

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Алтайский государственный университет»**

Юридический факультет

Кафедра конституционного и международного права

Т Е М А
выпускной квалификационной работы
«Прокурорский надзор за деятельностью
таможенных органов»

Выполнил студент
3 курса, 368-з группы,
заочного отделения
Чугунов Вадим Леонидович

Научный руководитель
Блинова Ольга Александровна
к.ю.н., доцент

Допустить к защите
Зав. кафедрой
Игнатовская Ирина Ивановна
к.ю.н., доцент

«__» _____ 20__ г.

Выпускная квалификационная работа
защищена

«__» _____ 20__ г.

Оценка _____
Председатель ГАК

Содержание

Введение	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов	6
1.1 Понятие, сущность и значение прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов	6
1.2 Принципы прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов	13
1.3 Виды, формы прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов	18
1.4 Правовая основа осуществления прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов	23
Глава 2. Основные направления прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов	28
2.1. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства таможенными органами	28
2.2. Прокурорский надзор за рассмотрением жалоб и заявлений	39
2.3. Прокурорский надзор за осуществлением основных таможенных процедур	48
Заключение	57
Библиографический список	61
Приложение	67

ВВЕДЕНИЕ

В современных условиях мирового финансового кризиса, затрагивающего, в числе прочего, и сферу таможенных правоотношений, а также в российских условиях сложной экономической ситуации, требующей проведения серьёзных реформ, обостряется проблема обеспечения законности и правопорядка в осуществлении таможенными органами своих функций.

Для осуществления легитимности в данной сфере отношений в качестве субъектов выступают органы прокуратуры, осуществляющие прокурорский надзор за деятельностью таможенных органов.

Анализ статистической информации показывает, что в 2018 году таможенными органами Российской Федерации принято 832 решения об удовлетворении жалоб граждан (563 решения) и протестов прокуроров на постановления по делам об административных правонарушениях (269 решений), что на 14% меньше показателей 2017 года (962 решения). При этом количество решений по жалобам увеличилось на 4 %, а по протестам – сократилось на 36%¹.

Практика Центрального таможенного управления за 2018 г. свидетельствует, что протесты прокурора выносятся, как правило, на постановления по делам о нарушении таможенных правил. При этом более чем 79 % протестов прокурора подлежат удовлетворению.

Это свидетельствует о том, что необходимо более пристальное внимание к организации прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов.

Ситуация усугубляется также изменениями таможенного законодательства, включением в его систему Таможенного кодекса Евразийского экономического союза.

Все вышеизложенное подчеркивает актуальность обращения к теме прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов.

¹ Баталин, А. В. Некоторые аспекты совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности при осуществлении таможенными органами юрисдикционных полномочий / А. В. Баталин // Актуальные проблемы права и управления: сб. ст. IV всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. А. А. Максимов. – Петрозаводск, 2018. – С. 125.

Рассматривая степени разработанности данной проблематики в научной литературе, следует отметить, что теория прокурорского надзора освещена в литературе достаточной широко. В частности, можно назвать работы С. Г. Березовской, Ю. Е. Винокурова, В. К. Звирбуля, Ф. М. Кобзарева, В. И. Ломовского, В. М. Савицкого, М. А. Тхакушинова и др. Отдельные вопросы прокурорского надзора в отношении таможенной сферы отражены в трудах И. В. Барановой, В. М. Белецкого, Д. А. Мадякина. Проблемы надзора и контроля за деятельностью таможенных органов получили освещение в публикациях О. Ю. Бакаевой, О. Н. Коршуновой, Е. А. Тальи, И. В. Тимошенко, Т. В. Яшиной.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов.

Предмет исследования составляют теоретические представления о прокурорском надзоре за деятельностью таможенных органов, а также система правовых норм, обеспечивающих регулирование данного вида надзора в таможенной сфере.

Цель работы – проанализировать современное состояние законодательства, регулирующего прокурорский надзор за деятельностью таможенных органов.

Данная цель получила развитие в следующих задачах:

- изучить понятие, сущность и значение прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов;
- охарактеризовать принципы прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов;
- описать виды и формы прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов;
- представить правовую основу осуществления прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов;
- изучить прокурорский надзор за соблюдением законодательства таможенными органами;

– проанализировать прокурорский надзор за рассмотрением жалоб и заявлений;

– охарактеризовать прокурорский надзор за осуществлением основных таможенных процедур.

Методологической основой исследования выступает общенаучный диалектический метод познания, а также комплексное использование таких научных методов, как формально-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, метод анализа документов и официальных материалов, а также общенаучные методы анализа, систематизации, классификации, сравнения и обобщения и др.

Теоретической базой исследования стали научные работы в сфере таможенного права и прокурорского надзора по проблемам производства органами прокуратуры надзорной деятельности в таможенной сфере. Также при проведении исследования привлекались монографии по общей теории права.

Нормативно-правовую базу работы составили Конституция РФ, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, нормы таможенного законодательства РФ, ФЗ РФ «О прокуратуре Российской Федерации», других нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность прокуратуры, отдельные положения указаний и распоряжений Генпрокуратуры России.

