

*Прокопенко Виктор Валерьевич,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры морского и таможенного права
Национального университета "Одесская юридическая академия"*

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Статья посвящена одному из направлений управленческой деятельности Государственной таможенной службы Украины, а именно нормотворчеству. Рассматриваются вопросы, связанные с проходящей в Украине административной реформой органов исполнительной власти. Акцентируется внимание на том, что в результате данной реформы именно Министерство финансов Украины является основным субъектом нормотворчества в области таможенного дела.

Ключевые слова: распорядительная деятельность, нормотворчество, приказ нормативно-правового содержания, приказ организационно-распорядительного характера.

Одним из важных направлений развития государства на современном этапе является дальнейшее осуществление административной реформы с целью создания эффективной и результативной системы государственного управления. Именно поэтому с целью оптимизации центральных органов исполнительной власти Верховная Рада Украины 17 марта 2011 года приняла Закон Украины "О центральных органах исполнительной власти" [1], определяющий организацию, полномочия и порядок деятельности центральных органов исполнительной власти Украины. В соответствии с нормами этого законодательного акта претерпела значительных изменений вся система центральных органов исполнительной власти, в том числе и Государственная таможенная служба Украины (далее – ГТС Украины).

В связи с чем ожидаются значительные изменения и в национальном таможенном законодательстве, связан-

ные с гармонизацией и упрощением таможенных процедур. Свидетельством тому является принятие Верховной Радой Украины 3 ноября 2011 года во втором чтении проекта закона "О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины и некоторые другие законодательные акты Украины" [2]. Состояние прохождения документа – наложено вето Президентом Украины. По сути, за период независимости Украины принят третий Таможенный кодекс Украины (2011 г.), который объединил нормы ряда законов в области таможенного дела и подзаконных актов.

Вопросам реализации нормотворческой деятельности органами исполнительной власти в юридической и специальной литературе уделяется значительное внимание. В сфере интересов таких ученых как Ю. М. Дёмин, Е. В. Додин, С. В. Кивалов, Т. А. Коломоец, Б. А. Кормич, Д. В. Приймаченко находятся исследования различных видов деятельности ГТС Украины, в том числе и нормотворческой. Тем не

менее, возникла необходимость детального рассмотрения нормотворческой деятельности ГТС Украины в период осуществления административной реформы. В связи с чем, целью данной статьи является исследование влияния начатой в Украине административной реформы органов исполнительной власти на нормотворческую деятельность ГТС Украины.

В соответствии с действующим законодательством ГТС Украины является центральным органом исполнительной власти в области таможенного дела, причем является органом специальной компетенции.

Назначение ГТС Украины как органа исполнительной власти – управление, включает:

1) исполнительную деятельность – исполнение решений, принятых органами законодательной власти;

2) распорядительную деятельность – осуществление управления путем издания подзаконных актов (нормотворческая деятельность) и выполнения организационных действий.

Учитывая цель данной статьи, рассмотрим нормотворческую деятельность ГТС Украины в связи со значительными изменениями, произошедшими в таможенном законодательстве либо ожидаемыми.

Нормотворчество – это определенная форма государственной деятельности, направленная на создание, изменение, дополнение и отмену норм права. Причем, это деятельность не только государственных органов, но и

должностных лиц (министров, лиц, исполняющих их обязанности, до недавнего времени руководителей ведомств) – чаще всего, а реже коллегий, принимающих решение о необходимости издания нормативных актов в министерствах и ведомствах.

Согласно статье 13 действующего Таможенного кодекса Украины "...специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти в области таможенного дела ... в пределах своих полномочий издает приказы, организывает и контролирует их выполнение" [3]. Практически тоже самое было закреплено в п. 8 Указа Президента Украины от 24 сентября 2000 года № 1022/2000, в соответствии с которым ГТС Украины в пределах своих полномочий на основе и во исполнение актов законодательства издает приказы, организывает и контролирует их выполнение [4].

Однако, как уже отмечалось выше, в марте 2011 года Верховная Рада Украины приняла закон Украины "О центральных органах исполнительной власти", согласно ст. 7 которого основной задачей министерства как органа, обеспечивающего формирование и реализующего государственную политику в одной или нескольких сферах, является обеспечение нормативно-правового регулирования [1]. Отметим, что только Министерство финансов Украины осуществляет нормативно-правовое регулирование в таможенной сфере, так как это министерство является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти по формированию и обеспечению таможенной политики [5].

