Кубанский государственный аграрный университет

Юридический факультет

Реферат на тему: "Вопросы ведомственного контроля в деятельности таможенных органов"

Выполнил: студент ЮФ 0607

Фруслов И.Г.

Проверил: Журавлев Н.Т.

Краснодар – 2010 г.

Введение

Таможенный кодекс РФ, вступивший в силу с 1 января 2004 г., ввел новый правовой механизм, направленный на повышение уровня законности в деятельности таможенных органов РФ - ведомственный контроль. Данный контроль призван стать важным и необходимым направлением деятельности таможенных органов, реализация которого позволит сократить число незаконно принятых решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, устранить их вредные последствия внутри системы таможенных органов, самостоятельно восстановить нарушенные права и законные интересы лиц, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность. Так, по результатам ведомственного контроля таможенными органами РФ в 2005 г. было отменено 178 незаконных решений, в 2006 г. - 3500, в 2007 г. - 16 845 . Таким образом, статистика показывает динамичное развитие института ведомственного контроля, стремительную активизацию деятельности таможенных органов по его реализации.

Вместе с тем, несмотря на значимость и серьезность влекущих правовых последствий, раскрытию ведомственного контроля в ТК РФ посвящена только одна статья - ст. 412. Она устанавливает, что вышестоящий таможенный орган или вышестоящее должностное лицо таможенного органа в любое время в порядке ведомственного контроля вправе отменить или изменить не соответствующее требованиям законодательства РФ решение нижестоящего таможенного органа или нижестоящего должностного лица таможенного органа, а также принять любые предусмотренные законодательством РФ меры в отношении неправомерных действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов или нижестоящих должностных лиц таможенных органов.

По сути дела, данная норма представляет собой лишь простую констатацию полномочий вышестоящих таможенных органов (должностных лиц) по отношению к нижестоящим таможенным органам (должностным лицам). За рамками правового регулирования остался сам механизм осуществления ведомственного контроля: порядок проведения, документальное оформление, правовые последствия и др.

Такая краткость законодателя повлекла за собой необходимость урегулирования ведомственного контроля внутренними документами Федеральной таможенной службы (далее - ФТС) России. Вместе с тем Методические рекомендации о порядке его применения появились лишь к концу 2005 г. <3>, а документ, который постарался целостно описать процедуру осуществления ведомственного контроля только в 2007 г., причем также в форме Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля, направленных в таможенные органы в качестве приложения к письму ФТС от 18 июля 2007 г. N 01-06/26709 (далее - Методические рекомендации) <4>. Однако даже после них ФТС России направляла в таможенные органы различные письма, разъясняющие отдельные вопросы, возникающие в ходе проведения ведомственного контроля <5>.

Таким образом, несмотря на уже немалый срок законодательного введения института ведомственного контроля, до сих пор не создана нормативная база его применения, а анализ имеющихся разъяснений показывает, что ведомственный контроль еще находится в стадии формирования, только нарабатывается практика его осуществления, выявляются трудности в его реализации.

Проблемы ведомственного контроля таможенных органов

Итак, согласно Методическим рекомендациям ведомственный контроль - деятельность таможенных органов и их должностных лиц, направленная на выявление и устранение нарушений, допускаемых нижестоящими таможенными органами и нижестоящими должностными лицами таможенных органов, при принятии решений и совершение действий (бездействия), связанных с выполнением задач и функций таможенных органов в сфере таможенного дела.

Соответственно, задачами ведомственного контроля являются:

- выявление, устранение и предупреждение нарушений, совершаемых таможенными органами и их должностными лицами при принятии решений, совершении действий (бездействия), связанных с выполнением задач и функций таможенных органов в сфере таможенного дела;

- восстановление прав и законных интересов лиц, нарушенных не соответствующими требованиям законодательства РФ, решениями, действиями (бездействием);

- сокращение числа незаконно принятых решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц в сфере таможенного дела и устранение их вредных последствий;

- выявление причин и условий, способствующих принятию незаконных и необоснованных решений, выработка мер, направленных на их устранение.