Структура работы включает введение, две главы, объединяющие семь параграфов, заключение и библиографический список.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

1.1 Понятие, сущность и значение прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов

Прокурорский надзор представляет собой работу прокуратуры по обеспечению законности, по проверке исполнения законодательных актов, по предупреждению, выявлению и устранению нарушения законодательства в деятельности государственных органов, а применительно к предмету данного исследования – в деятельности таможенных органов.

По понятию прокурорского надзора существуют различные точки зрения.

Так, Н. Ф. Бережкова определяет прокурорский надзор как совокупность взаимосвязанных положений правового, общетеоретического, методического характера, которые раскрывают предмет, цели и задачи прокурорского надзора, иного функционального предназначения и содержания деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, правопорядка (безопасности)¹.

А. П. Рыжаков под прокурорским надзором понимает деятельность Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров, которая осуществляется от имени государства и направлена на обеспечение точного и единообразного исполнения законов на территории всей страны федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, должностными лицами, субъектами, осуществляющими общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, которые находятся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, путем принятия мер

¹ Бережкова, Н. Ф. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за деятельностью полиции / Н. Ф. Бережкова // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 82.

к выявлению, своевременному устранению нарушения закона и привлечению виновных лиц к ответственности¹.

С точки зрения Н. А. Петухова и А. С. Мамыкина, прокурорским надзором является одно из направлений правоохранительной деятельности, которое состоит в решении прокуратурой задачи по обеспечению исполнения закона и соблюдению прав и свобод человека на всей территории России и осуществляемое в пределах и порядке, установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»².

Н. В. Ласкина отмечает, что термин «прокурорский надзор» применяется в узком и широком смысле слова. В широком смысле слова прокурорский надзор – это специфическая государственная деятельность, которая, способствуя становлению и развитию демократического правового государства, осуществляется органами прокуратуры, играет важную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укреплении законности и правопорядка. Узкое понимание этого термина вытекает из положения третьего раздела Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в который включены только отдельные направления деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина³.

Представленные определения основываются на четырёхбазовых положениях, которые в равной мере могут быть применены и к прокурорскому надзору за деятельностью таможенных органов:

- 1) это вид государственной деятельности;
- 2) реализуется специально уполномоченным на это государственным органом – прокуратурой;
- 3) характеризуется исключительностью, которая означает невозможность его проведения любыми другими органами;

¹ Рыжаков, А. П. Правоохранительные органы / А. П. Рыжаков. – М.: Юрист, 2017. – С. 144.

² Правоохранительные и судебные органы России / под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – 434 с.

³ Ласкина, Н. В. Прокурорский надзор / Н. В. Ласкина. – М.: Юстицинформ, 2018. – С. 37.

4) полномочия по надзору реализуются посредством проверки исполнения нормативно-правовых актов и законов¹.

Таможенные органы являются объектом прокурорского надзора, поскольку их работа регламентирована Конституцией РФ² и нормативно-правовыми актами и законами, которые должностные лица таможенных органов обязаны в своей деятельности исполнять. А принимаемые таможенными органами официальные документы не могут противоречить нормативно-правовым актам федерального уровня. Всё вышеизложенное и образует в совокупности предмет прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов³.

Прокурорский надзор в таможенной сфере, являясь видом государственной деятельности, характеризуется самостоятельностью и производится от имени государства.

Таможенные органы принадлежат к исполнительным органам власти, а поэтому их деятельность входит в содержание такого вида прокурорского надзора, который получил название общего надзора.

Общий надзор описывается в литературе таким образом: это надзор за исполнением законодательства министерствами, комитетами, службами и другими органами исполнительной власти федерального уровня, законодательными и исполнительными государственными органами субъектов Федерации, исполнительными органами муниципального уровня власти, военными органами управления, органами государственного контроля, руководством и органами управления коммерческих и некоммерческих предприятий, а также надзор за соответствием федеральным законам нормативно-правовых актов, принимаемых указанными выше органами и субъектами⁴.

¹ Бакаева, О. Ю. Таможенное право России / О. Ю. Бакаева, Г. В. Матвиенко. – М.: Юрист, 2007. – С. 354.

² Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

³ Талья, Е. А. К вопросу о предмете надзора прокурора за исполнением таможенного законодательства / Е. А. Талья // Юридическая мысль. – 2017. – № 3 (101). – С. 107.

⁴ Мусаева, Г. М. Таможенные органы Российской Федерации как субъекты административной юрисдикционной деятельности / Г. М. Мусаева // Юридический вестник ДГУ. – 2018. – Т. 25. № 1. – С. 75.

Прокурорский надзор за деятельностью таможенных органов реализуется специализированными прокуратурами, которые входят в систему прокуратуры России. Данные прокуратуры занимаются расследованием преступлений в таможенной сфере¹.

Прокуратура проводит надзор за исполнением законов таможенными органами и их должностными лицами на основе поступивших в прокуратуру жалоб, заявлений и других сообщений, информирующих о факте нарушения закона. Если же в процессе надзорной деятельности были выявлены нарушения в работе таможенных органов либо их должностных лиц, то прокурор обязан незамедлительно отреагировать надлежащим образом.

Систему прокуратур возглавляет Управление Генеральной прокуратуры по надзору за исполнением законов в таможенных органах².

