

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПРАКТИКИ ЗДІЙСНЕННЯ МИТНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ

УДК 342.95 : 339.9

Дукова Н. М., к. ю. н., головний державний інспектор відділу митно-тарифного регулювання управління адміністрування митних платежів та митно-тарифного регулювання Одеської митниці ДФС

Правотворчість фіскальної (митної) служби: історичні аспекти та сучасний стан

Стаття присвячена дослідженню правотворчої діяльності митної служби у незалежній Україні. Акцентується увага на поступовому обмеженні митної служби самостійного видання наказів. Розкривається зміст поняття «рішення організаційно-розпорядчого характеру». Виокремлюються етапи реалізації правотворчої діяльності в митній сфері центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи.

Ключові слова: правотворчість, наказ, рішення нормативно-правового характеру, рішення організаційно-розпорядчого характеру.

Статья посвящена исследованию правотворческой деятельности таможенной службы в независимой Украине. Акцентируется внимание на постепенном ограничении таможенной службы самостоятельного издания приказов. Раскрывается содержание понятия «решение организационно-распорядительного характера». Выделяются этапы реализации правотворческой деятельности в таможенной сфере центральным органом исполнительной власти в области таможенного дела.

Ключевые слова: правотворчество, приказ, решение нормативно-правового характера, решение организационно-распорядительного характера.

The article is devoted to the research of law-making activity of customs service in an independent Ukraine. The attention is focused on gradual restriction of customs service of the independent promulgation of orders. The content of the definition «a decision of organizationally-administrative character» is opened. Stages of realization of law-making activity in the customs sphere with the central executive authority in branch of customs affairs are marked out.

Keywords: law-making, order, a decision of normative and legal character, a decision of organizationally-administrative character.

Актуальність теми. Одним з важливих напрямків розвитку держави на сучасному етапі є подальша реалізація адміністративної реформи з метою створення ефективної та результативної системи державного управління. З метою оптимізації центральних органів виконавчої влади Верховна Рада України 17 березня 2011 р. прийняла Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження і порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України. Відповідно до норм цього законодавчого акта зазнала значних змін вся система центральних органів виконавчої влади, в тому числі і Державна митна служба України, в подальшому — Державна

фіскальна служба України (далі — фіскальна служба України). Однією із суттєвих змін, яка торкнулась практично усіх центральних органів виконавчої влади, є обмеження правотворчої діяльності третьої ланки центральних органів виконавчої влади (служб, інспекцій, агенцій).

Стан дослідження. Питання реалізації правотворчої діяльності органами виконавчої влади в юридичній та спеціальній літературі приділяється значна увага. У сфері інтересів таких вчених як Дьомін Ю.М., Додін Є.В., Гармаш Є.В., Ківалов С.В., Коломоєць Т.О., Кормич Б.А., Мазур А.В., Приймаченко Д.В., Прокопенко В.В., Шульга М.Г. знаходяться дослідження різних видів діяльності митної, а згодом і фіскальної, служби України, в тому числі і правотворчої. Тим не менш, виникла необхідність детального аналізу правотворчої діяльності фіскальної служби України після здійснення адміністративної реформи. У зв'язку з чим, **метою** даної статті є дослідження впливу адміністративної реформи органів виконавчої влади на правотворчу діяльність фіскальної служби України.

Виклад основних положень. Із теорії права відомо, що правотворчість — це правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм, що і виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

Екскурс в історію незалежної України щодо правотворчої діяльності в митній справі, мабуть, не завадить і дасть можливість висвітлити основні етапи реалізації та поступового обмеження реалізації митною службою такої діяльності. В першу чергу слід згадати Указ Президента України від 11 грудня 1991 р. № 1 «Про утворення Державного митного комітету України» та затвердження Тимчасового положення про Державний митний комітет України, згідно з п. 7 якого, «Державний митний комітет України в межах своїх повноважень видає на основі й на виконання чинного законодавства накази та інструкції, організує і перевіряє їх виконання...» [1].

У 1995 р. Указом Президента України від 20 січня 1995 р. № 73/95 затверджується Положення про Державний митний комітет України, відповідно до п. 6 якого, «Держмитком у межах своїх повноважень видає на основі й на виконання законодавства України накази, організує і контролює їх виконання» [2]. У 2000 р. Указом Президента України від 24 серпня 2000 р. № 1022/2000 затверджується Положення про Державну митну службу України, відповідно до п. 8 якого, «Держмитслужба України в межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує і контролює їх виконання» [3].

Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 940 затверджується Положення про Державну митну службу України, відповідно до п. 7 якого «Держмитслужба у межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує і контролює їх виконання. Проекти нормативно-правових актів Служби, які підлягають державній реєстрації, погоджуються з Міністром фінансів» [4]. Як бачимо, саме з цієї дати ДМС України утрачає повну самостійність у прийнятті нормативних актів.