В мае 2011 года Указом Президента Украины было утверждено "Положение о Государственной таможенной службе Украины". В пункте 9 этого акта указано, что ГТС Украины в пределах своих полномочий, на основе и во исполнение Конституции и законов Украины, актов и поручений Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, приказов Министерства финансов Украины и поручений Министра издает приказы организационно-распорядительного характера, которые подписываются Председателем ГТС Украины [6].

В статье 545 Таможенного кодекса Украины 2011 года также содержится норма о предоставлении центральному органу исполнительной власти в области таможенного дела в пределах своих полномочий издавать приказы, организовывать и контролировать их выполнение [2].

Кроме того, в части 6 статьи 2 этого кодекса говорится, что "нормативно-правовые акты по вопросам таможенного дела, выданные таможей, вступают в силу через 45 дней после их государственной регистрации и обнародования". Другими словами, предполагается принятие нормативных (локальных) актов и таможами.

В предложениях Президента Украины относительно принятого Верховной Радой Таможенного кодекса Украины 2011 года отмечается, что такой подход не соответствует нормам базового законодательного акта – Закону Украины "О центральных органах исполнительной власти", в соответствии

с которым "...именно министерство... определяет приоритетные направления развития, обеспечивает нормативно-правовое регулирование, вправе издавать приказы нормативно-правового содержания", а "...другие центральные органы исполнительной власти... в пределах своих полномочий издают только приказы организационно-распорядительного характера" [7].

Таким образом, именно министерство является органом, обеспечивающим формирование государственной политики в соответствующей сфере, в том числе путем издания нормативно-правовых актов, остальные центральные органы исполнительной власти таких полномочий не имеют. Иными словами, только Министерство финансов Украины имеет право издавать приказы нормативно-правового содержания в области таможенного дела, а ГТС Украины в пределах своих полномочий издает только приказы организационно-распорядительного характера.

Действительно, позицию Президента необходимо поддержать, так как практике известно много случаев, когда сознательно не регистрируются в Министерстве юстиции Украины значительное количество актов органов исполнительной власти, авторы которых понимают, что их акты вступают в конфликт с актами высшего уровня или законами. Неоднократно в средствах массовой информации освещался вопрос о злоупотреблениях, связанных с предоставлением права органам исполнительной власти толковать законы и "плодить" подзаконные акты, и получивших название "правовое рей-

дерство" [8]. К сожалению, не обошли такие злоупотребления и ГТС Украины. Например, приказом Государственного таможенного комитета Украины от 31 мая 1996 года № 237 был утвержден Порядок ведения учета субъектов внешнеэкономической деятельности в таможенных органах [9], в соответствии с которым учету в таможенном органе подлежат все субъекты внешнеэкономической деятельности, находящиеся в зоне деятельности данного таможенного органа независимо от формы собственности. Однако Министерство юстиции Украины своим решением от 12 сентября 2005 года № 12/44 регистрацию вышеуказанного приказа отменило [10].

Как показывает практика, таможенные органы при осуществлении аккредитации предприятий руководствуются практически всеми требованиями, изложенными в приказе от 31 мая 1996 года, № 237 и, по всей видимости, применяются ими уже на уровне правового обычая. До сих пор действует приказ Киевской региональной таможни от 9 декабря 2004 года № 1184, которым введена в действие Технологическая схема осуществления учета субъектов внешнеэкономической деятельности, которые расположены в зоне деятельности Киевской региональной таможни [11].

Приказом Киевской областной таможни от 24 апреля 2008 года № 16 также утвержден Порядок ведения учета субъектов внешнеэкономической деятельности Киевской областной таможни [12], причем в данном акте присутствуют нормы, затрагива-

ющие социально-экономические, личные и другие права, свободы и законные интересы граждан, а регистрацию в Министерстве юстиции Украины (главном управлении юстиции в области), к сожалению, он так и не прошел.

Возвращаясь к изданию нормативно-правовых актов в сфере таможенного дела, необходимо все же определиться, что это за приказы нормативно-правового содержания, которые имеет право издавать Министерство финансов Украины, и что за приказы организационно-распорядительного характера, которые имеет право издавать ГТС Украины?