На данное Управление возложены обязанности по надзору за исполнением таможенными органами законов:

- о сохранности федеральной собственности, находящейся в ведении таможенных органов, за соблюдением законов в бюджетной сфере;
- о государственной службе в ФТС РФ;
- в таможенной сфере, а также за тем, чтобы принимаемые таможенными органами нормативно-правовые акты соответствовали Конституции и федеральным законам;
- в сфере реализации оперативно-розыскной и процессуальной работы;
- об административных правонарушениях в таможенной сфере;
- при передаче в государственную собственность личного имущества (арестованного, конфискованного или иного) в связи с совершением правонарушений в таможенной сфере, равно как и вещественных доказательств по уголовным делам о таможенных преступлениях;

¹ Степашина, Д. Е. Прокурорский надзор в таможенной сфере / Д. Е. Степашина // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сб. материалов IX Всерос. науч.-практ. конф. / сост. Е. В. Василенко. – Хабаровск, 2016. – С. 106.

² Бобров, В. К. Прокурорский надзор / В. К. Бобров. – М.: Юрайт, 2018. – С. 124.

– при наложения ареста на имущество, используемого таможенными органами как способа обеспечения исполнения решений о взыскании таможенных пошлин, налогов за счёт имущества плательщика;

– о реализации оперативно-розыскной и процессуальной деятельности при обнаружении и расследовании таможенных преступлений, включая должностные преступления сотрудников таможенных органов¹.

Прокуратуры субъектов Федерации наделены Генеральным прокурором полномочиями по надзору за таможенными органами в части исполнения ими законов:

– соответствием федеральным законам принимаемых ими нормативно-правовых актов, соблюдением прав граждан и юридических лиц, ведущих деятельность в таможенной сфере;

– о сохранности федеральной собственности, находящейся в ведении таможенных органов, за соблюдением законов в бюджетной сфере;

– о государственной службе и нормативно-правовых актов о противодействии коррупции в таможенных органах;

– при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в таможенной сфере, а также по делам о других административных правонарушениях, которые возбуждаются таможенными органами;

– при распоряжении имуществом, обращённым в федеральную собственность, и вещественными доказательствами по уголовным и административным делам о правонарушениях в таможенной сфере;

– при наложения ареста на имущество, используемого таможенными органами как способа обеспечения исполнения решений о взыскании таможенных пошлин, налогов за счёт имущества плательщика;

¹ Козлов, В. Прокурорский надзор в таможенной сфере / В. Козлов // Таможня. – 2015. – № 11 (370). – С. 34.

– при дознании и расследовании уголовных дел, состоящих в производстве органов дознания региональных таможенных управлений (оперативных таможен) и таможен;

– при осуществлении оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел и оперативных подразделений региональных таможенных управлений (оперативных таможен) и таможен¹.

В данной системе прокуратуры действуют на правах районных прокуратур, которые подчиняются прокуратурам на правах прокуратур субъектов Федерации. Все эти меры обеспечивают соблюдение всеобщей законности согласно принципам деятельности прокуратуры – единство, централизация, независимость от муниципальных органов власти и управления².

Сущность прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов заключается в проверке правильности соблюдения Конституции РФ и точности исполнения нормативно-правовых актов в таможенной сфере, а также соответствия принимаемых ими правовых актов федеральному законодательству.

Прокурорский надзор играет важную роль в профилактике правонарушений, так как с помощью прокурорского надзора достигается не только исполнение законов, а также выявление готовящихся правонарушений на ранних стадиях их формирования.

Прокурорский надзор имеет существенное значение в защите прав человека и гражданина в различных сферах жизнедеятельности.

Главной целью прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов является защита прав субъектов таможенных правоотношений³.

Это подчёркивает значение прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов для совершенствование предоставления таможенными органами услуг в сфере таможенного администрирования.

¹ Бадмаева, Д. Б. Роль таможенных органов в обеспечении экономической безопасности Российской Федерации / Д. Б. Бадмаева // Аллея науки. – 2018. – Т. 3. № 1 (17). – С. 495.

² Яшина, Т. В. Отдельные аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания федеральной таможенной службы России / Т. В. Яшина // Публичное и частное право. – 2014. – № 3 (23). – С. 179.

³ Рубцова, М. В. Роль прокурорского надзора за исполнением законов при предоставлении государственных услуг таможенными органами / М. В. Рубцова // Юриспруденция: научные приоритеты учёных: сб. науч. тр. – Пермь: Эвенсис, 2016. – С. 113.

Таможенные органы принадлежат к важной сфере государственных услуг, обслуживающих внешнеторговую деятельность российских и иностранных экспортёров и импортёров. Потребность в развитии сектора государственных услуг в сфере таможенного дела определяется прогрессивными тенденциями административной реформы в России, а также принятием Таможенного кодекса ЕАЭС, в котором определена идеологическая база, направленная на совершенствование оказываемых услуг в сфере таможенного администрирования, иными словами, на предоставление качественных государственных услуг в таможенной сфере. Это является одним из приоритетных направлений развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года¹.

Таким образом, прокурорский надзор за деятельностью таможенных органов представляет собой вид государственной деятельности, отличающийся исключительностью (невозможностью его проведения любыми другими органами) и реализуемый специально уполномоченным на это государственным органом – прокуратурой посредством проверки исполнения нормативно-правовых актов и законов в деятельности таможенных органов.

