в основному, зважені, аргументовані документи.

На підтвердження цієї тези можна навести Меморандум і проект Резолюції громадських слухань, спільно підготовлених у березні 2009 р. фахівцями Асоціації міжнародних перевізників (АСМАП), Асоціації промислових підприємств України (АППУ), Асоціації митних брокерів України (АМБУ) та деяких інших бізнесових ланок. Документи були подані Держмитслужбі, Раді підприємців при КМУ та Державному комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва й оприлюднені на громадських слуханнях у клубі Кабінету Міністрів України 12 березня того ж року. У своїх вимогах до Державної митної служби автори звернення констатували, що процедури митного оформлення в Україні належать до найобтяжливіших у Європі, що призвело до втрати транзитної привабливості країни, до втрати конкурентоспроможності українських товаровиробників і необґрунтованого збільшення вартості товарів для українських споживачів. У проекті Резолюції сформульовано вимоги і пропозиції щодо спрощення оформлення ВМД, електронного інвойсу, забезпечення затвердження ліцензійних умов діяльності митного брокера та ін. Особливо гостро підприємницькі структури вимагали від Кабінету Міністрів України термінової відміни 13 %-вої надбавки до мита на імпорт.

За умов відкритості, партнерства, прозорості та щирості намірів підприємств у зміцненні економіки держави модель механізму участі юридичних осіб в управлінні митною справою матиме такий вигляд (рис. 4).

