Статья: Таможенный тариф как административно-правовой инструментарий
(Нестеров А.В., Бегишева И.В.)
("Административное право и процесс", 2012, N 7, С. 38-42) // СПС КонсультантПлюс

ТАМОЖЕННЫЙ ТАРИФ КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ

ИНСТРУМЕНТАРИЙ

А.В. НЕСТЕРОВ, И.В. БЕГИШЕВА

Нестеров Анатолий Васильевич, профессор факультета права Научно-исследовательского университета "Высшая школа экономики", доктор юридических наук.

Бегишева Ирина Валерьевна, оперуполномоченный по особо важным делам отдела организации специальных мероприятий службы "Н" Главного управления по борьбе с контрабандой ФТС России (г. Москва), капитан таможенной службы.

В статье авторы анализируют негативную для таможенных органов судебную практику оспаривания декларантами решений таможенных органов, связанную с классификацией товаров в таможенных целях.

Ключевые слова: судебная практика, административные правонарушения в таможенной сфере, классификация товаров в таможенных целях, таможенная экспертиза.

Custom duties as is administrative-legal toolkit

A.V. Nesterov, I.V. Begisheva

In article authors analyze negative for customs bodies judiciary practice of contest by customs applicants of decisions of customs bodies connected with classification of the goods in the customs purposes.

Key words: judiciary practice, administrative offences in customs sphere, classification of the goods in the customs purposes, customs examination.

В таможенной сфере появилось новое явление, которое можно охарактеризовать как существенную связь административно-правовых решений, принимаемых должностными лицами таможенных органов, от специальных знаний в области классификации товаров, перемещаемых через таможенную границу.

В СССР, где существовала монополия на внешнеторговую деятельность, данное явление не могло даже возникнуть. Поэтому в классическом советском административном праве и процессе оно неизвестно. Данное явление является новым и малоисследованным с научной точки зрения и поэтому требует инновационного отклика науки административного права и процесса.

На наш взгляд, юридическая практика в таможенной сфере, связанная с классификацией товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД) <1> по Единому таможенному тарифу (ЕТТ) <2>, показала наличие действительной прикладной научной проблемы, при решении которой формируется новое научное направление, именно в области административного права и процесса.

--------------------------------

<1> Закон РФ от 21.05.1993 N 5003-1 (в ред. от 08.12.2010) "О таможенном тарифе" // ИПС "КонсультантПлюс".

<2> Единый таможенный тариф Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ЕТТ) (утв. решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 N 18, решением Комиссии Таможенного союза от 27.11.2009 N 130) (в ред. от 18.10.2011) // ИПС "КонсультантПлюс".

Данное явление в сфере таможенного администрирования в России проявилось в виде негативной для таможенных органов судебной практики оспаривания декларантами решений таможенных органов.

Судебная практика оспаривания решений таможенных органов показала, что должностные лица таможенных органов, возбуждающих дела об административных правонарушениях, проводящие их расследование и рассмотрение, совершают многочисленные правовые ошибки, что требует радикального изменения правовой подготовки, как имеющегося кадрового состава, так и подготовки дипломированных специалистов по специальности "таможенное дело".

Оказалось, что таможенники, осуществляющие квазисудебные функции по делам об административных правонарушениях в таможенной сфере, не были подготовлены для квалифицированного исполнения своих обязанностей.

Учитывая, что бюджет России пополняется на 50% за счет таможенных платежей, возврат из казны необоснованно начисленных таможенных платежей, несомненно, можно отнести к негативным явлениям. При этом Федеральной таможенной службе (ФТС) России пока не удается переломить тенденцию, характеризующую, что таможенные органы не могут обоснованно доказать свою позицию в судебных инстанциях, связанную с классификацией товаров в таможенных целях.

Существует ли такое общественное явление и обладает ли оно правовыми свойствами? Или это временное аномальное явление субъективного характера, которое можно исправить организационно-управленческими мерами?

Практика таможенного администрирования, включающая юридически значимые взаимодействия должностных лиц таможенных органов России и декларантов, в частности, в ходе осуществления операций по принятию предварительного решения, таможенного декларирования, таможенного контроля, показывает, что такое правовое явление объективно существует и его можно отнести к административно-правовым явлениям.

Возникают ли в рамках данного явления деликтные ситуации, и если да, то требуется ли совершенствование правового регулирования в данной области?

