

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

И.В. Мильшина*

Правовая культура субъектов таможенных правоотношений

В последние годы Россия активно участвует в унификации таможенной деятельности, создании национальной таможенной информационной системы, совместимой с информационными таможенными системами других государств. В свете проводимых реформ актуальным представляется вопрос повышения правовой культуры всех участников внешнеэкономических правоотношений.

Как известно, несовершенство правового регулирования напрямую зависит от низкого уровня правовой культуры как общества, так и отдельных субъектов. Следовательно, повышение уровня правовой культуры граждан и общества положительно отразится на всей российской правовой системе. Проанализируем данную проблему на примере субъектов таможенных правоотношений.

Прежде всего необходимо раскрыть содержание определения «субъект (или участник) таможенных правоотношений» и сопоставить его с понятием «субъект таможенного права». Субъект таможенных правоотношений — это реальный участник конкретных правоотношений. Субъект таможенного права — это лицо, обладающее правосубъектностью, т.е. потенциально способное быть участником таможенных правоотношений, поскольку оно наделено необходимыми правами и обязанностями. Второе понятие является более широким, так как некоторые юридические права и обязанности, принадлежащие субъектам таможенного права в силу действия таможенно-правовых норм, могут остаться нереализованными.

Субъектами таможенного права являются: таможенные органы, государственные служащие таможенных органов и служащие таможенных организаций, а также юридические и физические лица, которые вступают в различного рода отношения, связанные с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Всех субъектов таможенного права можно разделить на две группы: специальные и иные субъекты. Таможенные органы и государственные служащие таможенных органов — специальные субъекты таможенного права. Их специфика определяется компетенцией таможенных органов.

Таможенные органы Российской Федерации являются федеральными органами исполнительной власти, непосредственно осуществляющими таможенное дело. Задача реализации таможенной политики требует создания достаточно сложной, разветвленной системы таких исполнительных органов, которые способны одновременно разрабатывать стратегию раз-

* Старший преподаватель кафедры финансового права и судебно-экономических экспертиз Саратовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

вития таможенного дела и непосредственно реализовывать механизмы таможенно-правового регулирования внешней торговли, защищать экономические интересы и безопасность страны.

Согласно Таможенному кодексу Российской Федерации таможенные органы, будучи единой федеральной централизованной системой, образуют самостоятельный механизм управления с вертикальным подчинением (п. 1 ст. 401 ТК РФ). Под системой таможенных органов понимается иерархически построенная совокупность таможенных органов в соответствии с их компетенцией и поставленными перед ними едиными целями и задачами в области таможенного дела. Данная система состоит из следующих четырех звеньев: Федеральной таможенной службы РФ (ФТС), региональных таможенных управлений (РТУ), таможни и таможенных постов.

Помимо перечисленных четырех звеньев, законодатель в п. 4 ст. 402 ТК РФ закрепляет положение, согласно которому в систему таможенных органов входят не являющиеся правоохранительными органами учреждения, созданные ФТС для обеспечения деятельности таможенных органов. К ним относятся: таможенные лаборатории, научно-исследовательские учреждения, образовательные учреждения высшего, профессионального и дополнительного образования, печатные издания, информационно-вычислительные центры и другие учреждения, подведомственные непосредственно ФТС, а также государственные унитарные предприятия, деятельность которых способствует решению задач, возложенных на таможенные органы.

К субъектам таможенного права относятся также государственные служащие таможенных органов и служащие таможенных организаций и предприятий, подведомственных ФТС. В таможенных органах личный состав законодательно разделен на три категории: сотрудники¹, федеральные государственные служащие² и работники таможенных органов³. Такая дифференциация личного состава служащих таможенных органов позволяет «более детально разграничить труд государственных служащих по уровню сложности, специализации, квалификации и ответственности, а тем самым и правовой статус государственных служащих»⁴.

Сотрудники, как и гражданские служащие таможенных органов, обеспечивают исполнение полномочий таможенных органов, однако правовой статус указанных категорий различается. Это касается, например, установленных отличий квалификационных и медицинских требований, предъявляемых для замещения должности в таможенном органе.