Актам Министерства финансов Украины нормативно-правового содержания присущи следующие признаки: содержат в себе общеобязательные правила поведения (нормы); направлены на регулирование наиболее типичных, массовых отношений в сфере таможенного дела; рассчитаны на постоянное либо длительное действие; не являются персонифицированными, адресуются либо ко всем, либо к неопределенно большому числу субъектов; подлежат государственной регистрации.

К приказам организационно-распорядительного характера ГТС Украины необходимо отнести акты, касающиеся организации системы управления в ГТС Украины, планирования, учета и отчетности, информационного обслуживания, кадрового обеспечения и т.д. Это могут быть акты: регулирования вопросов материально-технического обеспечения, научно-технической по-

литики, інформаційного і документального забезпечення, соціальної політики і др.; устанавлюючі штатний склад і штатну чисельність таможенного органу (штатне розписання містить перелік структурних підрозділів, посадових осіб, відомості про кількість штатних одиниць, посадових окладів, надбавок і місячній фонді зарплатної плати); про прийом, переміщення, звільнення працівників, надання відпусток, про командировання, присвоєння звань, винесення взыскань і поощрення працівників; визначають особливий порядок і послідовність виконання таможених операцій (технологічні схеми); визначають порядок формування, завдань, обов'язків, прав, відповідальності і організації роботи таможенного органу, структурного підрозділу (положення про митне, структурне підрозділення); устанавлюючі для посадових осіб таможених органів конкретні трудові обов'язки в відповідності з виконуваною посадою (посадові інструкції). В основному це правозастосовні акти, частина яких носить індивідуально-визначений характер.

Таким чином, з моменту вступлення в силу Закону України "О центральних органах виконавчої влади" саме Міністерство фінансів України є основним суб'єктом нормотворчості в області таможенного дела. Відносно норм Таможенного кодексу України 2011 года, передбачаючих видання приказов ГТЗ України, цілком підтримуємо позицію Президента о приве-

дении положений Таможенного кодекса Украины 2011 года в соответствии с основополагающими принципами организации и порядка осуществления исполнительной власти.

Список использованных источников:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
2. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 3 листопада 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40331.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
4. Положення про Державну митну службу України : Указ Президента України від 24 вересня 2000 року № 1022/2000 (втратив чинність) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1477.
5. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.
6. Про Положення про Державну митну службу України : Указ Президента України № 582/2011 від 12 травня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1514.
7. Пропозиції Президента України щодо Митного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40331.
8. Юлия Мостовая. Министр юстиции Александр Лавринович : "Персональная политическая ответственность лежит на президенте" // Зеркало недели. – 2011, февраль. – № 5.
9. Про затвердження Порядку ведення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в митних органах : наказ Державного митного комітету України від 31 травня 1996 року № 237 (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1034.176.0>.
10. Висновок Міністерства юстиції України № 12/44 від 12 вересня 2005 року "Про скасу-

вання рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта Державної митної служби України" // Офіційний вісник України. – 2005. – № 37. – Ст. 2343.

11. Про введення в дію Технологічної схеми здійснення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які розташовані у зоні діяльності Київської регіональної митниці : наказ Київської регіональної митниці від 9 грудня

2004 року № 1184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.8453.0>.

12. Про затвердження Порядку ведення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності Київської обласної митниці : наказ Київської обласної митниці від 24 квітня 2008 року № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.14769.0>.

Прокопенко В. В. Нормотворча діяльність Державної митної служби України.

Стаття присвячена одному з напрямків управлінської діяльності Державної митної служби України, а саме нормотворчості. Розглядаються питання, пов'язані з адміністративною реформою органів виконавчої влади, що проходить в Україні. Акцентується увага, що в результаті даної реформи саме Міністерство фінансів України є основним суб'єктом нормотворення в галузі митної справи.

Ключові слова: розпорядча діяльність, нормотворчість, наказ нормативно-правового змісту, наказ організаційно-розпорядчого характеру.

Prokopenko V. Rulemaking Activities of the State Customs Service of Ukraine.

The article deals with one of the branches of the State Customs Service's management, namely rulemaking. Problems concerning the implementation of the administrative reform of the executive power bodies in Ukraine are being discussed. The accents are made to the fact that the Ministry of Finances becomes the main figure in rulemaking process in the sphere of customs in Ukraine.

Keywords: administrative activity, rulemaking, normative legal order, managerial administrative order.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2012