

ГОСУДАРСТВО И ОБЩЕСТВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Светлана Владимировна Бабенко

*Доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики
Ростовского института (филиала) ВГУЮ
(РПА Минюста России), кандидат юридических наук
E-mail: babenkoosokina@yandex.ru*

Правовая культура и вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц

***Аннотация:** в статье отмечается, что развитие правового государства и гражданского общества, укрепление демократических начал и национального согласия в России невозможно без соответствующего уровня развития правовой культуры. Необходимость повышения уровня правовой культуры, в том числе должностных лиц таможенных органов как условия преодоления правового нигилизма в обществе, укрепления демократических начал и национального согласия в России обуславливают актуальность темы исследования. Предмет исследования составляют нормы таможенного законодательства, регламентирующие порядок обжалования действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. Таким образом, целью работы является исследование норм таможенного законодательства с точки зрения соблюдения принципов правовой культуры. Для достижения названной цели использованы основные общенаучные методы (диалектический и логический методы, метод системного анализа, методы сравнений и аналогий и ряд других), а также формально-юридический метод на основе которых сформированы выводы исследования. Новизна работы заключается в анализе вопросов, связанных с организацией прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего порядок обжалования неправомερных решений, принимаемых должностными лицами таможенных органов. В статье отмечается, что позиция законодателя в настоящее время не в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым к анализируемым нормам права, в том числе с точки зрения правовой культуры. Автором подчеркивается позитивная роль органов прокуратуры в решении задач по обеспечению законности и правопорядка в таможенной сфере, усилению ответственности должностных лиц названных органов, а также развитию правовой грамотности и правосознания граждан. Полученные результаты свидетельствуют о возможности построения, предложенной автором системы юридической ответственности и могут быть использованы при проведении*

анализа иных системных правовых явлений. По результатам исследования автор приходит к выводу о том, что существующая редакция названных норм не соотносится с нормами закона, регламентирующего порядок рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации, и другим законодательством, что влечет за собой необходимость их редактирования.

Ключевые слова: правовая культура, правовая грамотность, правосознание, права человека, прокуратура, прокурорский надзор, таможенное законодательство, таможенные органы, должностное лицо.

Svetlana Vladimirovna Babenko

Associate Professor of Criminal Process and Criminalistics Department, Rostov-on-Don Institute (the brunch) of All-Russian State University of Justice (RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of Russia), Candidate in Juridical Science

Legal Culture of Prosecutor's Supervision over Legislative Execution Regulating Order of Appeal of Judgments and Decisions, and Action (Inaction) of Customs' Authorities and Their Officials

Annotation: *the article notes that the development of the rule of law and civil society, the strengthening of democratic principles and national harmony in Russia is impossible without an appropriate level of development of legal culture. The need to improve the level of legal culture, including customs officials, as a condition for overcoming legal nihilism in society, strengthening democratic principles and national accord in Russia determine the relevance of the research topic. The subject of the study is the customs legislation rules governing the procedure for appealing against actions (inaction) of the customs authorities and their officials. Thus, the purpose of the work is to study the norms of customs legislation in terms of compliance with the principles of legal culture. To achieve this goal, the main general scientific methods were used (dialectical and logical methods, the method of system analysis, methods of comparisons and analogies, and a number of others), as well as the formal legal method on the basis of which the conclusions of the study were formed. The novelty of the work lies in the analysis of issues related to the organization of prosecutor's supervision over the implementation of legislation governing the procedure for appealing against unlawful decisions taken by customs officials. The article notes that the position of the legislator is currently not fully meets the requirements for the analyzed norms of law, including from the point of view of legal culture. The author emphasizes the positive role of the prosecution authorities in solving the tasks of ensuring law and order in the customs sphere, strengthening the responsibility of officials of these bodies, as well as developing legal literacy and legal awareness of citizens. The obtained results testify to the possibility of constructing a system of legal responsibility proposed by the author and can be used in the analysis of other legal phenomena. According to the results of the study, the author comes to the conclusion that the current edition of these norms does not correlate with the norms of the law governing the procedure for considering appeals of citizens in the Russian Federation and other legislation, which entails the need to edit them.*

Keywords: *legal culture, law knowledge, legal awareness, human rights, prosecutor's office, prosecutor's supervision, customs legislation, customs authorities, official.*

Развитие правового государства и гражданского общества, укрепление демократических начал и национального согласия в России невозможно

без соответствующего уровня развития правовой культуры. Являясь условием обеспечения прав и свобод человека и гражданина, безопасности личности, гарантом ее правовой защищенности и гражданской активности, правовая культура признана побуждать власть придавать правовому статусу человека и гражданина юридическую значимость, обеспеченную законом и судом [1, с. 273].

