ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТАМОЖЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### РОССИЙСКАЯ ТАМОЖЕННАЯ АКАДЕМИЯ

Отчёт о прохождении преддипломной практики в Управлении по взаимодействию с органами законодательной и исполнительной власти (УВОЗИВ) ГТК России.

Выполнил слушатель

очного отделения

пятого курса

экономического факультета

### М.И. Кудрявцев

Руководитель практики

от таможенного органа

### М.А. Никитин

Москва

2003

Одной из основных задач современной России, как отмечено в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, является усиление государственности, в том числе посредством совершенствования законопроектной работы и укрепления взаимодействия ветвей власти.

От ГТК России активное участие в выполнении указанной задачи принимает созданное в 1999 году Управление по взаимодействию с органами законодательной и исполнительной власти, основными функциями которого являются своевременное представление интересов таможенной службы в органах законодательной и исполнительной власти, организация участия представителей ГТК России в законотворческом процессе (в части, касающейся предметов ведения таможенных органов Российской Федерации), а также для обеспечения деятельности статс-секретаря - заместителя председателя Комитета.

Необходимость создания обособленных подразделений в системе органов исполнительной власти (в том числе ГТК России) законодательно закреплена Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.12.1996 г. № 1536, в котором руководителям федеральных органов исполнительной власти рекомендовано «возложить на статс-секретарей - заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти координацию всей законопроектной деятельности соответствующих органов и поручить конкретным структурным подразделениям обеспечение деятельности указанных статс-секретарей».

На сегодняшний день данные подразделения в виде самостоятельных обособленных структурных единиц имеются в Минатоме России (Управление по взаимодействию с органами государственной власти и информационно политике), МИДе России (Департамент по связям с субъектами Федерации, Парламентом и общественно-политическими организациями), Минобороны России (Направление по взаимодействию с Федеральным Собранием Российской Федерации), Минпромнауки России (Управление координации законотворческой деятельности и взаимодействия с палатами Федерального Собрания Российской Федерации), Минтруде России (Управление по взаимодействию с законодательными органами, информации и региональной политики), Минфине России (Управление по связям с государственными и общественными организациями), Федеральной службе железнодорожных войск России (Центр по связям с органами государственной власти, общественными организациями и средствами массовой информации), ФСНП России (Управление информации и общественных связей), ФПС России (Центр по связям с представителями органов государственной власти) и т.д.

В соответствии с указанным постановлением статс-секретари – заместители руководителей федеральных органов исполнительной власти, наделяются большими полномочиями в области законопроектной деятельности и на них возложена ответственность по целому ряду направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, а именно:

*а) участие в формировании планов и программ законопроектной деятельности Правительства (ежегодное участие в формировании плана; еженедельное участие в заседании комиссии по законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации);*

*б) организация представления на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий законопроектов, внесенных Правительством, а также официальных отзывов, заключений и поправок Правительства;*

*в) информирование комитетов и комиссий палат Федерального Собрания о позиции Правительства по законопроектам, внесенным другими субъектами права законодательной инициативы;*

*г) ведение сбора и обобщения информации о рассмотрении в палатах Федерального Собрания, их комитетах и комиссиях законопроектов и законов по предметам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществление подготовки предложений об отношении Правительства к этим законопроектам и законам и оперативно информируют об этом полномочных представителей Правительства в палатах Федерального Собрания (сформирована база данных на более чем 200 законопроектов);*

*д) организация подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов официальных отзывов, заключений и поправок к законопроектам;*

*е) организация работы федеральных органов исполнительной власти с парламентскими запросами, депутатскими запросами и обращениями членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (2002 год – 115 обращений);*

*ж) взаимодействие с членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы и депутатскими объединениями (в 2002 году организованно участие представителей ГТК России более чем в 300 мероприятиях в Федеральном Собрании);*

*з) несут ответственность перед Правительством и руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти за организацию участия федерального органа исполнительной власти в законопроектной деятельности.*

Исходя из указанных задач и функций, полноценное и результативное обеспечение деятельности статс-секретарей невозможно без соответствующего аппарата, посредством которого реализуется данная деятельность. Поэтому приказом ГТК России от 23.12.1999 № 913 было создано УВОЗИВ и на него возложена указанная работа. Данные функции не являются исчерпывающими и с течением времени расширяются.

 Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.2000 № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» определено еще одно направление в деятельности статс-секретаря - координация деятельности РТУ при взаимодействии с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах (ответственное за работу подразделение - УВОЗИВ).

Кроме того, в ноябре 2002 года в ГТК России поступило поручение Правительства Российской Федерации о рассмотрении обращения Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с инициативой о взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти. Ответственным за данную работу в ГТК России назначено УВОЗИВ (при непосредственном кураторстве статс-секретаря – заместителя председателя Комитета) (письмо ГТК России от 15.11.2002 № 01-07/45198).

 В связи со сложившейся в России экономической и политической обстановкой, а также проводимой Президентом и Правительством Российской Федерации политикой по укреплению вертикали власти и совершенствования взаимодействия властных структур задачи и функции статс-секретарей расширяются и становятся более многогранными. Значительно усилились требования к законопроектной работе федеральных органов исполнительной власти, к качеству и соблюдению сроков исполнения поручений Правительства, запросов и обращений депутатов и членов Совета Федерации.

С момента создания УВОЗИВ законопроектная работа ГТК России стала более результативной. В конце 1999 года Управлением был проведен ряд мероприятий по сопровождению проекта новой редакции Таможенного кодекса Российской Федерации, что в последствии привело к принятию его в первом чтении.

В 2000 году непосредственно сотрудниками УВОЗИВ был разработан и согласован с 5 заинтересованными министерствами проект распоряжения Правительства Российской Федерации о создании системы учреждений здравоохранения ГТК России. Подобная работа велась ГТК России и ранее в 1999 году, но на момент создания УВОЗИВ не наблюдалось позитивных сдвигов в ее осуществлении, поскольку имелись существенные замечания правового характера Минимущества России к оформлению документации по передаче ГТК России таких учреждений, как пансионат «Белое солнце» и санаторий «Победа». Благодаря усилиям специалистов УВОЗИВ работа по снятию указанных разногласий была завершена изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 05.08.2000 № 1085-р об образовании медицинских учреждений ГТК России.

Значительная работа проведена Управлением по сопровождению проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об отмене действия постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 2001 г. № 1002» (о дополнительных мерах по обеспечению полноты поступлений таможенных платежей в Федеральный бюджет). Результатом данной работы стало утверждение постановления Правительства Российской Федерации от 23.03.2002 № 179 об отмене указанного постановления.

В целях совершенствования законопроектной деятельности ГТК России ПУ совместно с УВОЗИВ было разработано Положение о законопроектной деятельности ГТК России, утвержденное приказом ГТК России от 20.05.2002 № 480, в котором были четко прописаны и разграничены функции ПУ и УВОЗИВ в обеспечении законопроектной деятельности ГТК России.

Указанным положением на УВОЗИВ было возложено ведение банка данных по законопроектам, затрагивающим компетенцию таможенных органов. В настоящее время банк данных насчитывает более 200 законопроектов.

В соответствии с приказом ГТК России от 14.08.2000 № 712 «Об установлении порядка взаимодействия с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах» УВОЗИВ осуществляет координацию взаимодействия региональных таможенных управлений (РТУ) с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Следует отметить активность и взаимную заинтересованность в совместной работе аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и таможенных органов Российской Федерации. В настоящее время по инициативе организационно-структурных служб РТУ идет подготовка к созданию отделений по взаимодействию с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. В ходе консультаций с руководством и сотрудниками УВОЗИВ, специалисты РТУ интересуются опытом взаимодействия с Федеральным Собранием Российской Федерации и министерствами и ведомствами России. Высказываются идеи в перспективе на базе указанных отделений организовать взаимодействие с Губернаторами и руководителями регионов, местными законодательными собраниями, а также с региональными представительствами органов федеральной исполнительной власти.

