

О. Ю. Бакаева*

Вопросы повышения уровня информированности и правовой грамотности субъектов, подконтрольных таможенным органам

Одной из форм реализации норм права выступает их соблюдение, в основе которого содержится знание общеобязательных правил поведения, достаточная информированность об их содержании, необходимая правовая грамотность. Это может быть достигнуто посредством стремления граждан к получению соответствующей информации, самообразования, а также благодаря работе органов публичной власти, общественных организаций, учебных заведений, нацеленной на разъяснение правовых норм. Важным шагом государственной политики в данном направлении стало утверждение Президентом РФ в 2011 г. Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан¹. «Низкая правовая грамотность и неполная информированность населения обоснованно расцениваются сегодня как потенциальная угроза безопасности страны, поскольку препятствуют эффективному использованию правовых средств для компетентного комплексного участия в управлении государственными и общественными делами»². Недоверие к политической власти порождает ситуацию, когда гражданин не желает изучать закон, поскольку не верит в возможность его реализации.

Отказ от изучения правовых основ, регулирующих таможенные отношения, в принципе невозможен для участников внешнеэкономической деятельности. Что же касается физических лиц, перемещающих товары через таможенную границу для личных целей, они нередко либо игнорируют правила такого перемещения, либо надеются договориться с таможенниками, либо просто не знают, куда им обратиться для получения соответствующей информации.

Интенсивное развитие таможенного законодательства, особенно проявившееся в условиях функционирования Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана, формирования единого экономического пространства и вступления нашей страны в ВТО предопределяет необходимость совершенствования информационного обмена между таможенными органами и подконтрольными им субъектами (гражданами и организациями, перемещающими товары через таможенную границу). Именно совершенствования, поскольку по сути такой обмен можно считать налаженным. Какие меры уже предприняты таможенными органами в данном направлении?

В первую очередь, Федеральной таможенной службой РФ (далее – ФТС России) ведется активная работа по размещению актуальной информации на своем официальном сайте (www.customs.ru). Здесь приводятся тексты нормативных правовых актов и их проектов; подводятся итоги деятельности структурных подразделений ФТС России; ежегодно публикуются обзоры обращений граждан; работают

* Заведующий кафедрой публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета, доктор юридических наук, профессор.

¹ См.: Российская газета. 2011. 14 июля.

² *Пантелеев Б. Н.* Новые меры государственной поддержки правового просвещения в России // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 62–63.

порталы электронного представления сведений и электронного декларирования. Для повышения эффективности работы таможенных органов и определения основных проблем и трудностей, с которыми подконтрольные субъекты сталкиваются при осуществлении своей деятельности, проводится анонимный социологический опрос. Гражданам предлагается ответить на вопросы, связанные с прохождением государственного контроля в пунктах пропуска через границу.

В 2010 г. новым шагом в развитии сайта стало введение специальной рубрики «Вопросы-ответы», в которой размещаются обращения участников внешнеэкономической деятельности по различным аспектам деятельности таможенного союза и ответы на них профильных подразделений ФТС России в рамках своей компетенции.

Посредством сайта можно направить электронное обращение в ФТС России. С целью облегчения поиска информации сайт может работать в режимах «Информация для участников ВЭД» и «Информация для физических лиц». С помощью сайта можно распечатать электронный бланк пассажирской таможенной декларации, в том числе и на английском языке, ознакомиться с порядком ее заполнения. На сайте размещены ссылки, следуя по которым можно свободно и совершенно бесплатно скачать программы для работы с любыми материалами сайта.

Информативность сайта признана и независимыми органами. Так, в 2007 г. официальный сайт ФТС России вошел в тройку самых открытых сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации. При этом исследование проводилось по 300 критериям.

Федеральной таможенной службой выпускаются два официальных издания: журналы «Таможня» и «Таможенные ведомости», материалы которых также публикуются на сайте. В первом содержатся аналитические статьи, а во втором — официальные материалы центрального таможенного органа (приказы, инструкции, письма, методические разъяснения).

В 2010 г. в связи с началом функционирования Таможенного союза и вступлением в законную силу Таможенного кодекса Таможенного союза Федеральной таможенной службой и всеми территориальными таможенными органами велась активная информационная работа по разъяснению норм таможенного законодательства. Аналогичная работа была проведена на территориях Казахстана и Белоруссии. Пик обращений граждан и субъектов внешнеэкономической деятельности (далее — ВЭД) в Федеральную таможенную службу пришелся на 2-й квартал 2010 г., в этот период обратилось почти столько же лиц, сколько за весь 2009 г. (3193 и 3490 писем соответственно).