Сущность прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов заключается в проверке правильности соблюдения Конституции РФ и точности исполнения нормативно-правовых актов в таможенной сфере, а также соответствия принимаемых ими правовых актов федеральному законодательству. Главной целью прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов является защита прав субъектов таможенных правоотношений. Это подчёркивает значение прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов для совершенствования предоставления таможенными органами услуг в сфере таможенного администрирования.

¹ Талья, Е. А. О современных проблемах осуществления прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства / Е. А. Талья // Бюллетень инновационных технологий. – 2017. – Т. 1. № 3 (3). – С. 5.

1.2 Принципы прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов

Прокурорский надзор за деятельностью таможенных органов направлен на обеспечение функционирования механизма правового регулирования таможенных правоотношений, поэтому определяющее значение приобретают принципы его организации и деятельности.

Под принципами в науке о прокурорском надзоре понимают обусловленные закономерностями развития общественных отношений основополагающие, руководящие идеи, начала, воплощённые в правовых положениях либо вытекающие из их смысла¹.

Принципы прокурорского надзора – это основные исходные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности прокурорской деятельности. Они аккумулируют в себе наиболее характерные черты организации прокуратуры, определяют его юридическую природу. Руководствуясь ими, прокуратура обеспечивает и гарантирует выполнение поставленных перед ней задач и целей.

Система принципов прокурорского надзора в общем включает 3 группы принципов:

1. Конституционные принципы – к ним относятся принципы, или закреплённые в Конституции РФ, или подразумеваемые на базе содержащихся в Конституции норм. Такими принципами являются:

а) принцип законности означает реализацию прокурорами своих полномочий в строгом соответствии с действующими на территории России законами, а также то, что изданные Генеральным прокурором РФ приказы, указания и другие нормативные акты должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам. В применении к прокурорскому надзору за деятельностью таможенных органов данный принцип означает, что этот вид надзора осуществляется

¹ Звягин, М. М. Прокурорский надзор в механизме обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / М. М. Звягин // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 8 (32). – С. 50.

прокурорами в строгом соответствии с надлежащими нормативно-правовыми актами, принятыми во исполнение общих принципов надзора;

b) принцип единства выражается в единообразных формах организации и деятельности всех прокурорских органов, в единстве целей и общих задач осуществления надзора в стране, а также полномочий прокуроров по выявлению правонарушений и реагированию на них. В частности, данный принцип проявляется в том, что все органы прокуратуры при проверке деятельности таможенных органов действуют на основании единых организационных форм, исходя из общих целей и задач;

с) принцип централизации означает, что органы прокуратуры составляют единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Это в равной мере относится и к подразделениям прокуратуры, осуществляющим надзор за деятельностью таможенных органов, в структуре которых прослеживается четкая иерархия подчинения нижестоящих органов вышестоящим;

d) принцип гласности заключается в том, что постоянно в СМИ сообщается о деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности действий таможенных органов в проведении различных операций, мероприятий, даже при осуществлении таможенного контроля в отношении различных субъектов и товаров, о нарушениях в процессе перемещения товаров и транспортных средств. В целях реализации принципа гласности прокуроры в полной мере используют СМИ (например, «Таможенные ведомости»), сайт ФТС РФ, отдельных таможен и т.п. Одним из проявлений принципа гласности является ежегодное представление Генеральным прокурором РФ доклада о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению.

В системе принципов организации и деятельности органов прокуратуры конституционным принципам принадлежит ведущая роль. Определяя специфику организационного и функционального построения прокурорской системы, они одновременно служат основой и всех других принципов. Особая роль

конституционных принципов, учитывая наблюдающееся в последние годы повышенное внимание политиков, бизнесменов, государственных чиновников к вопросам реформирования прокуратуры, состоит в выполняемой ими в отношении прокурорской системы охранительной функции. Конституционные принципы организации и деятельности прокуратуры сдерживают появление незрелых проектов устройства прокуратуры на иных основах по сравнению с теми, которые действуют сейчас.

2. Принципы, закреплённые в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»(пп. 2–5 ст. 4)¹, либо такие, которые можно вывести на базе изложенных в данном законе положений норм. Эти принципы, по своей сущности, дублируют конституционные принципы.

3. Внутриорганизационные принципы осуществления прокурорского надзора, к которым относятся:

- а) зональный принцип;
- б) предметный принцип;
- в) предметно-зональный принцип.

Теперь рассмотрим принципы, определяющие своеобразие прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов.

Прежде всего, отметим принципы единоначалия, единства и централизации.

Далее, прокурорский надзор деятельностью таможенных органов как подчинённая исполнительной дисциплине деятельность строго регламентирована нормативно-правовыми актами, приказами Генерального прокурора Российской Федерации. Однако, несмотря на регламентацию прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов, в основу его эффективности, т. е. достижения положительных результатов деятельности, должен быть положен принцип целесообразности.

Прокурорский надзор должен быть рациональным. Вместе с тем, прокурорскими работниками отмечается, что надзор за деятельностью таможенных

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/.

органов излишне загромождён составлением заключений, актов сверок с действующим законодательством, статистической отчётностью.