Ежемесячные отчеты о взаимодействии Региональных таможенных управлений с аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации представляются руководству Комитета.

В 2001 году благодаря активному взаимодействию с МПС России, УВОЗИВ была успешно проведена работа по получению для сотрудников таможенных органов Российской Федерации бесплатных именных проездных билетов для проезда к месту работы и обратно и осуществления процедур таможенного оформления и таможенного контроля товаров перемещаемых через таможенную границу железнодорожным транспортом (более 300 бесплатных билетов).

С момента создания Управления на качественно новый уровень поставлена работа с обращениями и жалобами депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. В соответствии с распоряжением ГТК России от 01.03.2000 № 01-99/294 на УВОЗИВ возложена организация работы по исполнению правительственных поручений, запросов и обращений включая определение подразделений исполнителей, контроль за сроками и качеством исполнения обращений и запросов, а также анализ указанной работы. За 2000 – 2002 годы УВОЗИВ на основании мнений профильных управлений-соисполнителей было подготовлено 336 ответов на обращения и запросы депутатов. Исполнено 316 поручений Правительства Российской Федерации.

Данная работа осуществляется в тесном взаимодействии с департаментами Аппарата Правительства Российской Федерации и помощниками депутатов. В свете подготовки проекта Таможенного кодекса Российской Федерации ко второму чтению, указанная работа носит взаимозаинтересованный характер, так как Управлением осуществляется сбор и анализ информации о характере запросов и обращений депутатов, о количестве удовлетворенных и неудовлетворенных обращений и жалоб. На основе этого, выстраивается работа с депутатами (особенно избранными по одномандатным округам) с целью выработки их позитивного отношения к проекту ТК Российской Федерации.

Основные задачи Управления на 2003 год:

1. Продолжение сопровождения проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Таможенный кодекс Российской Федерации» до его принятия Федеральным Собранием Российской Федерации.
2. В случае принятия новой редакции Таможенного кодекса РФ участие в разработке и сопровождение в федеральных органах исполнительной и законодательной власти проектов нормативных правовых актов в связи со вступлением в силу нового ТК Российской Федерации.
3. Работа по сопровождению проектов ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «О внесении дополнений в статью 5 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате».
4. Совершенствование ведения банка данных, по законопроектам, затрагивающим интересы таможенных органов. Установка, запуск программного обеспечения, обучение сотрудников отдела работе с программным обеспечением. Активизация работы по привлечению структурных подразделений ГТК России к формированию базы данных.
5. Совершенствование организации взаимодействия РТУ с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах. Тесное сотрудничество с создаваемыми в РТУ отделениями. Усиление требований к предоставляемым отчетным материалам, с целью более глубокого и расширенного анализа данной работы в РТУ для включения в отчет председателю Комитета.
6. Продолжение совместно с ПУ работы по реализации Положений о законопроектной деятельности ГТК России.
7. Применение новых форм взаимодействия с депутатами и аппаратами Комитетов Государственной Думы, с целью принятия Государственной Думой законопроектов, поддерживаемых Правительством Российской Федерации, (в части компетенции таможенных органов).
8. Дальнейшая активизация взаимодействия с членами Совета Федерации и аппаратами Комитетов Совета Федерации с целью разъяснения позиции Правительства Российской Федерации по законопроектам, затрагивающим интересы таможенных органов.

Взаимодействие с Федеральным Собранием Российской Федерации характеризуется постоянным отслеживанием текущей деятельности комитетов, подкомитетов и комиссий; организацией участия представителей профильных управлений ГТК России при обсуждении законопроектов, регулирующих сферу таможенного дела; своевременный доклад наиболее интересных материалов и сведений руководству Комитета.