В качестве объектов ведомственного контроля определены решения, принятые в сфере таможенного дела, в частности решения, принятые при осуществлении таможенного оформления и таможенного контроля, применении таможенных режимов, при определении страны происхождения товаров, их классификации, при контроле таможенной стоимости и взимании таможенных платежей и др.

При этом не соответствующее требованиям законодательства РФ решение может быть отменено (изменено) в порядке ведомственного контроля независимо от формы, в которой оно было принято, например путем: издания документа (письма, распоряжения, приказа таможенного органа и т.п.), оформления документа по установленной форме (свидетельства о включении в Реестр владельцев складов временного хранения, решение о классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД России), нанесения на документы заверенных записей: "Таможенная стоимость принята", "Таможенная стоимость уточняется" и т.д., проставления заверенных оттисков штампов, печатей; проставления заверенных регистрационных номеров.

Проведение ведомственного контроля осуществляется в связи с наличием внешних и внутренних поводов. Внешние поводы - поводы, возникающие из внешних источников: исковые заявления граждан и организаций, обращения в таможенные органы граждан, организаций, государственных органов, информация, представленная в средствах массовой информации и др. Внутренние поводы - поводы, возникающие непосредственно при осуществлении таможенными органами и их должностными лицами деятельности, направленной на реализацию основных функций таможенных органов, например, при проведении таможенного контроля, проведении служебных, функциональных, комплексных проверок, производстве по уголовным и административным делам и т.д.

Особо следует остановиться на таком внешнем поводе для ведомственного контроля, как обращения граждан и юридических лиц. Методические рекомендации не относят к числу поводов для осуществления ведомственного контроля жалобы граждан и юридических лиц на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица. Представляется, что в основе такого подхода лежит то обстоятельство, что ТК РФ содержит отдельную гл. 7, которая регулирует порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. К объектам ведомственного контроля Методические рекомендации относят только жалобы, отозванные в добровольном порядке лицами, а также жалобы, в рассмотрении которых отказано по существу при наличии оснований, указанных в гл. 7 ТК РФ. Между тем предусмотренный в главе порядок обжалования в таможенные органы решений, действий (бездействия) представляет собой тот же ведомственный контроль, так как направлен на проверку соответствия вышестоящим таможенным органом либо вышестоящим должностным лицом принятого нижестоящим таможенным органом (должностным лицом) решения, совершенного действия (бездействия) требованиям законодательства РФ со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями.

Таким образом, исключение из сферы ведомственного контроля рассмотрения таможенными органами жалоб, поступающих в порядке гл. 7 ТК РФ, является искусственным и необоснованным сужением понятия ведомственного контроля. В связи с этим к объектам ведомственного контроля необходимо относить жалобы лиц на решения, действия (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, однако с оговоркой, что их рассмотрение осуществляется в порядке, предусмотренном гл. 7 ТК РФ.

В связи с тем что ведомственный контроль может проводиться одновременно с таможенным контролем или вытекать из него, на практике особо важным и актуальным является разграничение данных видов контроля. Их анализ позволяет выявить следующие существенные различия. Во-первых, данные виды контроля имеют различные объекты контроля. Объекты таможенного контроля - товары и транспортные средства, в отношении которых декларантом заявлены сведения при таможенном оформлении; объекты ведомственного контроля - решения и совершенные действия (бездействие) нижестоящих таможенных органов и их должностных лиц, принятые в связи с выполнением задач и функций таможенных органов в сфере таможенного дела. В связи с этим таможенный контроль и ведомственный контроль имеют различные правовые цели и влекут различные правовые последствия. Во-вторых, различается и порядок проведения данных видов контроля. Приведен следующий показательный пример из судебно-арбитражной практики.