Актуальность проблемы повышения правовой культуры граждан России подтверждается утвержденными Указом Президента РФ от 14.07.2011 № Пр-1168 Основами государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, которыми предусмотрено формирование преобладающей модели социального поведения, а также преодоление правового нигилизма в обществе, препятствующего развитию России как современного цивилизованного государства.

Бесспорно, что решение задач социального и экономического развития нашей страны, направленных на достижение Россией статуса ведущей мировой державы XXI в., тесно связано с реализацией демократических и правовых начал в жизни общества и государства.

Важная роль в применении правовых средств, обеспечивающих охрану и защиту прав и законных интересов человека и гражданина, принадлежит прокуратуре, которая в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, соответствием им иных правовых актов.

Практический опыт последних лет показывает, что прокурорский надзор стал одной из основных (параллельно с судом) гарантий защиты прав и законных интересов граждан. Прокуроры незамедлительно реагируют на нарушения закона в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, требуя привлечения к установленной законом ответственности должностных лиц, допустивших такие нарушения.

В целях обеспечения правопорядка на транспорте и в таможенных органах, эффективной реализации поставленных перед органами прокуратуры задач в соответствии со ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Приказом Генерального прокурора РФ «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» от 15.07.2011 № 211 надзор за исполнением таможенного законодательства возложен на специализированные (транспортные) прокуратуры.

Многочисленные случаи нарушения требований Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (действовавшего до 04.09.2018 в связи со вступлением в силу Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ) являлись основанием для обоснованного обращения участников внешнеэкономической деятельности в органы прокуратуры и в арбитражный суд.

Результаты анализа судебной практики показали, что вследствие неправомερных решений, принимаемых должностными лицами таможенных органов, интересам Российской Федерации в ряде случаев причиняется значительный ущерб.

Так, 16.12.2015 в целях таможенного оформления товара, код которого в соответствии с ТНВЭД ЕАЭС 4011 20 900 0, ООО «А» подало декларацию № 10702030/161215/0078500. 17.12.2015 таможенным органом по результатам

проверки правильности заявленных сведений принято решение о проведении дополнительной проверки документов и сведений, касающихся таможенной стоимости товара, у декларанта запрошены дополнительные документы и сведения, срок выпуска товара был продлен с последующим принятием таможенным органом решения об отказе в выпуске спорного товара ввиду неуплаты антидемпинговой пошлины. Отказ таможенного органа выпустить товар и требование оплаты антидемпинговой пошлины явились основанием для обращения ООО «А» в арбитражный суд.

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Приморского края от 28.03.2016 по делу № А51-1995/2016 установлено, что уплата антидемпинговой пошлины, связанная с несвоевременным выпуском товара, вызвана именно неправомерными действиями должностных лиц таможни, выразившимися в отказе в выпуске товара. В своем решении суд указал, что поскольку у таможни отсутствовали основания для отказа в выпуске товара по первоначальной ДТ № 10702030/161215/0078500, между понесенными Обществом убытками в виде уплаты антидемпинговой пошлины и неправомерными действиями должностных лиц таможенного органа имеется причинно-следственная связь.

По решению Арбитражного суда Приморского края от 20.04.2018 по делу № А51-2043/2018 с Российской Федерации в лице ФТС России за счет казны Российской Федерации в пользу ООО «А» взысканы убытки в размере 1 858 645,40 руб., а также судебные расходы по уплате госпошлины и судебные издержки на оплату услуг представителя в сумме 51 586,00 руб.

Постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12.09.2018 № Ф03-3611/2018 решение Арбитражного суда Приморского края от 20.04.2018 и постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 22.06.2018 по делу № А51-2043/2018 оставлены без изменения, кассационная жалоба Федеральной таможенной службы РФ — без удовлетворения.

Результаты проверки показали, что таможенными органами допускаются многочисленные случаи принятия незаконных решений об отказе в выпуске товара, несмотря на предоставление в таможню надлежащего сертификата соответствия товара.

Так, 23.01.2018 ООО КФ «В» в Астраханскую таможню подана декларация, в которой заявлен товар, ввезенный из Ирана, с приложением пакета документов, в том числе сертификата соответствия от 26.01.2017 № РОСС ИР.АБ51.В00085. Тем не менее Астраханским таможенным постом 25.01.2018 отказано в выпуске товара ввиду невыполнения ООО КФ «В» требований п. 8 ст. 325, подп. 1 п. 1 ст. 118 и п. 1 ст. 7 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

Решением Арбитражного суда Астраханской области от 23.04.2018, оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.06.2018 по делу № А06-1492/2018, действия Астраханской таможни, выразившиеся в отказе в выпуске товара по таможенной декларации № 10311010/230118/0001915, признаны незаконными. Судом установлено, что поскольку согласно вышеуказанному сертификату соответствия и паспорту качества спорного товара срок действия товара был определен с 26.01.2017 по 25.01.2018, на дату совершения таможенным органом

оспариваемого по делу действия данные документы подтверждали нахождение товара в пределах срока действия. Кроме того, ООО КФ «В» представлен сертификат соответствия в отношении вышеуказанного типа и класса товара, согласно которому срок его действия с 26.01.2018 по 25.01.2019. Из двух вышеуказанных сертификатов соответствия следует, что сертифицированная продукция является серийной.

