

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ (ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ)

© 2013 О.Ю. Бакаева

доктор юридических наук, профессор

Саратовский государственный социально-экономический университет

E-mail: bakaeva22@yandex.ru

Проанализированы особенности разрешения споров, складывающихся в области таможенного дела и связанных с управленческой деятельностью таможенных органов. Определены особенности судебного контроля на наднациональном уровне. Изложена позиция относительно целесообразности создания административных судов, а затем выделения в их структуре финансовых судов, призванных разрешать и таможенно-правовые споры.

Ключевые слова: судебный контроль, таможенные органы, таможенно-правовые споры, административное судопроизводство, таможенное законодательство.

Таможенные органы, осуществляя государственное управление в таможенной сфере, совершают юридически значимые действия, тем самым позволяя подконтрольным субъектам - участникам таможенных правоотношений - реализовывать в этой сфере свои права и обязанности. В случае правомерного поведения субъектов указанные отношения носят характер регулятивных, а при совершении правонарушений становятся охранительными.

Область взаимоотношений участников таможенных правоотношений в определенном ракурсе уникальна, поскольку, с одной стороны, деятельность таможенных органов нацелена на содействие развитию внешней торговли (существует даже понятие "сервисная таможня"), а с другой - таможенные органы должны выполнять ежегодно утверждаемый и составляемый на основе макроэкономических прогнозов Министерством финансов РФ план по сбору таможенных платежей и формированию доходной части бюджета. В 2011-2012 гг. таможенные органы аккумулировали в казне государства более половины доходов, тем самым превзойдя долю средств, направляемую в бюджетную систему налоговыми органами.

Конституционно провозглашенные демократические основы нашего государства предполагают законодательное установление ряда мер, направленных на полноценную реализацию гражданами и их объединениями своих законных прав и интересов. Таможенный кодекс Таможенного союза¹ (ТК ТС) к их числу относит информирование и консультирование; возможность принятия

предварительного решения о классификации товаров по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности (ВЭД); право на обжалование действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. Последняя мера актуальна в случаях необходимости осуществления судебного контроля за деятельностью таможенной администрации.

В соответствии с п. 1 ст. 36 Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации"² (далее - Закон о таможенном регулировании) реализация права лица на обжалование возможна, если, по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы препятствия к их осуществлению либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность. Альтернативой административному порядку обжалования (в вышестоящий таможенный орган) является обращение лица за защитой своих прав в судебные органы.

Следует отметить, что Законом о таможенном регулировании не регламентируется порядок обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях. Такое право и способ его реализации установлены гл. 30 КоАП РФ.

Таким образом, участники таможенных правоотношений (подконтрольные таможенным органам субъекты) могут использовать судебный контроль:

1) при нарушении их прав, свобод, законных интересов, равно как и при создании таможенными органами каких-либо трудностей к их осуществлению, а также при правонарушении возложении на них обязанностей;

2) при обжаловании постановлений по делам об административных правонарушениях - нарушениях таможенных правил.

Названные обстоятельства непосредственно связаны с осуществлением таможенными органами управленческой деятельности, а именно функций по таможенному администрированию: совершению таможенных операций, взиманию таможенных платежей, ведению борьбы с нарушениями таможенного законодательства. Исходя из этого, объектом судебного контроля являются полномочия таможенных органов как органов исполнительной власти и их должностных лиц, а именно правомерность или неправомочность таких полномочий. Учитывая фискальную направленность деятельности таможенных органов, очевидно, что, оспаривая их решения, действия (бездействие), участники таможенных правоотношений наиболее озабочены объемом взыскиваемых таможенных платежей, расчетом и корректировкой таможенной стоимости, льготами по уплате налогов и таможенных пошлин.

Анализ административной и судебной практики по делам о признании действий таможенных органов незаконными позволяет классифицировать такие дела по двум основным группам:

1. *Оспаривание решения таможенного органа о классификации товара в соответствии с ТН ВЭД Таможенного союза.* В таможенной сфере классификация товара имеет первостепенное значение для исчисления таможенных пошлин. Посредством ТН ВЭД каждый перемещаемый через таможенную границу товар обозначается 10-значным цифровым кодом. Соответственно, каждому коду товара соответствует определенная ставка таможенной пошлины, и, согласно принципу эскалации таможенного тарифа, чем выше качественная характеристика товара, тем больше и размер ставки таможенной пошлины. Таким образом, таможенный тариф устанавливает соотношение между товарной номенклатурой и ставками таможенной пошлины. Проверка правильности классификации товаров возложена на таможенные органы.