Повышением уровня информированности и правовой грамотности частных субъектов (представителей бизнес-сообщества) занимается и созданный при ФТС России Общественно-консультативный совет по таможенной политике. Его деятельность направлена на совершенствование таможенно-правовой политики и механизмов ее реализации таможенными органами в целях создания оптимальных условий движения внешнеторговых потоков. Основные вопросы, обсуждаемые на заседаниях Совета, — поиск путей упрощения таможенных процедур, сокращение времени таможенного оформления и таможенного контроля, анализ спорных вопросов применения юридической ответственности за нарушения таможенного законодательства.

В рамках работы Общественно-консультативного совета в течение 2010 г. было проведено более 50 встреч (конференций, семинаров, круглых столов) с представителями предпринимательского сообщества. Следует отметить,

что деятельность указанного структурного подразделения важна, прежде всего, для бизнес-сообщества, поскольку на его заседаниях обсуждаются проблемные вопросы осуществления внешнеторговой деятельности.

Важная роль в деле информирования участников ВЭД об отношениях, складывающихся в Таможенном союзе, отводилась «горячей линии», организованной на федеральном и региональном уровнях с 1 июля 2010 г. Только за первый месяц работы на телефоны таможенных органов поступило свыше 9500 звонков, из них более половины (около 4900) — на телефон ФТС России.

Для частных субъектов таможенные органы исполняют государственные функции по информированию и консультированию, гарантированные гл. 2 Таможенного кодекса Таможенного союза. Важно, что эти функции таможенные органы реализуют на безвозмездной основе, т. е. подконтрольные субъекты получают услуги бесплатно.

Информирование осуществляется посредством опубликования актов таможенного законодательства в официальных и иных печатных изданиях, а также путем доведения информации о них до всеобщего сведения по телевидению и радио, с использованием информационных технологий, а также посредством иных способов распространения информации. Важное значение имеют интернет-ресурсы (например, на сайте Евразийской экономической комиссии публикуются международные договоры и соглашения, принятые в рамках таможенного союза, а также решения комиссии).

Консультирование заинтересованных лиц осуществляется по вопросам, касающимся таможенного законодательства Таможенного союза, и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов. Консультации проводятся как в устной, так и в письменной форме.

Конечным результатом предоставления государственной услуги по консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, является получение лицами точной информации о применении правовых актов в области таможенного дела по конкретным таможенным правоотношениям, а также удовлетворенность лиц качеством, своевременностью предоставления и полнотой полученных консультаций¹. Статьей 52 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»² установлена обязанность таможенного органа предоставить информацию по письменному запросу заинтересованного лица в письменной форме в возможно короткие сроки, но не позднее одного месяца со дня получения указанного запроса.

Следует отметить, что помимо дачи каких-либо пояснений, должностные таможенные органы могут и сами консультироваться по ряду вопросов. Так, ФТС России при разработке проектов нормативных правовых актов, устанавливающих порядок и технологии совершения таможенных операций, связанных с ввозом

¹ См. п. 18 Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, утв. приказом ФТС России от 24 мая 2006 г. № 469 (в ред. от 25 марта 2011 г.) (БНА федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 42; Российская газета. 2011. 18 мая).

² См.: О таможенном регулировании в Российской Федерации: федеральный закон РФ от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 48, ст. 6252; 2011. № 50, ст. 7351.

товаров в Российскую Федерацию и вывозом товаров из нее, их декларированием и выпуском, определяющих условия деятельности уполномоченных экономических операторов и иных лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, проводит консультации с Торгово-промышленной палатой РФ, Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия», Российским союзом промышленников и предпринимателей и Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»¹. Таким образом, к формированию и реализации государственной политики в области таможенного дела привлекаются и некоммерческие организации.

И все же, несмотря на стремление таможенных органов к повышению уровня правовой грамотности и правовой культуры подконтрольных субъектов, следует констатировать недостаточно высокий процент доверия участников ВЭД к таможенной службе. Немало предпринимателей рассматривают взаимоотношения с таможней как финансовый риск и полагают, что таможенные процедуры усложняются, а издержки растут. Для многих хозяйствующих субъектов создание Таможенного союза сопряжено с очередными изменениями таможенного законодательства, что, на их взгляд, свидетельствует о нестабильности в данной области.

«Проблемный» имидж таможенной службы уже сложился, и разрушить его, переориентировав частных субъектов на позиционирование российской таможни как таможни для участников ВЭД достаточно сложно. Более 15 лет назад центральным таможенным органом начали предприниматься меры по усилению доверия к таможенным органам, включающие организацию круглосуточных телефонов доверия, своевременного информирования лиц, перемещающих товары через таможенную границу, и пр.² Однако нестабильность таможенного законодательства, гипертрофированный интерес к выполнению фискальной функции, высокий уровень коррупции в таможенной сфере пока не позволяют коренным образом изменить мнение подконтрольных субъектов о таможенных органах. С 2009 г. Федеральной таможенной службой оценивается исполнение показателей своей деятельности, в числе которых и доля участников ВЭД, положительно оценивающих работу таможенных органов. В общем числе опрошенных их процентное соотношение составило в 2009 г. 29 %, в 2010 г. – 32 %, а в 2011 г. – 34 %³, что свидетельствует о том, что большинство частных субъектов не удовлетворены работой таможенных органов.