Постановлением арбитражного суда Поволжского округа от 20.09.2018 решение Арбитражного суда Астраханской области от 23.04.2018 и постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.06.2018 по делу № А06-1492/2018 оставлены без изменения, кассационная жалоба таможенного органа — без удовлетворения.

Проверкой жалоб и обращений, которые в дальнейшем разрешались транспортными прокурорами, нередко выявлялись случаи, когда в ответах заявителю должностными лицами таможенных органов неверно указывались, а то и вовсе отсутствовали ссылки на положения законодательства, регламентирующего порядок обжалования принятого решения. В связи с этим заслуживает особого внимания то обстоятельство, что рассмотрение жалоб таможенными органами в зависимости от категории таких обращений осуществляется в соответствии с требованиями Федеральных законов от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27.11.2017) и от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (в ред. от 29.06.2018), а также гл. 3 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Между тем установленный гл. 3 вышеуказанного Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ порядок, действовавший до 04.09.2018, не применялся в случае обжалования постановлений таможенных органов или их должностных лиц по делам об административных правонарушениях, а также иных решений, действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов, в отношении которых был предусмотрен специальный порядок обжалования.

Анализ жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц свидетельствует о случаях неверного применения норм действующего законодательства, что позволяет многим исследователям небезосновательно утверждать, что в построении и функционировании сложившейся системы «защиты государственных интересов» отражается низкая правовая культура [2] и дезориентация представителей данных органов в определении политических, экономических и социальных приоритетов.

Так, жалобы участников внешнеэкономической деятельности на отказ в регистрации таможенной декларации, решения по которым должны приниматься в порядке ст. 358 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза), при рассмотрении таможенными органами по причине неверного применения закона рассматривались в порядке гл. 3 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ, действовавшего до 04.09.2018.

Изучение поступивших в таможенные органы ФТС России актов прокурорского реагирования, внесенных по фактам выявленных нарушений административного законодательства, показало, что основными причинами принятия

мер прокурорского реагирования являются нарушения норм материального и процессуального права, допускаемые должностными лицами таможенных органов при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, а также норм таможенного и иного законодательства.

Выявляемые прокурорами нарушения носят систематический характер и из года в год повторяются. Принесенные протесты практически не отклоняются, большая их часть (более 80 %) удовлетворяется [3].

Вместе с тем следует согласиться с авторами, по мнению которых за последние годы круг законов, образующих таможенное законодательство и определяющих предмет прокурорского надзора в указанной сфере правоотношений, существенно расширился и продолжает интенсивно дополняться, что на первоначальном этапе будет создавать некоторые осложнения во взаимодействии участников внешнеэкономического сотрудничества и вызовет определенные затруднения при осуществлении контроля и надзора исполнения соответствующими государственными органами [4, с. 414].

Например, наряду с частично действующим Федеральным законом от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», вступил в силу и с 04.09.2018 действует Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 289-ФЗ), для норм которого, помещенных в гл. 51, предусмотрены иные сроки применения.

Так, предусмотренный названным Законом обязательный досудебный порядок урегулирования споров с таможенными органами в отношении решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, принятых по результатам контроля после выпуска товаров, будет применяться с 01.07.2019, а в отношении остальных решений, действий (бездействия) таможенных органов – с 01.01.2021. С 2022 г. жалобу в таможенный орган можно будет подать в виде электронного документа. При этом законодателем предусмотрен порядок, при котором такую жалобу придется подписать усиленной неквалифицированной электронной подписью либо усиленной квалифицированной электронной подписью, если заявителем является физическое лицо, и усиленной квалифицированной электронной подписью, если заявителем является юридическое лицо.

При рассмотрении иных норм, предусматривающих обжалование действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов, несомненный интерес вызывает ч. 2 ст. 289 Закона № 289-ФЗ о возможности подать ходатайство о восстановлении пропущенного срока для обжалования действий (бездействия) должностного лица. При этом о решениях таможенного органа, связанных с рассмотрением ходатайства, речи не идет.