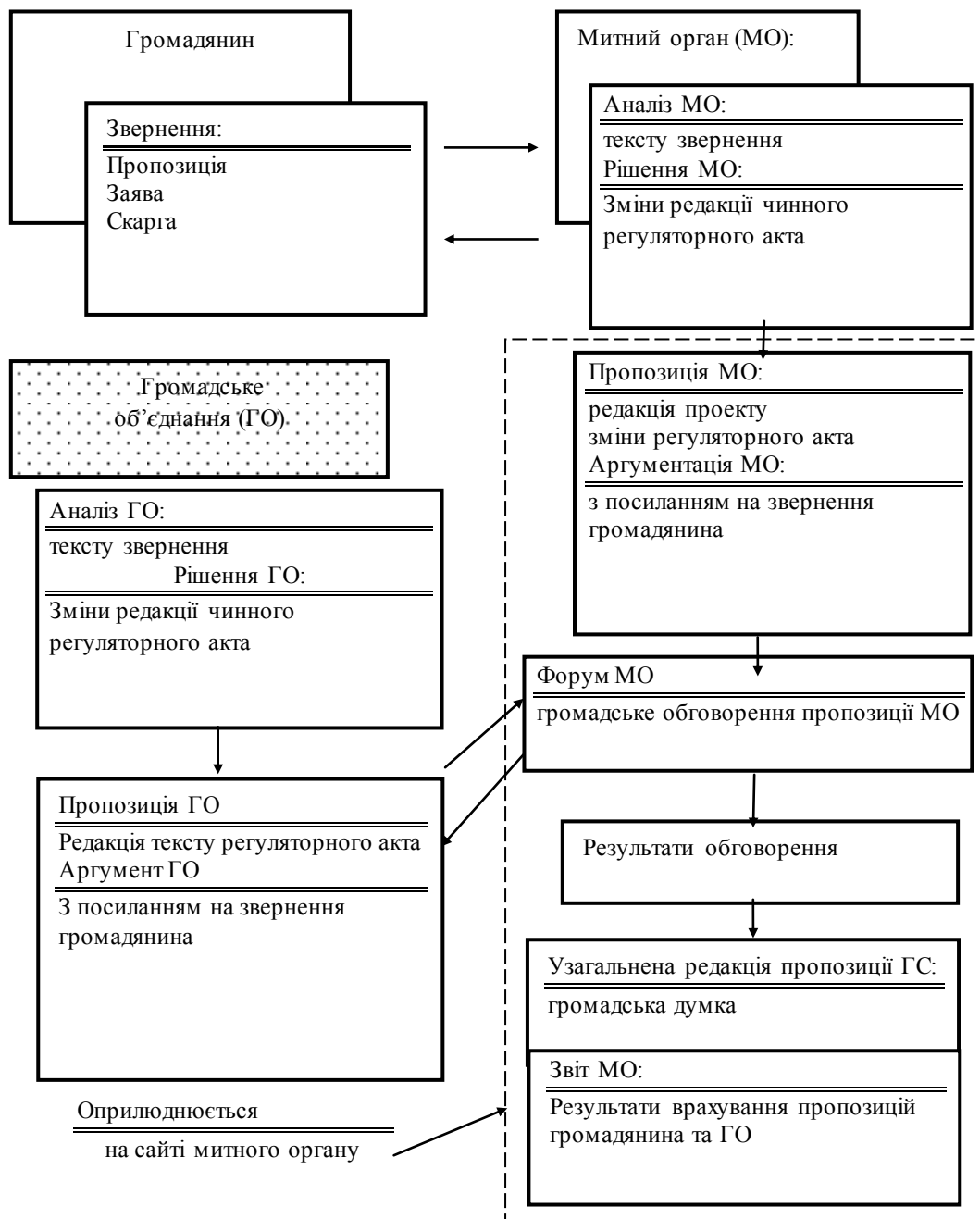


Рис. 3. Модель механізму участі громадськості в розвитку митної справи у разі залучення профільної громадської організації