Немаловажное значение здесь имеют и множественные ошибки в правоприменительной деятельности таможенных органов. Так, по данным официального сайта ФТС России в течение последних пяти лет доля вынесенных судебными органами решений по таможенно-правовым спорам в пользу таможенных органов составляет лишь половину от общего числа дел (в 2010 г. – 46 %, в 2011 г. – 54 %). Основная доля отрицательных для таможенных органов судебных решений связана с обжалованием решений, действий (бездействия) в таможенной сфере (84 %

¹ См.: О перечне общероссийских некоммерческих организаций, определяемом в соответствии с частью 3 статьи 53 Федерального закона «О таможенном регулировании в РФ» : распоряжение Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 579-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 15, ст. 2174.

² См.: О мерах по усилению доверия к таможенным органам : распоряжение ГТК РФ от 5 июня 1996 г. № 01–16/37. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Информация размещена на официальном сайте ФТС России. См.: URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=333:2011-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830&Itemid=2025 (дата обращения: 02.04.2012).

от общего числа проигранных таможенными органами дел)¹. Как видно из приведенных данных, примерно в половине случаев должностные лица неверно применяют действующие в области таможенного дела нормативные положения в силу недопонимания, низкого уровня профессионализма, небрежного отношения к исполнению своих должностных обязанностей и даже правового нигилизма. Полагаю, что каждое проигранное таможенными органами дело должно быть тщательно проанализировано. При обнаружении в действиях (бездействии) должностного лица, вынесшего решение, признаков вины, такое лицо должно быть привлечено, как минимум, к дисциплинарной ответственности. В ряде случаев, возможно, следует ставить вопрос о его служебном соответствии.

Справедливости ради следует отметить и недостаточный уровень доверия таможенных органов к участникам ВЭД. В России по товарам, относящимся к определенным группам риска, таможенному досмотру подвергаются 44 % импортных товаров, тогда как в Германии этот показатель составляет 3 %, а в США – 1–2 %.

Между тем внутренний конфликт власти и бизнеса характерен не только для таможенной сферы. По заказу Российского союза промышленников и предпринимателей в 2009 г. Всероссийским центром изучения общественного мнения в 40 субъектах Российской Федерации был проведен социологический опрос о трудностях, возникающих перед предпринимателями. На первый план вышли две проблемы: коррупция и высокие административные барьеры, что характерно и для таможенной сферы.

Между тем необходимо учитывать, что конфликт интересов участников ВЭД и таможенных органов (как и любых других фискальных органов в любых государствах) обусловлен стремлением первых к минимизации своих издержек, а вторых – к реализации задач, поставленных перед ними государством. Корни такого дисбаланса интересов восходят к библейским временам: мытарей ненавидели, считая предателями своего народа. В Иудее сборщикам налогов был закрыт вход в синагогу; их ставили в один ряд с разбойниками и убийцами; говорить с ними признавалось грехом, а общаться – осквернением². Конечно, за два тысячелетия такое отношение нивелировалось, но определенное противостояние осталось, и основополагающей задачей государственной политики в таможенной сфере должна стать оптимизация частных и публичных интересов. Важно «сохранение бюджетообразующих функций таможенной системы при максимальном содействии участникам внешнеэкономической деятельности и адаптации таможенных правил и процедур к международным требованиям и стандартам»³.

Важной новеллой российского таможенного законодательства стало закрепление в главе «Таможенные органы» Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» принципов деятельности таможенных органов:

- законность;
- равенство лиц перед законом, уважение и соблюдение их прав и свобод;

¹ См.: Реализация Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»: анализ актуальных вопросов в правоприменительной практике : интернет-интервью начальника Правового управления Федеральной таможенной службы А. Струкова «Консультант Плюс» от 19 марта 2012 г. // СПС «Консультант Плюс».

² См.: *Смирнов А. В.* Таможенник Левий Матфей // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2011. № 3. С. 215.

³ *Колесников Г. Г.* Соотношение частных и публичных интересов в таможенном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 18.