Несомненно, возникают, так как таможенные органы выявляют сотни тысяч нарушений таможенных правил и процедур, возбуждают до сотни тысяч дел об административных правонарушениях в год. Также появилась негативная судебная практика для таможенных органов в виде массового оспаривания действий и решений должностных лиц таможенных органов, которая говорит о наличии большого количества правонарушений как со стороны декларантов, так и со стороны таможенных органов, которые выносят необоснованные решения.

Даже поверхностный анализ данной сложившейся правовой ситуации показывает, что нарушения права возникают из-за того, что в их основании лежат сложные наукоемкие задачи таможенного тарифа, связанные не только с основными вопросами классифицирования товаров, но и определением таможенной стоимости и страны происхождения товаров, перемещаемых через таможенную границу.

Наиболее важной из них является юридически значимая классификация товаров в соответствии с ТН ВЭД, которая используется в таможенном тарифе. Административно-правовую квалификацию деяния на таможенной границе должностные лица таможенных органов, осуществляющих таможенный контроль и расследование дел об административных правонарушениях в области таможенного дела, могут осуществлять только на основе проверки соответствия/несоответствия заявленного в таможенной декларации кода товара (наименования товарной позиции в соответствии с ТН ВЭД в Едином таможенном тарифе ТС).

Можно и надо ли регулировать правоотношения, возникающие в области таможенного дела, связанные с классификацией товаров, и регламентировать юридические взаимодействия, связанные с нарушением конституционных прав и законных интересов декларантов?

Конечно, это необходимо делать, так как ни должностные лица таможенных органов, ни декларанты не могут принимать юридически правильные решения в отношении классификации товара по ТН ВЭД ТС без соответствующих научно обоснованных рекомендаций по классификации товара.

Особенностью такой классификации является то, что она имеет юридическое, а не товароведческое значение, что часто не учитывается как должностными лицами таможенных органов, так и судьями, рассматривающими спорные ситуации между декларантами и таможенными органами.

Судебная практика рассмотрения таких дел показывает, что от 60 до 80% дел разрешается в пользу декларантов не только потому, что они правы, но и потому, что должностные лица таможенных органов не смогли доказать наличие недостоверной классификации товаров в таможенных декларациях.

Правильно подмечено Д.В. Осинцевым, со ссылкой на Постановление ФАС <3>, что "не исключены споры о правах (льготах) и обязанностях (ограничениях) вследствие неверной классификации товаров по ТН ВЭД, но принять решение о классификации суд не вправе" <4>.

--------------------------------

<3> Постановления ФАС СКО от 23 июля 2007 г. N Ф08-4415/2007-1721А, ФАС СЗО от 24 июля 2007 г. N А52-4521/2006 // ИПС "КонсультантПлюс".

<4> Осинцев Д.В. Критерии организации и проблемы функционирования системы административного судопроизводства в Российской Федерации // Арбитражный и гражданский процесс. 2010. N 9.

Но суд вправе исследовать и устанавливать наличие нарушения таможенных процедур со стороны должностных лиц таможенных органов, что приводит к выводу о недоказанности правонарушения, связанного с недостоверным декларированием.

Можно согласиться с мнением А.Б. Зеленцова и Ф.Ф. Яхина по поводу административного спора, в частности, что "административный спор - разногласия между субъектами управленческих правоотношений, возникающих в связи с реализацией, применением или толкованием норм административного права" <5>, за исключением следующего. Лица, перемещающие товары через таможенную границу, находятся в административно-правовых, а не управленческих отношениях. Должностные лица таможенных органов не управляют декларантами, а осуществляют таможенное администрирование.

--------------------------------

<5> Зеленцов А.Б., Яхин Ф.Ф. О предмете административно-правового спора // Юрист. 2003. N 11. С. 37.

Известно два мнения по поводу того, как разрешать административные споры. Д.В. Осинцев считает, что "административное судопроизводство - "кентавр-система", придуманная модель, не имеющая своей онтологии, превращенная форма, существующая в номинальных правилах, но подменяемая в ходе их реализации иными юридическими процедурами". Далее он отмечает, что "...подобная система, основанная на инициировании спора со стороны подвластного субъекта, неэффективна или вообще неработоспособна, так как решающее слово при решении судом спора, возникшего с участием административного органа, остается именно за государственно-управленческой инстанцией...", и предлагает создавать административные коллегии. Приведенный выше анализ показывает, что это не совсем верно.