Следует отметить, что УВОЗИВ не ограничивается обеспечением участия представителей иных подразделений Комитета в работе депутатского корпуса, но и самостоятельно представляет обобщенную ГТК России практику применения отдельных нормативных документов, относящихся к сфере таможенного регулирования. Например, Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Магаданской области», Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области», Соглашения «О ввозе материалов образовательного, научного и культурного характера» и иных.

Вместе с тем в настоящее время стоит задача качественно иного, более углубленного подхода к законотворческой работе: на сегодняшнем этапе уже мало обеспечивать сопровождение законопроекта, насущным становится вопрос реального влияния на законопроект на стадии его разработки и формирования. Здесь у нас большие резервы. Следует отметить, что порядок взаимодействия с органами исполнительной власти только на основании разовых поручений руководства Комитета по тому или иному законопроекту значительно затрудняет выполнение задач. На качестве этой работы негативно сказывается и то обстоятельство, что федеральные органы исполнительной власти являются закрытыми структурами. На стадии разработки законопроекта каждое министерство и ведомство, защищая ведомственные интересы, не заинтересовано контактировать с иными органами исполнительной власти, если иное не определено в поручениях Правительства Российской Федерации, либо в стадии законопроектной работы Правительства Российской Федерации на текущий год.

Еще одним направлением деятельности Управления прямо вытекающим из Концепции организации правового обеспечения деятельности таможенных органов и Программы ее реализации должна стать координация взаимодействия региональных таможенных управлений с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах.

В развитие приказа ГТК России от 14 августа 2000 г. № 712 Управлением были подготовлены и направлены соответствующие обращения к руководителям региональных таможенных управлений о процедуре систематического представления в Управление информации о взаимодействии РТУ с полномочными представителями Президента Российской Федерации соответствующего федерального округа. Отчеты о взаимодействии предоставляются ежемесячно, начиная с ноября 2000 года.

 Анализ представленной РТУ информации по данному вопросу показывает, что в целом, отношения, складывающиеся между РТУ и аппаратами представителей Президента Российской Федерации, носят взаимоинициативный характер и выражают общую заинтересованность в дальнейшем сотрудничестве. Особенно хотелось бы отметить в положительном смысле динамику в работе, проводимой в Южном и Северо-Западном таможенных управлениях. Следует обратить внимание на достаточно интересный опыт взаимодействия с аппаратом представителя Президента РФ с ДВТУ, где представители таможенных органов прямо прикреплены к штабу (г. Хабаровск) полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном округе.

 По состоянию на сегодняшний день сложились следующие основные формы взаимодействия на региональном уровне:

1. подготовка и направление РТУ материалов в аппарат полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе о наиболее значимых планируемых РТУ мероприятиях;
2. привлечение сотрудников начальствующего состава таможенных органов региона к участию в совещаниях, организованных при аппаратах полномочных представителей Президента РФ;
3. привлечение сотрудников аппарата полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе к участию в заседаниях коллегий, проводимых региональными таможенными управлениями;
4. инициативное представление РТУ в аппарат полномочного представителя Президента РФ информации об оперативной обстановке в регионе, связанной с вопросами таможенного оформления и таможенного контроля перемещаемых товаров;
5. подготовка ответов на запросы сотрудников аппарата полномочного представителя Президента РФ по вопросам, отнесенным к ведению таможенных органов РФ.

Хотелось бы остановиться еще на одной теме, являющейся не столько правовой, сколько идеологической. Депутаты палат Федерального Собрания Российской Федерации, являясь полномочными представителями населения своих избирательных округов, в ряде случаев демонстрируют в своих обращениях претензионно-критический взгляд на деятельность того или иного таможенного органа. В условиях предстоящего рассмотрения во II и III чтении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проекта нового Таможенного Кодекса исключительную важность приобретает необходимость формирования в депутатском корпусе нового, позитивного образа российской таможенной службы, как совершенно необходимого и во многом приоритетного государственного института, и в этом вопросе неоценимую помощь должны оказать руководители региональных таможенных управлений, поскольку большую часть депутатского корпуса составляют представители регионов.