Как отмечает А.Ф. Ноздрачев, в законодательстве окончательно не сформулированы четкие критерии дифференциации правового положения

¹ К указанной категории относится руководящий состав таможенных органов, включая начальников отделов и лиц, выполняющих функции, связанные с оперативно-розыскной деятельностью, дознанием, таможенными расследованиями, силовым обеспечением таможенных органов.

² Гражданские служащие таможенных органов выполняют функции, связанные с таможенным оформлением и таможенным контролем, исчислением таможенных пошлин, налогов и их взысканием, таможенной статистикой внешней торговли и специальной таможенной статистикой, валютным контролем и контролем таможенной стоимости и иные функции, не имеющие правоохранительный характер.

³ Работники замещают должности вспомогательно-технического характера и создают условия для осуществления полномочий таможенных органов.

⁴ Таможенное право: Учебник / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2007. С. 161.

различных категорий личного состава таможенных органов, что приводит к размытой структуре и усложняет действие принципа единства таможенной службы, а также комплектование таможенных органов профессиональными кадрами, создает нездоровую морально-психологическую обстановку⁵. В настоящее время не определен правовой статус отдельных групп государственных служащих в таможенных органах. Это касается лиц, связанных с ведением бухгалтерского учета и контроля, таможенной статистики и статистики услуг во внешнеэкономической деятельности, делопроизводства, информационного, материально-технического и других видов обеспечения деятельности таможенных органов, которые четко не отнесены ни к одной из категорий.

По нашему мнению, указанную проблему неопределенности правовых статусов лиц, выполняющих одинаковые функции в таможенных органах, необходимо разрешить на законодательном уровне, внося изменения в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁶. Такие изменения будут способствовать повышению правовой культуры таможенных служащих, улучшению служебной дисциплины и укреплению психологического климата в коллективе.

Важнейшей проблемой, которая наносит большой вред престижу таможенной службе, выступает коррупция⁷. Борьба с коррупцией в собственных рядах является приоритетным направлением в деятельности отделов собственной безопасности таможен. В настоящее время в целях борьбы с должностными правонарушениями, предотвращения попыток втягивания должностных лиц таможенных органов в противоправную деятельность проводятся оперативно-розыскные мероприятия по выявлению и пресечению преступлений.

Однако, как показывает практика, не всегда таможенники требуют незаконное вознаграждение. Бывают случаи, когда физические лица сами входят в сговор с сотрудниками, желая ускорить оформление документов или беспрепятственно провести груз. Следует отметить, что в борьбе с коррупцией важную роль играют воспитательно-профилактические мероприятия с личным составом таможни, информирование населения о производстве профилактических мероприятий в таможне, возможность обращения в подразделения собственной безопасности таможенных органов с жалобой на противоправные действия должностных лиц таможенных органов. Полагаем, вышеназванная работа будет способствовать повышению уровня правовой культуры должностных лиц таможенных органов, а следовательно, изменит и поведение таможенных служащих.

Можно привести и другие случаи, подтверждающие проблемы правовой культуры данных субъектов таможенных правоотношений. Например, 70% требований о принудительном взыскании таможенных платежей, выставленных Калининградской таможней в 2006–2007 гг., не были исполнены (из 448 требований было исполнено лишь 138). Неплательщики, имевшие задолженности по таможенным платежам в 2006 г., продолжали вести внешнеэкономическую деятельность и уклоняться от платежей. Так, долг ООО «Риоверде» перед федеральным бюджетом увеличился в 2007 г.

⁵ См.: Таможенное право / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. С. 162.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.

⁷ См., например: Коррупция вредит престижу таможенной службы // Новости таможни. 2007. 4 дек.

на 16 млн руб., а должностные лица не предприняли по отношению к нарушителям никаких мер. Балтийская транспортная прокуратура обвинила должностных лиц Калининградской таможни в ненадлежащем исполнении служебных обязанностей и несоблюдении закона при взыскании штрафов⁸.