Во-вторых, прокурорский надзор за деятельностью таможенных органов должен иметь необходимый запас средств и способов решения поставленных перед ним задач. Однако средства реализации надзорной функции прокурора ограничены порядком истребования информации, составляющей банковскую тайну, доступа к сведениям о недвижимом имуществе, содержащимся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Поэтому необходимо включение прокуроров в систему межведомственного электронного взаимодействия.

Упомянув принцип целесообразности, подчеркнём, что рациональная организация работы прокуратуры призвана поддерживать достижение положительных результатов без погони за показателями.

Кроме этого, практическая деятельность прокурора, возникающая в связи с надзором за деятельностью таможенных органов, должна обладать коммуникативностью. Это свойство – проявление принципов гласности и открытости.

Открытость надзора обусловлена необходимостью ответной реакции и связью с деятельностью других субъектов таможенной сферы. В данном случае особое значение приобретает доступность прокурорского надзора за исполнением законов как гарантии прав участников правоотношений в таможенной сфере.

Аналогичное значение имеют принципы опосредованного характера реализации властных полномочий и убедительности, поскольку в случае выявления нарушений законодательства в таможенной сфере органы прокуратуры не вправе самостоятельно их устранять¹.

Обеспечение функционирования правовых средств осуществляется через акты прокурорского реагирования, обязательные для рассмотрения, а не для исполнения. Соответственно акты прокурорского реагирования, с одной стороны, должны

¹ Чермянинов, Д. В. Таможенное право / Д. В. Чермянинов. – М.: Юстиция, 2019. – С. 214.

выражать убежденность прокурора, с другой – быть понятными и доказательными для должностных лиц таможенных органов.

Принцип максимального охвата поднадзорных объектов предполагает систематический анализ статистической информации, публикаций в средствах массовой информации, обращений граждан и организаций, материалов прокурорских проверок, затрагивающих вопросы обеспечения деятельности таможенных органов. Поэтому особое значение имеет доступ к информации о деятельности этих органов. Ценными для прокурорских проверок являются сведения о числе работников таможенных органов, их среднемесячной заработной плате.

Завершая рассмотрение особенностей принципов прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов, отметим их равнозначную ценность в обеспечении функционирования механизма правового регулирования таможенных правоотношений.

Таким образом, уникальность и непредсказуемость конкретных условий, ограничение прокуроров правовыми, трудовыми, техническими, информационными ресурсами, определяют принципы организации и деятельности прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов, среди которых особое значение принадлежит принципам единоначалия, единства и централизации, целесообразности, гласности, опосредованного характера реализации властных полномочий и убедительности, а также максимального охвата поднадзорных объектов.

1.3 Виды, формы прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов

Выполнение задач, которые стоят перед прокурором, достигается при помощи проведения правовых мероприятий различных видов и форм прокурорского надзора.

Виды и формы прокурорского надзора не тождественны, хотя и тесно взаимосвязаны. Соотношение этих понятий можно выразить следующим образом:

Виды прокурорского надзора – это отрасли, или направления, деятельности прокурора относительно выполнения функции надзора. В видах надзора реализуются полномочия прокурора относительно осуществления надзора за правильным выполнением законов.

Формы прокурорского надзора – это пути реализации предусмотренных законом видов деятельности прокурора.

В науке прокурорского надзора и в надзорной практике выделяются следующие виды надзора органов прокуратуры:

1. Надзор за исполнением законодательства министерствами, комитетами, службами и другими органами исполнительной власти федерального уровня, законодательными и исполнительными государственными органами субъектов Федерации, исполнительными органами муниципального уровня власти, военными органами управления, органами государственного контроля, руководством и органами управления коммерческих и некоммерческих предприятий, а также надзор за соответствием федеральным законам нормативно-правовых актов, принимаемых указанными выше органами и субъектами.

Статистка реализации данного вида надзора свидетельствует, что в 2018 году было выявлено 4 290 567 случаев нарушения закона, что на 2,2% меньше, чем в 2017 году. Прокурорами было принесено 408 836 протестов (+2,3% от 2017 г.). По удовлетворённым протестам в 2018 году было отменено и изменено 391 899 правовых актов. В суд прокурорами было направлено 537 221 исков и заявлений. Внесено 823 015 представлений. Увеличивается и число лиц, привлечённых к

различным видам ответственности. Так, к дисциплинарной ответственности в 2018 году привлечено 679 145 лиц (больше на 3,2%, чем в 2017 г.), к административной ответственности – 259 572 гражданина (+5,3%), возбуждено 21 926 уголовных дел (-0,5%).

2. Надзор за соблюдением поднадзорными субъектами прав и свобод человека и гражданина. В отношении данного вида надзора деятельность прокуратуры в 2018 году имеет следующие статистические показатели:

- выявлено 2 602 147 нарушений закона (-0,8% в сравнении с 2017 г.);
- принесено 221 295 протестов прокурора (+2,5%);
- в суд направлено 427 282 иска и заявления (-14,8%);
- внесено 454 560 представлений прокурора (+5,2%);
- к дисциплинарной ответственности привлечено 385 011 лиц (+2,9%);
- к административной ответственности привлечено 164 277 граждан (+7,4%);
- возбуждено 9 269 уголовных дела (-8,2%).