Данная категория дел содержит в своей основе несогласие декларантов с действиями таможенных органов, которые принимают решение об изменении заявленного лицом кода товара с целью доначисления таможенных платежей³. В общем объеме таможенно-правовых споров они составляют подавляющее большинство.

2. *Оспаривание решения таможенного органа о корректировке таможенной стоимости ввозимых товаров.* Таможенная стоимость есть основа налогово-пошлинной базы таможенного обложения. В соответствии с п. 3 ст. 64 ТК ТС, как правило, она определяется самим декларантом либо таможенным представителем, действующим от имени и по поручению декларанта. Декларирование таможенной стоимости ввозимых товаров осуществляется путем заявления сведений о методе определения таможенной стоимости товаров, величине таможенной стоимости товаров, об обстоятельствах и условиях внешнеэкономической сделки, имеющих отношение к определению таможенной стоимости товаров, а также представления подтверждающих их документов (п. 2 ст. 65 ТК ТС).

Таможенными органами производится контроль таможенной стоимости товаров, по результатам которого принимается решение о ее принятии либо корректировке. Разумеется, именно последнее решение и оспаривается участниками таможенных правоотношений, не согласными с такой корректировкой, которая в большинстве случаев увеличивает таможенную стоимость и, соответственно, размер таможенных платежей.

Интересно, что, по сути, в основе таких споров лежит недоверие таможенных органов к участникам внешнеэкономической деятельности, которые, по мнению таможенной администрации, представили недостоверные документы и сведения, обосновывающие таможенную стоимость⁴. В процессе судопроизводства, как правило, выносится решение о том, что информация, представляемая декларантами, является достоверной и документально подтвержденной, что влечет отмену решения таможенного органа о корректировке таможенной стоимости.

Помимо двух указанных разновидностей споров, в порядке арбитражного судопроизводства в течение 2011-2012 гг. рассматривались дела о необоснованности проведения таможенным органом дополнительной проверки, о взыскании убытков ввиду незаконности проведения таможенного досмотра, о бездействии таможенного органа, выразившемся в отказе рассмотрения жалобы.

Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) урегулированы гл. 16 КоАП РФ. Из 24 составов правонарушений примерно по половине со-

ставов в качестве административного наказания предусмотрена конфискация, что предполагает рассмотрение таких дел в судебном порядке.

Несмотря на некоторую либерализацию таможенного законодательства, нарушений таможенного законодательства меньше не становится: ежедневно таможенными органами возбуждается порядка 200 дел об административных правонарушениях⁵. Наибольшее количество дел об административных правонарушениях в 2012 г. было возбуждено по фактам недекларирования либо недостоверного декларирования товаров (27 % от общего количества возбужденных) в связи с нарушением валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования (13 %), несоблюдения запретов или ограничений (11 %), а также недекларирования либо недостоверного декларирования физическими лицами иностранной валюты (8 %)⁶. Рассмотрение дел такого рода требует специализации судей в связи со специфичностью и объемом таможенного законодательства.

В ряде случаев судебному контролю в области таможенного дела предшествует административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов, выражающаяся в реализации таможенными органами полномочий по рассмотрению споров и применению мер государственного принуждения. При неудовлетворении интересов одной из сторон такая деятельность впоследствии может перетечь в процесс, называемый административной юстицией и предполагающий судопроизводство.

В целом, следует отметить, что большинство предпринимателей считают обращение в суд наиболее эффективным способом защиты своих прав. По данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), таковых насчитывается 66 %. Значительно меньше тех, кто признает результативным обращение в федеральные и региональные органы публичной власти, а также в органы местного самоуправления (26 и 32 %, соответственно), в СМИ (29 %) или же самостоятельные действия (26 %). В меньшинстве те, кто указывает на обращение в общественные организации предпринимателей (12 %), к другим предпринимателям или же в криминальные структуры (по 11 %)⁷.