Наряду с негативными моментами много и позитива. Так, по данным таможенной статистики, более 44 процентов доходной части федерального бюджета России формируют таможенные органы. Таким образом, каждый российский таможенник в 2006 г. пополнил федеральный бюджет на 44,6 млн руб.⁹

В Концепции развития таможенных органов Российской Федерации до 2010 г. (Распоряжение Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р «О Концепции развития таможенных органов Российской Федерации»)¹⁰ заложены следующие принципы:

- ФТС должна обеспечивать интересы государства в сфере внешней торговли, оказывать эффективное противодействие угрозам безопасности Российской Федерации, решать социально-экономические задачи;
- создавать благоприятные условия для деятельности торговых сообществ, физических и юридических лиц.

В реализации данной программы таможенные органы делают существенный шаг на пути унификации российского таможенного законодательства с международными стандартами, что позволит значительно сократить время пересечения границы, упростив процедуры таможенного оформления и таможенного контроля. Этому способствует и введение с 1 января 2007 г. в Российской Федерации новой формы грузовой таможенной декларации и транзитной декларации, соответствующей единому административному документу (ЕАД).

Данное нововведение, по словам руководителя ФТС России А.Ю. Бельянинова, позволит поставить вопрос о присоединении России к Конвенции об упрощении формальностей в торговле товарами 1987 г., регулирующей ЕАД, и Конвенции об общей транзитной процедуре 1987 г. Применение данных международных документов позволит ввести принцип однократного заполнения транзитной декларации в таможне страны отправления, создать надежную систему обеспечения уплаты таможенных платежей, определить процедуры оказания таможенными органами взаимного административного содействия, ввести упрощенные процедуры для законопослушных участников экспортно-импортных операций¹¹. Таким образом, указанные мероприятия стимулируют добропорядочное поведение всех субъектов внешнеэкономической деятельности.

Продолжается работа и по совершенствованию системы управления рисками, которая основывается на эффективном использовании ресурсов таможенных органов для предотвращения таких нарушений таможенного законодательства Российской Федерации, которые: имеют устойчивый характер; связаны с уклонением от уплаты таможенных пошлин, налогов в

⁸ Новости таможни. 2007. 26 нояб.

⁹ По данным информационно-аналитического канала ТАМОЖНЯ.РУ

¹⁰ СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 260.

¹¹ См.: Доклад руководителя ФТС России А.Ю. Бельянинова на международной конференции «Таможенная реформа: инструмент интеграции России в мировую экономику» // Новости таможни. 2007. 28 нояб.

значительных размерах; подрывают конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей; затрагивают другие важные интересы государства, обеспечение соблюдения которых возложено на таможенные органы. Система управления рисками является базисным принципом современных методов таможенного контроля. Процедуры, основанные на управлении рисками, позволяют контролировать поведение таможенного оформления и таможенного контроля на участках, где существует наибольший риск, позволяя основной массе товаров проходить через таможню без временных потерь. С 2004 г. в России введены так называемые «профили рисков», согласно которым теперь проверяется не каждая партия товара, а только та, в отношении которой есть обоснованные сомнения в соблюдении таможенного законодательства. Эффективное использование данной системы стало одним из шагов для вступления России во Всемирную торговую организацию. Большую работу в этом направлении проводит созданный в 2005 г. на базе Центрального таможенного управления (ЦТУ) Региональный центр анализа и применения системы управления рисками. По словам первого заместителя начальника ЦТУ по таможенному контролю С.Н. Прусова, за время работы Центра прирост таможенных платежей составил 65 млн 40 тыс. долларов США, были пресечены каналы недостоверного декларирования отдельных товаров, проведена работа по контролю за таможенным оформлением отдельных товаров, имеющих низкий индекс таможенной стоимости¹².

Проводимая государством политика унификации таможенного законодательства отразится и на уровне правовой культуры субъектов таможенных правоотношений.