Вторая позиция озвучена председателем Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедевым о том, что "параллельно с созданием административной юстиции на законодательном уровне следует обратиться к проблеме досудебного урегулирования споров, которое не должно ограничиваться исключительно медиацией" <6>.

--------------------------------

<6> Выступление председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева на VII Всероссийском съезде судей // URL: http://www.ssrf.ru/second.php.

Таким образом, налицо научная задача по исследованию административно-правовой ситуации в таможенной сфере, когда в административном процессе необходимо применять специальные знания, связанные с классификацией товаров по ТН ВЭД, ЕТТ ТС.

Прикладными результатами данного научного исследования должны быть научно обоснованные рекомендации по административно-правовому регулированию правовых отношений и административному регламентированию юридических взаимодействий должностных лиц таможенных органов и декларантов.

В частности, это могут быть предложения в административные регламенты ФТС России, Федеральный закон "О таможенном регулировании в Российской Федерации", "Единый таможенный тариф Таможенного союза", а также иные нормативные правовые акты ФТС России.

Новое административно-правовое явление требует для его исследования инновационного подхода в науке административного права и процесса, которое заключается в том, что применение специальных знаний из эпизодической формы должно переходить в стандартную и регламентированную форму.

Должностное лицо таможенного органа должно принимать решение, базирующееся на научно обоснованных административно-правовых рекомендациях, учитывающих достижения ученых-юристов в области юридически значимой интерпретации положений ТН ВЭД ТС и Единого таможенного тарифа ТС.

Создание и развитие Таможенного тарифа как в России, так и в мире происходило совместно с развитием научных представлений об исследовании и экспертизе товаров. В частности, из истории таможенного дела известно, что кроме юристов, которые специализировались на вопросах юридически значимой классификации товаров как основы для юридической квалификации деяний участников внешнеторгового оборота в разработке Таможенного тарифа 1881 г. принимала участие группа ученых-естественников во главе с Д.И. Менделеевым. На современном этапе Д.В. Корф <7> отмечает, что в разработке проектов поправок к НГС активное участие также принимает Подкомитет по научным вопросам, являющийся консультативным органом Всемирной таможенной организации по проблемам, требующим специальных познаний в области химии, техники и в других научных областях.

--------------------------------

<7> Корф Д.В. Гармонизированная система описания и кодирования товаров // Реформы и право. 2008. N 2.

Значительную часть штата этого Подкомитета составляют сотрудники таможенных лабораторий при исполнительных органах государств - участников Конвенции о ГС. Подкомитет по научным вопросам по просьбе Комитета по ГС предоставляет необходимые консультации и разъяснения технических вопросов и собирается на заседания раз в год в штаб-квартире СТС-ВТО.

Далее рассмотрим, какими компетентностями должны обладать должностные лица таможенных органов, чтобы обоснованно (объективно), правильно и верно выполнять операции по таможенному контролю и осуществлять квазисудебные функции по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.

Кроме общей юридической компетентности и компетентности в области таможенного права, должностное лицо таможенного органа, осуществляющего таможенный контроль или содействующее в выполнении данных функций, должно обладать специальной юридической компетентностью в области подтверждения соответствия/несоответствия контролируемых свойств товаров в таможенных целях. Носителями данных специальных правовых знаний являются должностные лица, осуществляющие таможенный контроль, включая лиц, которые выполняют функции по фактическому досмотру товаров и отбору выборки и взятию проб (образцов) из подконтрольного товара.

Должностные лица таможенных органов, содействующие осуществлению таможенного контроля, служат в специализированных подразделениях таможенных органов и являются носителями специальных правовых знаний в области классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД по Единому таможенному тарифу ТС для таможенных целей.

В случаях, требующих специальных экспертных знаний (случаях, когда подконтрольный товар обладает неочевидными свойствами или попадает в список товаров профиля риска), вышеуказанные лица могут или обязаны обращаться в специализированное подразделение таможенных органов - Центральное экспертно-криминалистическое таможенное управление (ЦЭКТУ) для проведения таможенной экспертизы товаров в таможенных целях.

Носителями специальных экспертных знаний являются должностные лица экспертно-криминалистических подразделений ЦЭКТУ. В их специальную экспертную компетентность входят знания, умения и приемы исследовательской деятельности, подтвержденные свидетельствами на право самостоятельного производства экспертиз по определенной экспертной специальности.