ЗАО "Бункерская компания" обратилось в арбитражный суд с заявлением об оспаривании решения, вынесенного в порядке ведомственного контроля Архангельской таможни, об отмене решения Поморского таможенного поста. В ходе рассмотрения дела судом было установлено следующее. 13 сентября 2006 г. общество оформило на Поморском таможенном посту Архангельской таможни в соответствии с таможенным режимом "перемещение припасов" 1100 тонн мазута. Архангельская таможня провела проверку документов и сведений по вопросу соблюдения таможенного законодательства при перемещении обществом нефтепродуктов через таможенную границу РФ. По результатам таможенного контроля было составлено заключение от 12 сентября 2007 г. N 38, в котором констатировано нарушение таможенного оформления вывоза за пределы Российской Федерации мазута, и указано на необходимость задекларировать топливо в таможенном режиме "экспорт". 21 сентября 2007 г. Архангельской таможней решение Поморского таможенного поста в части выпуска 1100 тонн мазута в соответствии с таможенным режимом "перемещение припасов" было признано не соответствующим ТК РФ и отменено. Обращаясь в арбитражный суд об отмене решения Архангельской таможни, общество сослалось на нарушение таможней годичного срока, установленного п. 2 ст. 361 ТК РФ для проведения таможенного контроля. Отказывая в удовлетворении требований общества, суд первой инстанции указал, что оспариваемое решение принято не как акт, завершающий проверку документов и сведений, а как акт ведомственного контроля, срок проведения которого согласно ст. 412 ТК РФ не ограничен. Судом кассационной инстанции данное решение было оставлено без изменения <6>.

Таким образом, на проведение ведомственного контроля не распространяется пресекательный (годичный) срок осуществления таможенного контроля после выпуска товаров и транспортных средств. Вместе с тем, как показывает практика, сроки проведения таможенного и ведомственного контроля находятся в прямой зависимости. Выше уже было отмечено, что после истечения с момента выпуска товаров в свободное обращение годичного срока таможенного контроля исключается возможность наступления каких-либо правовых последствий, затрагивающих интересы физического или юридического лица как участников внешнеэкономической деятельности. Иными словами, проводить ведомственный контроль после истечения годичного срока таможенного контроля можно, но возлагать на участников внешнеэкономической деятельности по его результатам какие-либо обязательства нельзя. Таким образом, если в рассмотренном выше судебном споре ведомственному контролю не предшествовал таможенный контроль, проведенный в рамках годичного срока, то решение Архангельской таможни, вынесенное 21 сентября 2007 г., было бы законным, однако возложение на общество требования декларирования вывезенного топлива незаконно.

В связи с этим ФТС России рекомендует таможенным органам при рассмотрении вопроса о принятии в порядке ведомственного контроля решения по истечении годичного срока учитывать экономическую эффективность и целесообразность, которая может рассматриваться исходя из основных задач ведомственного контроля <7>. Таким образом, получается, что проведение ведомственного контроля напрямую увязывается со сроком проведения таможенного контроля, приобретая фискальную направленность. При таком подходе стирается истинное назначение института ведомственного контроля как внутреннего аудита деятельности таможенных органов, задачами которого является не только устранение вредных последствий допущенного нарушения, выражающего, например, в довзыскании неуплаченных в федеральный бюджет таможенных платежей, но и реализация мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих принятию незаконных решений, действий (бездействия), профилактика данных нарушений, а также применение соответствующих мер реагирования на неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностными лицами таможенных органов функциональных обязанностей. Именно поэтому законодатель не ограничил ведомственный контроль временными рамками таможенного контроля, так как даже после его истечения не должен ставиться вопрос о целесообразности и эффективности его проведения.