Иными субъектами в таможенном праве являются физические и юридические лица. Указанные лица на равных правах вступают в таможенные правоотношения: перемещают товары и транспортные средства через таможенную границу Российской Федерации. Никто не может быть лишен права или ограничен в праве на ввоз в страну или вывоз из нее товаров или транспортных средств, за исключением случаев, установленных таможенным законодательством. Помимо перечисленных лиц понятие «иные субъекты» включает также международные организации, деятельность которых имеет непосредственное отношение к таможенному делу.

Физические лица (индивидуальные субъекты таможенного права) — это граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, пересекающие Государственную границу РФ и перемещающие через таможенную границу товары и транспортные средства. При этом груз может перемещаться через таможенную границу для любой цели. Так, если лицо перемещает небольшое количество груза, предназначенного для личного потребления, действует льготный порядок исполнения таможенных процедур. Данный порядок согласно ст. 281 ТК РФ включает в себя полное или частичное освобождение от уплаты таможенных пошлин, налогов, а также неприменение к товарам запретов и ограничений экономического характера, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, обязательного подтверждения соответствия

¹² В Центральном таможенном управлении состоялось заседание Коллегии // Новости таможни. 2007. 11 дек.

товаров и упрощенный порядок таможенного оформления. В случае, если лицо перемещает товары для производственной или иной коммерческой деятельности, упрощенный порядок таможенного оформления согласно действующему таможенному законодательству заменяется на общий.

Беженцы и вынужденные переселенцы, признанные таковыми в установленном законом порядке, могут ввозить товары (за исключением транспортных средств), бывшие в употреблении и приобретенные ими до въезда на территорию Российской Федерации, без ограничения общей стоимости и независимо от веса товара.

Иностранцы физические лица могут временно ввозить без уплаты таможенных пошлин, налогов товары и транспортные средства, необходимые этим лицам для личного пользования на территории Российской Федерации в течение срока их временного пребывания¹³.

Все индивидуальные субъекты таможенного права имеют равные права и равные обязанности, они несут ответственность за нарушение таможенных правил с 16-летнего возраста. Исключение составляют лица с дипломатическим иммунитетом, которые не подпадают под юрисдикцию государства пребывания.

Однако не всегда физические лица являются добросовестными участниками таможенных правоотношений. Например, со стремлением воспользоваться льготным порядком исполнения таможенных процедур, а именно частичным освобождением от уплаты таможенных пошлин, налогов, связано резкое снижение количества грузовых автомобилей, ввозимых физическими лицами для личного пользования.

Так, до 1 января 2007 г. к грузовым автомобилям, ввозимым физическими лицами для личного пользования (под справку о строительстве дома и т.п.), применялась единая ставка таможенных пошлин, налогов в размере 30 процентов таможенной стоимости. С 1 января 2007 г. к таким автомобилям применяются ставки таможенных пошлин, налогов, установленные в соответствии с общим порядком и условиями тарифного регулирования и налогообложения, предусмотренными для участников внешнеэкономической деятельности.

Динамику снижения количества импортируемых грузовых автомобилей можно проследить на примере Дальневосточного таможенного управления. Если за январь-октябрь 2006 г. через таможи Дальневосточного таможенного управления физическими лицами для личного пользования было ввезено 31 400 грузовиков, или 89 процентов от общего объема, то за аналогичный период 2007 г. физические лица для личного пользования ввезли всего 6 600 грузовиков, или 38 процентов от общего объема грузовых автомобилей¹⁴. Указанные статистические данные подтверждают, по нашему мнению, недобросовестность отдельных участников таможенных правоотношений, стремлением незаконно использовать предусмотренные законодательством льготы.

Или другой пример. Согласно таможенной статистике участвовали случаи, связанные с вывозом с территории Российской Федерации иностран-

¹³ Для транспортных средств срок временного пребывания не должен превышать одного года.

¹⁴ Более 350 тыс. автомобилей и автобусов ввезено через таможи Дальнего Востока с начала 2007 года // Новости таможи. 2007. 30 нояб.

ной валюты, не заявленной письменно в таможенной декларации¹⁵. Такое «бегство» капитала, отсутствие действенного контроля за перемещением физическими лицами значительных объемов денежных средств представляет значительную угрозу государственной и экономической безопасности России.