Кроме того, согласно ч. 5 ст. 286 Закона № 289-ФЗ законодателем предусмотрено, что порядок действий должностных лиц таможенных органов при рассмотрении жалоб должен быть определен федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела. До настоящего времени ФТС России такой порядок не определен. Еще одна новелла, содержащаяся в Законе № 289-ФЗ, касается отзыва поданной жалобы. В соответствии с ч. 2 ст. 294 этого Закона отзыв жалобы

препятствует повторной подаче в таможенный орган жалобы о том же предмете, что не согласовывается с требованиями ст. 9 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27.11.2017), закрепляющей обязательность принятия обращения к рассмотрению без установления каких-либо ограничений.

В соответствии с ч. 6 ст. 298 Закона № 289-ФЗ копия решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы, направляется заявителю по почте заказным письмом в течение трех рабочих дней после дня принятия решения, что также не соотносится с требованиями ст. 12 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.11.2017), согласно которой обращения рассматриваются в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Решение о результатах рассмотрения обращения направляется заявителю в пределах сроков его рассмотрения.

По нашему мнению, позиция законодателя в настоящее время не в полной мере отвечает требованиям, предъявляемым к нормам права, в том числе с точки зрения правовой культуры.

Подобного рода противоречия, создающие неудобства в правоприменительной практике и затрудняющие пользование законодательством, требуют своего разрешения путем внесения соответствующих изменений в законодательство, чтобы исключить коллизию норм права, регулирующих одни и те же общественные отношения.

Следует отметить, что вступление в силу с 01.01.2018 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза изменения законодательных актов Российской Федерации и анализ состояния законности в таможенной сфере потребовали внесения корректировок в организацию прокурорского надзора за исполнением законов в таможенной сфере, в частности: систематического изучения материалов таможенных и служебных проверок, жалоб граждан и участников внешнеэкономической деятельности, актов (справок) проверок нижестоящих таможенных органов вышестоящими, а также органами государственного контроля (надзора) и обращения особого внимания на решения, принятые должностными лицами таможенных органов в порядке ведомственного контроля, судебных актов, вынесенных не в пользу таможенных органов, в том числе послуживших основанием для взыскания денежных средств из федерального бюджета в связи с признанием действий (бездействия) таможенных органов незаконными [5].

Таким образом, полагаем возможным согласиться с позицией ряда авторов, заявляющих о том, что основой развития правовой культуры должностных лиц таможенных органов должно стать повышение общей нравственности, популяризация правовых знаний [2], преодоление коррупции как основной формы правового нигилизма, борьба с любыми проявлениями беззакония и произвола, повышение профессионального уровня.

По нашему мнению, накопленный российской прокуратурой опыт правоохранительной деятельности в рамках реализации предоставленных прокурорам функций по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением федерального законодательства подтверждает прогрессивность и позитивную роль органов прокуратуры в решении задач по обеспечению законности и правопорядка, а также в сфере реализации задач, связанных с формированием правовой грамотности и правосознания граждан.

Пристатейный библиографический список

1. *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства : учебник для вузов. М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1999.

2. *Шаля В. М.* Профессиональная правовая культура должностных лиц таможенных органов: на примере Южного таможенного управления. URL: <https://helpiks.org/6-11334.html>; URL: <http://helpiks.org/6-11334.html#2> (дата обращения: 07.04.2019).

3. Обзор практики рассмотрения ФТС России жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в области таможенного дела за 2017 год // СПС «КонсультантПлюс».

4. *Бессарабов В. Г.* Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): История, события, люди. М. : Юрист, 2003.

5. Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере : указание Генпрокуратуры России от 27.04.2018 № 254/23 // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. *Nersesyanc V. S.* Obshchaya teoriya prava i gosudarstva: uchebnik dlya vuzov [General theory of state and law: manual for institutions of higher education]. М. : Izdatel'skaya grupa NORMA-INFRA, 1999.

2. *Shalya V. M.* Professional legal culture of customs officials: on the example of the southern customs administration. URL: <https://helpiks.org/6-11334.html>; URL: <http://helpiks.org/6-11334.html#2> (accessed 20.09.2018).

3. Review of the practice of consideration of FCS of Russia complaints against decisions, actions (inaction) of customs authorities and their officials in the field of customs for 2017 // legal reference system “Consultant Plus”: [Electronic resource].

4. *Bessarabov V. G.* Pravozashchitnaya deyatel'nost' rossijskoj prokuratury (1722–2002 g.g.): Istoriya, sobytiya, lyudi [Law protection activity of the Russian prosecutor's office (1722-2002): History, events, people]. М. : YUrist", 2003.

5. On strengthening the Prosecutor's supervision over the implementation of legislation in the customs sphere : indication of the Prosecutor General of Russia dated 27.04.2018 № 254/23 // legal reference system “Consultant Plus”: [Electronic resource].