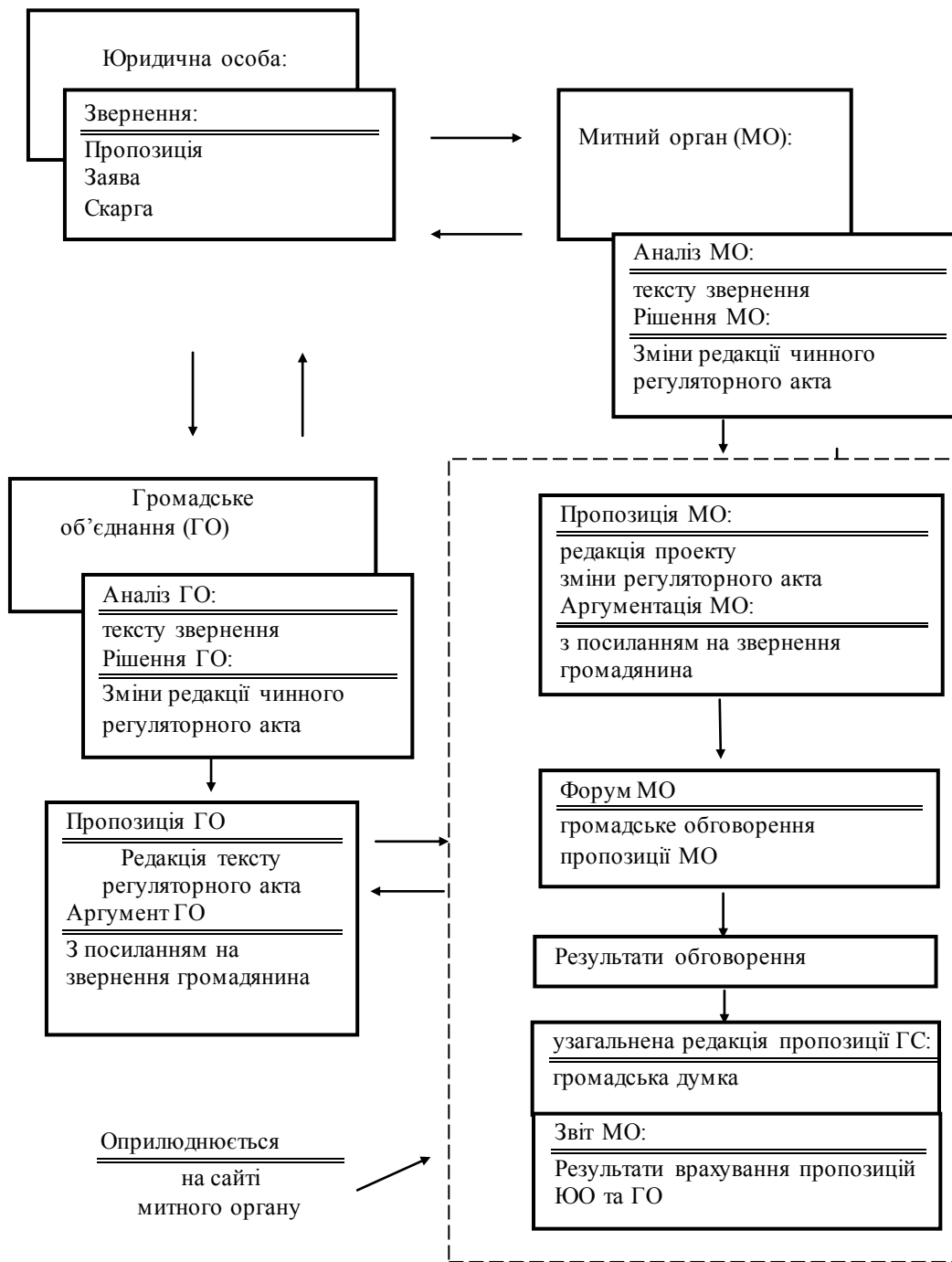


Рис. 4. Модель механізму участі юридичних осіб в управлінні митною справою

Про партнерські відносини в роботі з юридичними особами з боку митної служби свідчить і той факт, що до підприємств, які відповідають критеріям, зазначеним у наказі ДМСУ від 10 серпня 2009 р. № 735, може встановлюватися спрощений порядок застосування процедур митного контролю та митного оформлення.

Велике значення в удосконаленні системи взаємодії між митницею та громадськістю має комунікаційний підрозділ при Державній митній службі України. Його головні завдання: підготовка й організація прес-конференцій, брифінгів, семінарів тощо за участю засобів масової інформації; проведення роз'яснювальної роботи щодо цілей, змісту й механізму реалізації державної політики у сфері митної справи; інформаційне наповнення офіційного веб-сайту ДМСУ (митниці); вжиття заходів щодо створення позитивного іміджу ДМСУ (митниці); підтримка внутрішніх комунікацій; створення належних технічних умов для роботи громадської ради тощо [7, 41–47].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Дослідження моделей механізму участі громадськості в державному управлінні показало важливість і перспективність залучення суспільства до справи вдосконалення державотворчих процесів.

Проведені дослідження позитивних і негативних сторін механізму участі громадськості в розвитку митної справи дають підстави для таких рекомендацій:

– *фізичним і юридичним особам* у разі зацікавленості впливу на прийняття управлінських рішень у митній системі рекомендуємо брати участь у громадських обговореннях нормативних актів, у форумах на офіційних сайтах Держмитслужби, Кабінету Міністрів України, профільних міністерств; направляти свої пропозиції до відповідних громадських об'єднань, відвідувати засідання громадських об'єднань, громадських рад;

– *Держмитслужбі України* сприяти роботі громадських об'єднань, підтримувати роботу з населенням у сфері роз'яснення основних норм і положень митного законодавства; проводити відкритий та прозорий діалог з громадськістю, відновити роботу громадських рад при регіональних митницях, митницях, членом яких має право стати кожен громадянин України;

– *громадській раді при ДМСУ* рекомендувати створити в її структурі комітет для роботи зі зверненнями фізичних осіб; запровадити на офіційному сайті ДМСУ рубрики “Участь громадськості в розвитку митної справи”; ширше залучати представників підприємницьких структур і суб'єктів ЗЕД до обговорення проектів нормативних і регуляторних актів.

Список використаних джерел:

1. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я. [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2011.
2. Навчальний посібник для державних службовців “Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади” / за заг. ред. кандидата наук з державного управління Н. К. Дніпренко. – К. : Вістка, 2008.
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР, стаття 3.
4. Звіт про роботу зі зверненнями громадян Державної митної служби України в I півріччі 2011 року, інформація з веб-сайту ДМСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua>
5. Інформація про здійснення державної регуляторної політики Державною митною службою України у 2010 році, інформація з веб-сайту ДМСУ.
6. Основні аспекти в роботі над проектом Митного кодексу України // Митний брокер. – 2010. – № 1.
7. У Верховній Раді працює робоча група з підготовки нової редакції Митного кодексу // Митний брокер. – 2011. – № 2.