3. Надзор за исполнением законов государственными органами исполнительной власти, ведущими оперативно-розыскную работу, дознание и предварительное следствие¹. Этот вид надзора в 2018 году достиг следующий показателей:

- прокурорами выявлено 507 934 нарушений законодательства об ОРД (-2,5 % в сравнении с 2017 годом);
- вынесено 105 постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов ОРД для решения вопроса об уголовном преследовании (+15,4%);
- принесено 8 488 протестов прокурора (-15,4%);
- внесено 10 537 представлений прокурора (-6,6%);
- внесено 128 180 требований прокурора (-14,7%).

Прокуратура ведёт контроль за исполнением нормативно-правовых актов таможенными органами, а также их должностными лицами на основе поступивших

¹ Суняева, Е. А. Основные формы прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / Е. А. Суняева // Молодой учёный. – 2015. – № 17 (97). – С. 372.

в прокуратуру жалоб, заявлений и других сообщений, информирующих о факте правонарушения. Если же в процессе проведения такой проверки выявляются нарушения законодательства в работе таможенных органов, а также их должностных лиц, то прокурор обязан незамедлительно отреагировать на это надлежащим образом.

Оценка работы органов прокуратуры даёт возможность выделить главные способы выявления ими нарушений законодательства, которые допускают в своей деятельности органы административной юрисдикции:

1. Контроль исполнения нормативно-правовых актов, регламентирующих административные правоотношения.

2. Контроль соответствия законам и обоснованности законодательных актов, принимаемых административно-правовыми органами.

3. Требование от начальников вышестоящих и контролирующих органов осуществления проверок работы государственных органов, имеющий право на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

4. Получение объяснений по факту нарушения законодательства от должностных лиц административных органов.

5. Участие прокурора в деятельности законодательных, исполнительных и коллегиальных органов, имеющих право на рассмотрение дел об административных правонарушениях.

6. Применение результатов прокурорской, следственной и судебной практики, материалов оценки данных статотчётности государственных органов, имеющих право на рассмотрение дел о правонарушениях в административной сфере.

7. Приём прокурором населения, рассмотрение и принятие решений по жалобам на постановления органов административной юрисдикции по делам о правонарушениях в административной сфере¹.

В прокурорско-надзорной практике приняты 3 формы реагирования на обнаружение нарушений законодательства в деятельности таможенных органов:

¹ Коваль, В. Д. Прокурорский надзор за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / В. Д. Коваль // Оперативник (сыщик). – 2013. – № 1 (34). – С. 58.

- 1) принесение протеста (протест прокурора);
- 2) внесение представления (представление прокурора);
- 3) вынесение соответствующего постановления (постановление прокурора)¹.

Самым часто применяемым официальным актом реагирования на неисполнение нормативно-правовых актов таможенными органами является протест прокурора на несоответствующий закону официальный документ, принятый таможенным органом. Процедура принесения протеста проходит таким образом.

Прокурор приносит протест, адресуя его в таможенный орган либо должностному лицу, принявшему спорный нормативный акт, или же сразу направляет протест в суд. В этом протесте должно быть изложено аргументированное требование прокурора об отмене нормативного акта либо какой-то его части, или же требование привести данный нормативный акт в соответствие актуальному законодательству РФ.

Однако протест прокурора не имеет мгновенного действия и не приостанавливает сразу же действие опротестованного нормативного акта, а только подлежит к неукоснительному рассмотрению таможенным органом (его должностным лицом) не позднее 10 суток. Результаты такого рассмотрения протеста должны быть сообщены прокурору лично в письменной форме. Если же протест не был удовлетворен по определённым причинам, то эти причины должны быть подробно указаны в ответе прокурору. В случае, если предоставленный ответ не устраивает прокурора, то он, в соответствии с предметом спора, имеет право обратиться в суд общей юрисдикции либо в арбитражный суд для удовлетворения протеста и устранения нарушений закона в нормативно-правовом акте.

Второй по частоте применения формой реагирования органов прокуратуры на нарушения со стороны таможенных органов, выявленные в процессе прокурорского надзора, является представление прокурора. Представление вносится в таможенный орган, допустивший нарушение и орган, уполномоченный принять меры для устранения этих нарушений.

¹ Яшина, Т. В. Теоретические аспекты методики прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания таможенных органов / Т. В. Яшина // *Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты.* – 2014. – № 15. – С. 208.

Основаниями для вынесения прокурором представления выступают те же, как и при протесте прокурора, кроме использования обобщённой судебной практики, способной свидетельствовать о фактах неоднократных нарушений в инспектируемом таможенном органе.

При данной форме прокурорского надзора возрастает процедурный срок и представление прокурора рассматривается таможенным органом в течение 1 месяца и подтверждение данного факта передаётся прокурору в письменной форме¹.

Третьей формой прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов, следующей из характера нарушения закона должностным лицом данного таможенного органа, является вынесение после проведения проверки постановления о возбуждении в отношении данного должностного лица производства об административном правонарушении. Постановление о возбуждении дела об административном правонарушении передаётся в уполномоченный на это орган, который обязан рассмотреть дело в назначенные законом сроки, и далее уведомить об этом прокурора в письменной форме.