Весомым основанием, отнесенным в пользу судебного разбирательства, следует признать 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 % от общего числа проигранных таможенными органами дел)⁸. 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. Полагаем, 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.

Следует отметить, что активное участие России в интеграционном процессе (членство в Таможенном союзе и ВТО) осложняет юрисдикционную деятельность таможенных органов, выявляет проблемы, обусловленные различием законодательных норм. Анализируя такие недостатки, А.Б. Новиков, например, предлагает обратить внимание на меры по совершенствованию деликтно-юрисдикционного производства в условиях Таможенного союза ЕврАзЭС. К ним автор, в частности, относит унификацию законодательств государств - членов Таможенного союза об административной ответственности, установление системы административных регламентов правоохранительной деятельности, закрепление в КоАП РФ нормотворческих функций федеральных органов исполнительной власти, введение административных регламентов взаимодействия правоохранительных органов в масштабах ЕврАзЭС⁹.

Отличительной особенностью судебного контроля в области таможенного дела является возможность обращения участников таможенных правоотношений в наднациональные органы, в том числе в Суд ЕврАзЭС, начавший свою дея-

тельность 1 января 2012 г.¹⁰ Он наделен широким спектром полномочий по урегулированию межгосударственных споров: рассматривает споры экономического характера, возникающие между государствами-участниками по вопросам реализации решений органов ЕврАзЭС и положений договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС, а также осуществляет толкование положений международных договоров, действующих в рамках ЕврАзЭС, и решений органов ЕврАзЭС. Кроме того, Суд рассматривает следующие категории дел в рамках Таможенного союза по заявлению хозяйствующих субъектов и запросам высших органов судебной власти государств-участников Таможенного союза и Единого экономического пространства:

- об оспаривании актов Евразийской экономической комиссии (ранее - Комиссии Таможенного союза) или их отдельных положений;

- об оспаривании действий (бездействия) указанной комиссии;

- о вынесении заключения по вопросам применения международных договоров, заключенных в рамках Таможенного союза, и актов Комиссии Таможенного союза, затрагивающих права и законные интересы хозяйствующих субъектов (иными словами, по так называемым "преюдициальным запросам").

В 2012 г. Судом ЕврАзЭС было рассмотрено первое дело по заявлению ОАО "Угольная компания "Южный Кузбасс" об оспаривании п. 1 Решения Комиссии Таможенного союза от 17 авг. 2010 г. № 335 "О проблемных вопросах, связанных с функционированием единой таможенной территории, и практике реализации механизмов Таможенного союза"¹¹. Спор касался введенной указанным Решением дополнительной обязанности по таможенному декларированию и был разрешен в пользу хозяйствующего субъекта. Оспариваемое Решение Комиссии Таможенного союза было признано не соответствующим международным договорам, действующим в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. В январе 2013 г. состоялось исполнение данного решения Евразийской экономической комиссией: оспоренная норма исключена.

Таким образом, судебный контроль доступен участникам таможенных правоотношений и на межгосударственном уровне. При этом нужно признать, что разрешение споров наднациональным органом в большей степени отвечает прин-

ципу эффективности отправления правосудия, поскольку учитывает специфичность конфликтов, возникающих в области таможенного дела, и соответствующую специализацию судейского корпуса.

К сожалению, до настоящего времени в России не решен вопрос создания административных судов¹². Именно административные суды, осуществляя судебный контроль, могут стать действенным механизмом защиты прав и законных интересов граждан и их объединений, в том числе и участников таможенных правоотношений. Сосредоточение их деятельности на сфере административных правоотношений позволит добиться более высококвалифицированного отправления правосудия при рассмотрении дел, входящих в сферу административно-правового регулирования.

Внимание к вопросу административного судопроизводства наблюдается и со стороны Президента РФ¹³. Пленум Верховного суда России в начале 2013 г. одобрил законопроект, в котором предлагается создать в региональных судах специальные коллегии по рассмотрению административных дел. Несмотря на то, что по сути Верховный суд подтверждает необходимость развития административного судопроизводства, однако признает его существование лишь в рамках судов общей юрисдикции. Коллегия по административным делам настоящее время функционирует в системе Верховного суда РФ; в случае принятия законопроекта такие коллегии появятся и в регионах; а затем, видимо, специализация коснется и районных судов.