При сравнительном анализе практики возбуждения дел об административном правонарушении по ст. 16.4 КоАП РФ (недекларирование либо недостоверное декларирование физическими лицами иностранной валюты или валюты Российской Федерации) прослеживается увеличение количества правонарушений. Так, таможенными органами Северо-Западного таможенного управления в 2006 г. по данной статье было возбуждено 870 дел об административных правонарушениях, за 10 месяцев 2007 г. количество дел об административных правонарушениях по данной статье увеличилось в 1,4 раза и составило 1268 дел об административных правонарушениях¹⁶. Увеличение нарушений связано с ростом потока перемещаемой валюты, а также с попытками отдельных граждан скрыть суммы перемещаемой валюты и избежать декларирования. Полагаем, что для разрешения сложившейся ситуации необходимо организовать более четкое взаимодействие, обмен опытом и информацией между контролирующими и правоохранительными органами по проведению мероприятий по противодействию легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем.

В категорию субъектов таможенных правоотношений, осуществляющей основной объем внешнеторгового оборота страны, входят юридические лица (или коллективные субъекты таможенного права). В области таможенного дела к данной группе приравниваются и индивидуальные предприниматели.

Любое юридическое лицо имеет право на перемещение товара через таможенную границу, если в его учредительных документах предусмотрено ведение внешнеэкономической деятельности. Указанные лица до начала внешнеэкономических операций обязаны зарегистрироваться в таможне по месту своего нахождения и получить персональную учетную карточку, которая служит средством идентификации участника экспортно-импортных операций и представляется таможенным органам при проведении таможенного оформления.

Коллективные субъекты дифференцируются на российские и иностранные юридические лица. При этом никто из них не может быть лишен права или ограничен в праве на ввоз в Российскую Федерацию или

¹⁵ Согласно Федеральному закону от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859) письма ФТС России от 26 июля 2005 г. № 01-06/25300 «О порядке перемещения валюты и ценных бумаг» обязательному декларированию в письменной форме подлежит ввозимая наличная и безналичная валюта в сумме, превышающей в эквиваленте 10 000 долларов США; вывозимая наличная валюта в сумме, превышающей в эквиваленте 3 000 долларов США, и безналичная валюта в сумме, превышающей в эквиваленте 10 000 долларов США. Вывоз из РФ наличной валюты в сумме, превышающей в эквиваленте 10 000 долларов США, не допускается, за исключением случаев, когда данная сумма уже ввозилась ранее в РФ и была задекларирована.

¹⁶ В СЗТУ состоялось оперативное расширенное совещание // Новости таможни. 2007. 12 дек.

вывоз из нее товаров и транспортных средств, за исключением случаев, предусмотренных таможенным законодательством.

Несмотря на то, что данная категория субъектов таможенных правоотношений играет важную роль в российской экономике, в юридической литературе их правовой статус, как правило, не исследуется.

По мнению О.Ю. Бакаевой, всех участников внешнеэкономической деятельности в зависимости от целей создания можно подразделить на следующие категории:

- непосредственные участники экспортно-импортных операций;
- лица, обслуживающие внешнеторговые связи (кредитные организации, предприятия почтовой связи, транспорта);
- дипломатические и консульские представительства иностранных государств, международные межгосударственные и межправительственные организации;
- юридические лица, осуществляющие определенные виды деятельности в области таможенного дела на основании специального свидетельства (таможенный брокер, таможенный перевозчик, владелец таможенного склада, склада временного хранения, магазина беспошлинной торговли)¹⁷.

В сфере таможенных правоотношений различен статус лиц, осуществляющих коммерческую или некоммерческую деятельность, а следовательно, различается и порядок исполнения таможенных процедур.

Несмотря на то, что коллективные субъекты осуществляют основной объем внешнеторгового оборота страны, среди данной категории субъектов также встречаются недобросовестные участники таможенных правоотношений.