Управление по надзору за исполнением законов в таможенной сфере производит во время проверок следующие виды надзора:

1. За исполнением норм законов о сохранности федеральной собственности, находящейся в ведении таможенных органов, за соблюдением законов в бюджетной сфере.

2. За исполнением при осуществлении плановых прокурорских проверок ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»² и при согласовании осуществления внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

¹ Чермянинов, Д. В. Таможенное право / Д. В. Чермянинов. – М.: Юстиция, 2019. – 444 с.

² Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079

3. За исполнением государственными органами исполнительной власти и органами внутренних дел требований нормативно-правовых актов об административных правонарушениях в таможенной сфере.

4. За исполнением норм официальных документов при обращении в государственную собственность арестованного либо конфискованного имущества в результате правонарушений в таможенной сфере.

5. За соблюдением требований нормативно-правовых актов при наложения ареста на имущество, используемого таможенными органами для обеспечения исполнения решений о взыскании таможенных пошлин, налогов за счёт имущества налогоплательщика согласно ст. 156 ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

6. Координация и контроль деятельности прокуратур, предоставление им информационно-методической поддержки в организации надзора, выработке форм и методов его проведения, повышении квалификации сотрудников, распространении позитивного опыта, обмене сведениями и статистическими данными по самым актуальным и сложным проблемам прокурорского надзора¹.

Таким образом, на Управление по надзору за исполнением законов в таможенной сфере возлагаются 6 видов прокурорского надзора. Прокуратура осуществляет проверки за исполнением законов таможенными органами и их должностными лицами. Если в ходе проверки были выявлены нарушения в деятельности таможенных органов и их должностных лиц, прокурор обязан немедленно реагировать в одной из трёх форм: принесение протеста; внесение представления; вынесение соответствующего постановления.

¹ Суняева, Е. А. Основные формы прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / Е. А. Суняева // Молодой учёный. – 2015. – № 17 (97). – С. 373.

1.4 Правовая основа осуществления прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов

Главным нормативно-правовым актом, регламентирующим деятельность прокуратур и осуществление прокурорского надзора, является Конституция РФ. Согласно ст. 129 Основного закона прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории РФ, поэтому в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ правовое регулирование статуса и деятельности прокуратуры отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации.

Помимо Конституции РФ, нормативные акты, составляющие правовую основу прокурорского надзора, могут быть классифицированы в зависимости от уровня и юридической силы:

- 1) международные договоры Российской Федерации;
- 2) федеральные конституционные законы и федеральные законы, включая ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»¹.

В первую очередь необходимо подчеркнуть, что к нормативно-правовым актам, регламентирующим деятельность таможенных органов, а значит, исполнение которых должно быть включено в предмет прокурорского надзора в направлении данного исследования, кроме Конституции РФ относятся следующие законы:

- 1) Закон РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей»²;
- 2) Закон РФ «О таможенном тарифе»³;
- 3) ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»⁴;

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/

² Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 28.12.2017) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1905/

³ Закон РФ от 21.05.1993 № 5003-1 (ред. от 03.08.2018) «О таможенном тарифе» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1995/

⁴ Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О валютном регулировании и валютном контроле» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45458/

4) ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»¹;

5) ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»².

Также предусматривается возможность регулирования отдельных вопросов прокурорского надзора нормативными актами Президента РФ, Правительства РФ, Генерального прокурора РФ и др.

Организация и реализация полномочий прокуратур в таможенной сфере определяются с учётом требований следующих Указаний и Приказов Генпрокуратуры России:

1) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»³;

2) «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества должника в качестве способа обеспечения взыскания таможенных пошлин, налогов»⁴;

3) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»⁵;

4) «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере»⁶.

Поскольку при реализации прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов оцениваются лишь нормативно-правовые документы,

¹ Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107181.

² Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304093/.

³ Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 14.11.2018) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79085.

⁴ Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.10.2009 № 344 (ред. от 01.09.2011) «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества должника в качестве способа обеспечения взыскания таможенных пошлин, налогов» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94191/.

⁵ Приказ Генпрокуратуры России от 15.07.2011 № 211 (ред. от 18.07.2018) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120165.

⁶ Указание Генпрокуратуры России от 27.04.2018 № 254/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299604.

имеющие хождение на территории России, и лишь в той их части, где действие этих актов распространяется на правоотношения, субъектами которых являются объекты надзора, то разумеется, что применять такой подход к определению термина «таможенное законодательство» для установления предмета надзора за деятельностью таможенных органов в этом направлении представляется неверным.

Однако, на современном этапе предмет прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов должен определяться с учётом подписания Россией Договора о Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) и вступления в силу в 2018 году Таможенного кодекса Евразийского экономического союза¹, который также входит в систему таможенного законодательства России как члена Евразийского экономического союза, наряду с отдельными международными договорами с другими странами, являющимися членами ЕАЭС, а также решениями Комиссии ЕАЭС.

Однако, существенная часть полномочий всё-таки сохранилась у отдельных органов, действующих на национальном уровне, что приводит к сохранению ранее существовавших различий в механизмах реализации таможенных процедур и взимания таможенных платежей, которые и до сегодняшнего дня не стандартизированы с должным уровнем эффективности.

Правоведы подчёркивали, что с принятием нового Таможенного кодекса механизм таможенного регулирования существенно усложнился².