Статья 412 ТК РФ наделяет вышестоящий таможенный орган или вышестоящее должностное лицо таможенного органа, вынесшего решение в порядке ведомственного контроля, правом принять любые предусмотренные законодательством РФ меры в отношении неправомерных действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов (должностных лиц). Такая законодательная формулировка мер, которые может принять вышестоящий таможенный орган (должностное лицо) является достаточно неопределенной. Так, в письме ФТС России от 13 апреля 2007 г. N 15-155/13947 разъяснено, что такими мерами могут являться: проведение служебной проверки, выработка предложений о мере дисциплинарной или иной ответственности должностного лица, совершившего проступок, проведение досрочной аттестации сотрудников или внеочередной аттестации гражданских служащих, направление в правоохранительные органы соответствующих документов и материалов для установления факта правонарушения и решения вопроса о привлечении к уголовной или административной ответственности. Таким образом, в соответствии с данным письмом меры, которые может принять вышестоящий таможенный орган (должностное лицо) в отношении неправомерных действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов (должностных лиц), - это, по сути дела, меры в отношении должностных лиц, допустивших принятие незаконного решения.

В то же время Методические рекомендации расширяют перечень мер, которые должны быть приняты по результатам ведомственного контроля: 1) меры, направленные на прекращение неправомерного действий; 2) меры, обязывающие совершить действия, предусмотренные законодательством РФ; 3) меры, которые должны быть приняты в целях устранения вредных последствий. Вместе с тем содержание данных мер, порядок их применения не раскрывается, что является предпосылкой создания противоречивой правоприменительной деятельности по реализации ведомственного контроля.

Кроме того, согласно Методическим рекомендациям в случае обнаружения в ходе ведомственного контроля признаков неисполнения или ненадлежащего исполнения должностным лицом возложенных на него обязанностей, субъектом ведомственного контроля принимаются меры по привлечению этого должностного лица к дисциплинарной ответственности в установленном порядке. Таким образом, в данном случае перечень принимаемых в отношении должностных лиц мер сужен, что ставит вопрос о возможности применения мер, указанных в письме ФТС России от 13 апреля 2007 г. N 15-155/13947. Следует отметить, что четкость в формулировке содержания данных мер, порядке его применения отсутствует, что с учетом серьезности правовых последствий, наступающих в отношении должностных лиц таможенных органов, а также в целях избежания нарушений прав должностных лиц таможенных органов, злоупотреблений со стороны руководства требует необходимости конкретизации, полноты в раскрытии данных мер, а также оснований их применения.

Методические рекомендации устанавливают, что вне зависимости от установленной формы вынесенное по результатам ведомственного контроля решение об отмене (изменении) не соответствующего требованиям законодательства РФ решения, действия (бездействия) должно состоять из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей. В вводной части отражаются общие вопросы: наименование таможенного органа, принявшего решение, Ф.И.О. начальника таможенного органа, принявшего решение, дата и место принятия решения, предмет рассмотрения. Описательная часть должна содержать краткое изложение существа пересматриваемого решения, в мотивировочной части решения должны быть указаны фактические и иные обстоятельства, установленные при проведении ведомственного контроля, сделана ссылка на статьи актов таможенного законодательства РФ и нормативные правовые акты, требования которых были нарушены, а резолютивная часть решения должна содержать четко выраженную формулировку об отмене (изменении) не соответствующего требованиям законодательства РФ решения.

В то же время данный порядок в настоящее время не распространяется на отмену одних из самых распространенных на практике решений нижестоящих таможенных органов - решений о подтверждении классификационного кода товара по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД). Так, в связи с внесением 4 августа 2008 г. изменений в Приказ ФТС от 29 сентября 2004 г. N 85 "Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц, осуществляющих классификацию товаров в соответствии с ТН ВЭД России и контроль правильности определения классификационного кода в соответствии с ТН ВЭД России" решение об отмене в порядке ведомственного контроля решения о подтверждении заявленного декларантом кода товара и (или) решения нижестоящего таможенного органа о классификации товара оформляется на бланке решения о классификации товара в соответствии с ТН ВЭД <8>. При этом указание на ведомственный контроль ограничивается следующими двумя фразами: "в соответствии со ст. 412 Таможенного кодекса РФ" и "решение таможенного органа о классификации товара признать не соответствующим требованиям законодательства и отменить".