В должностные функции данных лиц не входят вопросы юридического определения соответствия/несоответствия товара установленным к нему требованиям в НПА. Также в их функции не входят вопросы юридически значимой классификации конкретной пробы (образца) товара, представленного в рамках назначенной экспертизы.

Они только выполняют функции по исследованию предоставленных им в рамках экспертизы существенных свойств пробы (образца) товара, связанных с контролируемыми свойствами подконтрольного товара. Данное исследование проводится на предмет выявления истинных значений существенных свойств пробы (образца) подконтрольного товара.

Наличие объективных значений существенных свойств пробы (образца) подконтрольного товара, имеющего причинно-следственную связь с контролируемыми свойствами подконтрольного товара, дает возможность должностным лицам таможенных органов осуществлять объективную, правильную и верную юридически значимую классификацию товаров в таможенных целях и подтверждение соответствия/несоответствия товара требованиям нормативных правовых актов (НПА).

В случаях выявления несоответствия подконтрольного товара требованиям НПА, в частности недостоверного декларирования данного товара, должностное лицо таможенного органа осуществляет юридическую квалификацию деяния лица, декларировавшего вышеуказанный товар.

Обоснованием в таком случае являются доказательственные юридические факты (данные) по подтверждению несоответствия товара требованиям НПА, а также заключение должностного лица специализированного подразделения по вопросу классификации товара.

При назначении таможенной экспертизы выводы эксперта в его заключении являются экспертными доказательствами при квалификации деяния декларанта как административного правонарушения.

В заключение отметим, что наука административного права и процесса пока не смогла сформулировать необходимые таможенной практике научно обоснованные рекомендации в области применения специальных знаний при классификации товаров в таможенных целях.

Особым является вопрос об организации образовательного процесса студентов по таможенному делу. На наш взгляд, для службы в таможенных органах на должностях, связанных с таможенным контролем, уже нужны не специалисты, а исследователи (магистры).

В этой связи в квалификационные требования для должностных лиц таможенных органов, осуществляющих таможенный контроль, а особенно выполняющих специализированный контроль правильности классификации товаров в таможенных целях, должны быть включены требования о наличии магистерского диплома.

Появление такой магистратуры может позволить также решить проблему с подготовкой кадров для производства таможенной экспертизы. Прием в данную магистратуру бакалавров или специалистов, имеющих технологическую подготовку, связанную с различными отраслями промышленности, позволит готовить аттестованных по нескольким экспертным специальностям дипломированных магистров для подразделений ФТС России, осуществляющих таможенную экспертизу товаров.

Кроме того, возник вопрос: к какому научному профилю относятся выпускники вузов по специальности таможенное дело? Это стало важным, так как вышло Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2011 г. N 475, согласно которому к защите диссертаций по юридическим наукам допускаются лица, имеющие высшее юридическое образование.

Какие же видятся выходы из сложившейся ситуации? В качестве основных можно предложить следующие меры:

1. Требуется дальнейшее совершенствование нормативно-правового регулирования правоотношений, юридических взаимодействий и юридически значимых продуктов в области таможенного администрирования, в частности касающихся обеспечения доказательственной базы юридически значимой квалификации деяний лиц, перемещающих товары через таможенную границу. В частности, внесение изменений в Таможенный кодекс Таможенного союза и КоАП России в части правового регулирования деятельности должностных лиц при осуществлении таможенного контроля и выполнении ими функций по расследованию и рассмотрению дел об административных правонарушениях в области таможенного дела.

2. Требуется дальнейшее развитие научного исследования механизмов, приводящих к негативным юридическим ситуациям, связанным с юридически значимой классификацией товаров в соответствии с ТН ВЭД по Таможенному тарифу.

3. Необходимо дальнейшее обсуждение вопроса о создании административных судов и административных коллегий, в том числе специализирующихся на рассмотрении административно-правовых споров в области таможенного дела.

4. Необходимо повышение уровня юридической компетентности должностных лиц, выполняющих таможенные операции по принятию юридически значимых решений, связанных с классификацией товаров.

5. Необходимо повышение уровня классификационной компетентности должностных лиц, выполняющих операции по возбуждению и расследованию дел об административных правонарушениях в области таможенного дела, связанных с классификацией товаров.

6. Необходима организация специализированных центров по осуществлению предварительной классификации товаров в таможенных целях.