- единство системы таможенных органов и централизованное руководство;
- профессионализм и компетентность должностных лиц таможенных органов;
- ясность, предсказуемость, гласность действий должностных лиц таможенных органов, понятность требований таможенных органов при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций, доступность информации о правилах осуществления внешнеэкономической деятельности, таможенном законодательстве Таможенного союза и законодательстве Российской Федерации о таможенном деле;
- единообразии правоприменительной практики при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций;
- недопущение возложения на участников ВЭД, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, перевозчиков и других лиц чрезмерных и неоправданных издержек при осуществлении полномочий в области таможенного дела;
- совершенствование таможенного контроля, применение современных информационных технологий, внедрение прогрессивных методов таможенного администрирования, в том числе на основе общепризнанных международных стандартов в области таможенного дела, опыта управления таможенным делом в иностранных государствах — торговых партнерах Российской Федерации.

Перечисленные начала, на которых должна строиться деятельность таможенных органов, в первую очередь нацеливают и сами таможенные органы, и их должностных лиц на повышение уровня их правовой грамотности и профессиональной компетенции. Так, следование принципу единообразия правоприменительной практики возможно, в частности, посредством изучения такой практики, складывающейся в других регионах России, ее обобщения, анализа и применения на всей территории страны. Важную роль при этом должны сыграть правовые управления ФТС России и региональных таможенных управлений, разъясняющие действующие нормы права, толкующие их, а также регулярно направляющие в территориальные таможенные органы обзоры правоприменительной (а не только судебной) практики.

Впервые выделены и критерии оценки работы таможенных органов:

- 1) скорость совершения таможенных операций при ввозе и вывозе товаров, а также сокращение издержек заинтересованных лиц при совершении таможенных операций;
- 2) своевременность и полнота поступления таможенных платежей;
- 3) эффективность противодействия преступлениям и административным правонарушениям.

Исходя из этих критериев, Правительство РФ определяет систему показателей, порядок и методику их мониторинга, а также порядок участия в таком мониторинге лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела.

Рассуждая об информированности и правовой грамотности подконтрольных таможенным органам субъектов, следует учитывать объяснимое различие в уровне информированности лиц, перемещающих товары для личного пользования (физические лица) и коммерческих и производственных целей (организации — участники ВЭД). Безусловно, последние в большинстве случаев не только владеют всей необходимой информацией, но и используют ее в целях минимизации временных и материальных издержек (обращаются к таможенным органам с целью получения предварительных решений о классификации товаров, оспаривают корректировки таможенной стоимости, используют систему преференций). К сожалению, часть

субъектов ВЭД, уклоняясь от уплаты таможенных платежей в полном объеме или частично, нарушают таможенное законодательство. Однако это уже вопрос не правовой грамотности, а правового нигилизма.

Физические лица, пересекающие границу и перемещающие товары (как правило, багаж и ручную кладь), нередко не владеют информацией о лимите перемещаемых денежных средств, об условиях беспошлинного перемещения товаров, об особенностях ввоза и вывоза отдельных категорий товаров (культурных ценностей, некоторых лекарственных препаратов, алкогольных напитков и пр.). Учитывая, что ряд лиц, особенно преклонного возраста, не пользуются Интернетом, таможенным органам следует изыскать возможности довести до них необходимую информацию иным способом (посредством телевидения, газет, журналов и иных средств массовой информации).

Целесообразным видится заключение соглашения об информационном взаимодействии между ФТС России и Федеральным агентством по туризму (Ростуризм). Обязательным должно стать предоставление туроператором своему клиенту информации о порядке перемещения физическими лицами товаров через таможенную границу.

Таким образом, таможенные органы заинтересованы в повышении уровня информированности и правовой грамотности подконтрольных субъектов, поскольку это отражается на возможностях реализации прав и законных интересов граждан и участников ВЭД. Лучшими показателями для таможенных органов станут уменьшение количества жалоб от подконтрольных субъектов, снижение числа судебных дел по таможенно-правовым спорам, увеличение числа лиц, позитивно оценивающих работу таможенных органов.

В. А. Затонский*

Правовая культура — необходимый ресурс модернизации российской государственности

Всесторонняя модернизация российского общества — стратегический курс, нацеленный на качественное преобразование всех сторон жизни общества, в том числе его правовой жизни. В настоящее время нет задачи более важной и в то же время более масштабной и сложной, чем модернизировать Россию, «сделать нашу страну современной и благоустроенной, освободить ее от запущенных социальных недугов, сковывающих ее творческую энергию, тормозящих наше общее движение вперед», обеспечить «переход страны на следующую, более высокую ступень цивилизации...»¹. Один из самых застарелых недугов, тормозящих движение нашего общества вперед, — недопустимо низкий уровень правовой культуры и всего современного российского общества, и многих граждан.

* Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Поволжского (г. Саратов) юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, кандидат исторических наук, доцент.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г. // Российская газета. 2009. 13 нояб.; см. также: *Медведев Д. А.* Выступление на заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России, 22 января 2010 г. URL: <http://www.kremlin.gov.ru> (дата обращения: 25.01.2010).