Указом Президента України від 12 травня 2011 р. № 582/2011 затверджується Положення про Державну митну службу України, відповідно до п. 9

якого, «Держмитслужба України у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Міністерства фінансів України та доручень Міністра видає накази організаційно-розпорядчого характеру» [5].

Слід звернути увагу, що у 2010 р. розпочалась адміністративна реформа центральних органів виконавчої влади, у 2011 р. Верховна Рада приймає Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до норм якого саме міністерство визначає пріоритетні напрями розвитку, забезпечує нормативно-правове регулювання, видає накази нормативно-правового змісту, а інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень видають тільки накази організаційно-розпорядчого характеру.

Недовгий період проіснувало (трохи більше року) Міністерство доходів і зборів України, яке згідно з п. 9 Положення про Міністерство доходів і зборів України, «у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, організовує і контролює їх виконання. Накази Міндоходів України нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку» [6].

У травні 2014 р. Кабінет Міністрів України своєю Постановою затверджує Положення про Державну фіскальну службу України, згідно з п. 9 якого, «ДФС України, в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, наказів Мінфіну видає накази організаційно-розпорядчого характеру, організовує і контролює їх виконання» [7].

Слід звернути увагу, що на даний час центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику є фіскальна служба України. Згідно з ч. 1 ст. 545 МК України «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, спрямовує, координує та контролює діяльність митниць, здійснює інші повноваження, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, в межах своїх повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання» [8].

Однак, відповідно до ч. 1 ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», фіскальна служба України у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента, актів Уряду та наказів міністерств видає накази «організаційно-розпорядчого характеру» [9].

Як бачимо, присутня невідповідність ст. 545 МК України зі ст. 23 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Це обумовлено ліквідацією Міністерства доходів і зборів України та невнесенням відповідних змін, пов'язаних з цією ліквідацією, в МК України. Тому рекомендуємо внести відповідні зміни до ст. 545 МК України щодо визначення, які саме накази вона має повноваження видавати.

Виникає питання: які це накази «організаційно-розпорядчого характеру», чи є вони нормативними актами? У п. 84 Типової інструкції з діловодства встановлено, що «накази (розпорядження) видаються як рішення організаційно-розпорядчого чи нормативно-правового характеру» [10]. Цілком логічно нап-

рошується висновок щодо відсутності нормативності у організаційно-розпорядчих наказах, а отже і правотворчості у фіскальній службі.

Белкін Л.М. висловлює позицію, що нормативно-правові акти мають право видавати тільки міністерства та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом; інші ж центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції) видають нормативно-правові акти в інтересах своїх органів тільки через відповідні міністерства [11].

Дійсно, діяльність фіскальної служби України значною мірою врегульована за її ініціативою спрямовуючим міністерством, яким є Міністерство фінансів України. Проте, фіскальна служба України не повністю позбавлена власної правотворчості, про що свідчить вищенаведений п. 9 Положення про цю службу.

Як уявляється, накази організаційно-розпорядчого характеру все-таки містять загальнообов'язкові правила поведінки, однак вони мають внутрішньовідомче спрямування. Державний класифікатор управлінської документації ДК 010-98 [12] визначає види організаційно-розпорядчих документів, серед яких, наприклад: правила внутрішнього трудового розпорядку, посадові інструкції, штатний розпис, наказ про перехід на новий режим роботи органу, якими закріплюються локальні норми права. Фахівці-документознавці зазвичай виділяють нормативні акти як вид організаційних та розпорядчих. Накази фіскальної служби відповідного характеру переважно стосуються забезпечення роботи з кадрами або затверджують положення про самостійні структурні підрозділи (митниці, митні пости).

Як вказує Головне науково-експертне управління парламенту, невизначеність природи наказів «організаційно-розпорядчого характеру» створює підстави вважати, що інші центральні органи виконавчої влади позбавляються права видавати накази нормативно-правового змісту [13]. Разом з тим, варто чітко розрізнити предмет правового регулювання та юридичні властивості актів: спрямованість на впорядкування внутрішніх відносин ще не говорить про їх виключно індивідуальну сутність.