Таким образом, отдельный акт с необходимым содержанием, как того требуют Методические рекомендации, не оформляется, что свидетельствует об отступлении от единообразного документального оформления результатов ведомственного контроля. С учетом того что отмена решения о подтверждении классификационного кода товара по ТН ВЭД для участника ВЭД может повлечь необходимость доплаты таможенных платежей, а следовательно, стать предметом судебного разбирательства, введенная новой редакцией Приказа ФТС N 85 крайняя сжатость в описании и мотивировке отмены решения вызывает обоснованные возражения.

Следует обратить внимание на еще один интересный момент. Так, в соответствии с Методическими рекомендациями, если в ходе осуществления ведомственного контроля установлено, что на момент принятия решения таможенным органом или его должностным лицом соблюдались условия принятия решения, но на момент проведения проверки в порядке ведомственного контроля стали известны обстоятельства, в силу которых принятое решение не соответствует требованиям законодательства РФ, указанное решение таможенного органа или должностного лица таможенного органа подлежит отмене. Иными словами, получается, что не всегда признание решения, действия (бездействия) неправомерным будет являться следствием ненадлежащего исполнения должностным лицом своих обязанностей, а также нарушением норм таможенного законодательства РФ. Такие случаи будут иметь место, когда в ходе таможенного контроля были получены новые документы или сведения, которые не были и не могли быть изначально известны должностному лицу на момент принятия решения. Например, в ходе проведения экспертизы после выпуска товара был определен новый код товара по ТН ВЭД. В связи с этим возникает необходимость принять новое решение о классификации товара, а старое решение о подтверждении заявленных при декларировании сведений о коде товара в соответствии с ТН ВЭД отменить в порядке ведомственного контроля. При таком подходе ведомственный контроль выполняет функцию легализации результатов проведения таможенного контроля после выпуска товара. Представляется, что в данном случае имеет место подмена таможенного контроля ведомственным, выхолащивание сути ведомственного контроля, заключающегося, как указано в Методических рекомендациях, в выявлении и устранении нарушений, допускаемых при принятии решений и совершении действий (бездействия). Таким образом, отмену правомерного на момент принятия решения, совершенного действия (бездействия) при обнаружении в ходе таможенного контроля новых обстоятельств необходимо производить в рамках таможенного контроля, используя предоставленные ТК РФ для этого полномочия.

Заключение

На основании вышеизложенного можно констатировать, что институт ведомственного контроля находится еще в стадии формирования. Конечно, для такого нового института таможенного дела, каким является ведомственный контроль, законодательной регламентации явно недостаточно. Представляется, что выходом из данной ситуации должно стать принятие единого нормативного правового акта ФТС, который комплексно и четко, с учетом уже имеющейся практики применения, урегулировал механизм осуществления ведомственного контроля. Только в этом случае ведомственный контроль сможет стать действенным и эффективным механизмом повышения уровня законности в деятельности таможенных органов РФ.

Список литературы

1. Конституция РФ – электронно-правовая система Консультант по состоянию на 15.01.2010
2. Таможенный кодекс - электронно-правовая система Консультант по состоянию на 15.01.2010
3. Письмо ФТС России от 2 апреля 2008 г. N 01-11/12512 "О результатах ведомственного контроля в 2007 году и организации его проведения в 2008 году
4. Методические рекомендации по применению ФТС России статьи 412 Таможенного кодекса Российской Федерации, утвержденные руководителем ФТС России 11 октября 2005 г.
5. ФАС Северо-Западного округа от 7 апреля 2008 г. по делу N А05-10264/2007 // СПС "КонсультантПлюс"
6. Таможенный вестник. 2004. N 20.
7. Таможенное дело 2009 № 1 – Трунина Е.В.