Так, например, огромный ущерб государству наносит деятельность так называемых «фирм-однодневок». Цель недобросовестных предпринимателей, создающих такие фирмы, состоит в сокрытии объектов налогообложения, получение незаконного возмещения налога на добавленную стоимость, предоставлении в таможенные органы недостоверных или полностью поддельных документов, занижающих таможенную стоимость товаров, недоплате таможенных платежей, незаконном использовании льгот и тарифных преференций. Таможенные органы ведут постоянную работу, направленную на выявление организаций с признаками фиктивности, проводят совместные проверочные мероприятия с налоговыми органами и органами внутренних дел, применяют систему управления рисками для усиления таможенного контроля в случае их повторного обращения в таможенные органы.

Одним из примеров наиболее часто встречаемых нарушений таможенных правил субъектами, непосредственно осуществляющими экспортно-импортные операции, является незаконное перемещение контрафактных товаров. Это товары, содержащие объекты интеллектуальной собственности (объекты авторского права и смежных прав, промышленной собственности, в том числе товарные знаки, наименования мест происхождения товаров и другие объекты интеллектуальной собственности), если изготовление таких товаров, их перемещение через таможенную границу или иные действия с товарами, находящимися под таможенным контро-

¹⁷ См.: Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2003. С. 96.

лем, влекут за собой нарушение прав правообладателя. Установление барьеров на пути пиратской продукции – важная и трудноразрешимая задача в области таможенного дела.

Часто нарушения таможенного законодательства встречаются и среди другой категории коллективных субъектов – лиц, осуществляющих определенные виды деятельности в области таможенного дела на основании специального свидетельства. Актуальным представляется проблема борьбы с так называемыми «серыми» брокерами. Подобные лица подают таможенную декларацию не за своей подписью, а за подписью декларанта, тем самым освобождая себя от ответственности; ведут свою деятельность в нескольких регионах, что недопустимо; нередко бывают связаны с представителями таможенных органов. Следует отметить, что для выхода из сложившейся ситуации необходимо усилить контроль после выпуска товаров (так называемый пост-контроль), укрепить взаимодействие с налоговыми органами, трудовой инспекцией и Пенсионным фондом, так как указанные субъекты, как правило, не делают отчислений в соответствующие ведомства. Поэтому необходимо следующее: *во-первых*, развивать институт таможенных брокеров, опираясь на зарубежный опыт; *во-вторых*, разработать четкую систему подготовки кадров для организаций, работающих в околотаможенной сфере; *в-третьих*, совершенствовать законодательство правоотношений таможенных органов и брокеров.

Таким образом, в целях повышения правовой культуры субъектов таможенных правоотношений необходимо продолжить работу по следующим направлениям:

- закрепить на законодательном уровне четкие критерии дифференциации правового положения различных категорий личного состава таможенных органов в соответствии с принципом единства таможенной службы, что будет способствовать улучшению служебной дисциплины и укреплению морально-психологического климата в коллективе;

- усилить контроль за должностными лицами таможенных органов, уделить особое внимание воспитательно-профилактическим мероприятиям с личным составом таможни, информированию населения о возможности обращения в подразделения собственной безопасности таможенных органов с жалобой на противоправные действия должностных лиц таможенных органов, принять меры по повышению квалификации таможенных служащих;

- продолжить работу по унификации российского таможенного законодательства, наладить постоянный обмен информацией между таможенными органами нашей страны и других государств, что позволит значительно сократить время пересечения границы, упростив процедуры таможенного оформления и таможенного контроля;

- провести комплекс мер для сокращения нарушений на таможенных границах, создав при помощи правовых средств такую ситуацию, когда становится выгодно быть законопослушным участником таможенных правоотношений;

- особое внимание уделять более четкому взаимодействию с контролирующими и правоохранительными органами в целях выявления организаций с признаками фиктивности, контроля правомерности использования льготного, упрощенного порядка исполнения таможенных процедур;

- развивать таможенную инфраструктуру с учетом зарубежного опыта, разработать четкую систему подготовки кадров для лиц, осуществляющих деятельность в околотаможенной сфере;
- публиковать в средствах массовой информации статистику нарушений таможенного законодательства и меры, применяемые к нарушителям.