Виключення позавідомчих питань із правотворчої компетенції державних служб, в тому числі і фіскальної, відбулося цілеспрямовано. Користь від цього полягає у забезпеченні єдності нормативно-правової бази, припиненні розширювального або звужувального правозастосування, введення нових приписів, довольного тлумачення обсягу повноважень на підставі інструкцій, листів, порядків, положень. Перетворення відповідає правовій доктрині. Ще в 2002 р. І.Б. Коліушко вказував: «необхідно встановити законодавче положення, за яким акти державних комітетів можуть мати нормативно-правовий характер лише у межах, необхідних для організації роботи апарату та системи відповідного державного комітету» [14, с. 54], що актуально сьогодні для служб, інспекцій, агентств. Підхід вбачається також у наступному твердженні науковців від 2006 р.: «крім Уряду, у виконавчій владі лише міністри можуть видавати нормативно-правові акти зовнішнього спрямування» [15, с. 15]. Звернімо увагу, інколи виникає необхідність створення нормативних документів суміжного типу, які, забезпечуючи діяльність служби, певним чином стосуються інтересів приватних суб'єктів (наприклад: порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян, порядок проведення перевірок). Теоретично, є підстави

включення таких наказів до кола організаційно-розпорядчих. Корж А.В. зазначає, що організаційні документи створюються в установленому правовому порядку і використовуються в процесі взаємодії суб'єктів та об'єктів управління як один із засобів закріплення й реалізації їх функцій та завдань [16, с. 88]. Виходить, вони можуть впорядковувати взаємодію із об'єктами адміністрування. Отже, прийняття актів двостороннього впливу фіскальною службою України нібито припустиме. Натомість практика пішла шляхом вужчого тлумачення обсягу «організаційно-розпорядчих» наказів та відносить переважну більшість підзаконної правотворчості, що є значимою для приватних осіб, до компетенції спрямовуючих міністерств. Даний варіант застосування абстрактних законодавчих формулювань не породжує концептуальних протиріч. Він більше відповідає меті оптимізації та проведеному розподілу ролей між центральними органами виконавчої влади. Варто лише застерегти від абсолютної односторонності [17, с. 152]. По-перше, недопустиме порушення приписів, якими закони прямо уповноважують фіскальну службу України (носія статусу, яким така володіє) видати акт. По-друге, простота і низька новаційність правотворчості, основаної на типових положеннях, інструкціях, порядках, правилах чи рамочних критеріях, розроблених вищестоящими суб'єктами (першочергово – Урядом) виключає необхідність її здійснення саме міністерствами. Видається, в подібних випадках обґрунтованим було б допустити закріплення внутрішньо-зовнішніх актів організаційно-розпорядчими наказами фіскальної служби України.

Таким чином, з моменту набрання чинності Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» саме Міністерство фінансів України є основним суб'єктом правотворчої діяльності в галузі митної справи.

Умовно виокремимо наступні етапи реалізації правотворчої діяльності в митній сфері центральним органом виконавчої влади в галузі митної справи:

1991–2007 р.р. – повна самостійність у виданні наказів;

2007–2011 р.р. – обмежена самостійність у виданні наказів (нормативно-правові акти ДМС України, які підлягали державній реєстрації, вже повинні погоджуватися з Міністром фінансів);

2011–2013 р.р. – видання нормативних актів організаційно-розпорядчого характеру;

2013–2014 р.р. – повна самостійність у виданні наказів (обумовлена створенням Міністерства доходів і зборів України);

Травень 2014 р. і до теперішнього часу – видання нормативних актів організаційно-розпорядчого характеру.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Тимчасове положення про Державний митний комітет України: Указ Президента України від 11 грудня 1991 р. № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gov.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=20473&base=1 (втратив чинність).

2. Положення про Державний митний комітет України: Указ Президента України від 20 січня 1995 р. № 73/95. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/73/95> (втратив чинність).

3. Положення про Державну митну службу України: Указ Президента України від 24 серпня 2000 р. № 1022/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1477 (втратив чинність).

4. Положення про Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 940 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 53. — Ст. 2163 (втратив чинність).
5. Положення про Державну митну службу України: Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 582/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 37. — Ст. 1514 (втратив чинність).
6. Положення про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 22. — Ст. 739 (втратив чинність).
7. Положення про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 55. — Ст. 1507.
8. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 44-45, № 46-47, № 48. — Ст. 552.
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 38. — Ст. 385.
10. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 № 1242 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 94. — Ст. 3433.
11. Белкін Л.М. Проблеми становлення системи центральних органів виконавчої влади України // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2013. — № 7. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=599>.
12. Державний класифікатор управлінської документації ДК 010-98: наказ Держстандарту України від 31 грудня 1998 р. № 1024. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.1168.0>.
13. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо діяльності Міністерства фінансів, Міністерства економічного розвитку і торгівлі, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів) (реєстр. № 10223 від 16.03.2012 р.); Головне науково-експертне управління Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=10219&skl=7.
14. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. — К.: Факт, 2002. — 260 с.
15. Коліушко І., Тимошук В. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів). — К.: Заповіт, 2006. — 32 с.
16. Корж А.В. Юридичне документоведення: Навч. посібник для студентів вищих закладів освіти Міністерства внутрішніх справ України. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 168 с.
17. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус державної інспекції як центрального органу виконавчої влади: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / О.П. Хамходера. — Одеса, 2014. — 270 с.