Представляется, что в системе административного судопроизводства должны быть выделены суды, занимающиеся рассмотрением финансовых споров, предполагающих разрешение дел по уплате налогов, таможенных пошлин и иных обязательных платежей. Финансовые суды созданы, например, в Германии¹⁴, где и функционируют с середины прошлого века. Они рассматривают дела, связанные с налогами и сборами, а также таможенно-правовые споры. На постсоветском пространстве опыт образования финансовых судов имеется у Казахстана. Кстати, нормы ВТО предполагают образование в государствах - членах этой организации особых судов по таможенно-тарифным вопросам.

В целом же, Всемирная торговая организация вопросам разрешения конфликтов уделяет пристальное внимание. Система урегулирования

споров ВТО является центральным элементом, обеспечивающим безопасность и предсказуемость многосторонней торговой системы. Участники ВТО признают, что система урегулирования споров имеет целью охранять права и обязательства членов по охваченным соглашениям и вносить ясность в отношении действующих положений этих соглашений в соответствии с обычными правилами толкования международного публичного права¹⁵.

Учитывая утопичность идеи о создании таможенных судов в обозримом будущем, представляется целесообразным включение в структуру административных судов подразделений, занимающихся рассмотрением финансовых, в том числе таможенно-правовых, проблем. Такое введение позволит оптимизировать деятельность таможенных органов и будет способствовать высококвалифицированной, гарантированной защите прав и интересов участников внешней торговли.

¹ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 нояб. 2009 г. № 17, в ред. Протокола от 16 апр. 2010 г.) Ратифицирован Федеральным законом от 2 июня 2010 г. № 113-ФЗ "О ратификации Протокола о внесении изменений и дополнений в Договор о таможенном кодексе таможенного союза от 27 ноября 2009 г." // Собр. законодательства (СЗ РФ). 2010. № 50. Ст. 6615; 2010. № 23. Ст. 2795.

² См.: "О таможенном регулировании в Российской Федерации" (в ред. от 30 дек. 2012 г.): федер. закон от 27 нояб. 2010 г. № 311-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252; 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7608.

³ См., например: Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24 янв. 2012 г. № Ф03-6477/2011 по делу № А51-4046/2011; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 6 нояб. 2012 г. по делу № А45-9496/2012; Постановление ФАС Поволжского округа от 18 сент. 2012 г. по делу № А49-1916/2011; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 13 нояб. 2012 г. по делу № А56-72619/2011. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁴ См., например: Постановление ФАС Поволжского округа от 7 дек. 2012 г. по делу № А12-4754/2012;

Постановление ФАС Северо-Западного округа от 1 июля 2011 г. по делу № А52-4080/2010; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 3 дек. 2012 г. по делу № А32-49180/2011. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁵ Зыкова Т. Цвет коридора. Интервью с руководителем Федеральной таможенной службы А. Бельяниновым // Рос. газ. 2013. 25 янв.

⁶ См.: Итоги правоохранительной деятельности таможенных органов за 2012 год. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=16960:2012-&catid=55:2011-01-24-16-40-26.

⁷ URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=13624>.

⁸ 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 "КонсультантПлюс" от 19 марта 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁹ Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза Евразийского экономического сообщества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011. С. 33.

¹⁰ Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19 дек. 2011 г. № 583 "О формировании и организации деятельности Суда Евразийского экономического сообщества". Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

¹¹ Решение дела опубликовано на официальном сайте Суда ЕврАзЭС. URL: <http://sudevrazes.org/main.aspx?guid=6121>.

¹² Дискуссию об этом см., например: Всероссийская научно-практическая конференция "Административная юрисдикция" [обзор М.А. Лапиной] // Вопросы экономики и права. 2012. № 6. С. 79-89.

¹³ Выступление В. Путина на Всероссийском съезде судей 18 дек. 2012 г. URL: <http://президент.рф/news/17158>.

¹⁴ Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. М., 2003. С. 312 (автор главы - К. Райтемайер).

¹⁵ Договоренность о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров. Подписана в г. Марракеше 15 апр. 1994 г. Вступила в силу для России 22 авг. 2012 г. П. 2, ст. 3. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

Поступила в редакцию 15.01.2013 г.