Так, дополнительные сложности возникли в правоприменительной практике субъектов таможенных правоотношений, а также государственных органов, осуществляющих надзор за деятельностью таможенных органов, что определяется значительными изменениями в полномочиях так называемых наднациональных органов ЕАЭС и потребностью приведения в соответствие с Таможенным кодексом ЕАЭС тех международных соглашений, которые вступили в силу во время действия Таможенного кодекса Таможенного союза.

¹ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017)[Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315/.

² Коршунова, О. Н. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства / О. Н. Коршунова, Е. А. Талья // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Т. 7. № 9А. – С. 110.

В частности, сегодня таможенные правоотношения в ЕАЭС регламентируются более чем 20-тью международными соглашениями, которые, в свою очередь, также содержат в себе некоторые противоречия.

Решение вопроса, какой из законодательных актов должен применяться в каждой конкретной ситуации, а также анализ законности деятельности таможенных органов, ведущих правоприменительную практику в таможенной сфере, традиционно вызывает значительные затруднения у прокуроров.

В связи с принятием Таможенного кодекса ЕАЭС данная задача ещё больше осложняется из-за потребности в решении вопроса, на какие правоотношения распространяются нормы каждого из действующих в настоящее время кодексов (Таможенного кодекса Таможенного союза и Таможенного кодекса ЕАЭС).

Помимо этого, необходимо принимать во внимание, что новый Таможенный кодекс ЕАЭС подразумевает кодификацию 16-ти международных договоров, которые полностью либо в некоторых частях утрачивают силу с даты вступления нового кодекса в силу¹.

Следовательно, как отдельные международные договора будут действовать лишь 5 из ранее подписанных, и только те из них, которые имеют отношение к таможенной сфере, но напрямую не регламентируют таможенные правоотношения. Это соглашения, которые затрагивают многообразные вопросы деятельности объединённой коллегии таможенных служб, работы представительств таможенных служб, специфику привлечения граждан к административной и уголовной ответственности за правонарушения в таможенной сфере.

Таким образом, правовую основу осуществления прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов составляет широкий круг нормативно-правовых актов, включающий Конституцию РФ, закон о прокуратуре, Таможенный кодекс ЕАЭС, указания и приказы Генпрокуратуры России, другие документы в таможенной сфере.

¹ Коршунова, О. Н. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства / О. Н. Коршунова, Е. А. Талья // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Т. 7. № 9А. – С. 112.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

2.1. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства таможенными органами

Гарантии и защита прав и законных интересов граждан, в том числе субъектов таможенных правоотношений, – одно из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что государственные органы зачастую нарушают права и законные интересы предпринимателей, физических и юридических лиц, субъектов таможенных правоотношений (см. Приложение).

Анализ дел, рассмотренных окружными арбитражными судами, показывает, что иски субъектов таможенных правоотношений о нарушении их прав при принятии решений о корректировке таможенной стоимости товаров удовлетворяются более чем в половине случаев¹. Это позволяет сделать вывод о значительном количестве нарушений прав участников ВЭД.

Так, в 2018 г. выявлено нарушений закона:

2 820 – при осуществлении таможенных процедур;

7 205 – при осуществлении таможенного контроля;

4 442 – при применении мер административной ответственности таможенными органами.

Среди недостатков прокурорского надзора за соблюдением таможенными органами законодательства отмечается низкое качество прокурорских проверок, в том числе по причине отсутствия необходимых познаний о таможенной сфере, слабый контроль за устранением выявленных нарушений, непринятие мер к взысканию наложенных штрафов. При этом практически все опрашиваемые

¹ См.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: Информационно-аналитическая записка. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – С. 72.

отметили, что к проверкам специалисты привлекаются редко или вообще не привлекаются.

Как показали материалы прокурорских проверок, типичными нарушениями прав субъектов таможенных правоотношений являются:

- избирательный подход при классификации товаров;
- решения о классификации товаров в несобранном виде принимались ФТС России по заявлениям от неуполномоченных лиц;
- иным предпринимателям при наличии необходимых документов в рассмотрении заявлений отказывалось.

Так, Генеральная прокуратура Российской Федерации внесла руководителю Федеральной таможенной службы представление об устранении нарушений законодательства. Основанием для этого стала проверка соблюдения таможенными органами прав и законных интересов предпринимателей – участников внешнеэкономической деятельности, проведенная Генпрокуратурой России. В ходе проверки были установлены факты избирательного подхода при классификации товаров, нарушения закона, допущенные должностными лицами таможенных органов в интересах отдельных участников внешнеэкономической деятельности, что повлекло применение разных ставок таможенных пошлин за ввоз одних и тех же товаров.

Так, для одних предпринимателей пароочистители классифицировались таможенными органами как электроутюги, за ввоз которых установлена ставка таможенной пошлины в размере 10% от стоимости товара, а для других – как огнетушители, ввозимые беспошлинно.

Нередко решения о классификации товаров в несобранном виде принимались ФТС России по заявлениям от неуполномоченных лиц, иным предпринимателям при наличии необходимых документов в рассмотрении заявлений отказывалось.

ФТС России своим приказом лишило декларантов, осуществляющих деятельность в республиках Ингушетия, Коми, Тыва, Хакасия, а также Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Чеченской республиках, Волгоградской, Ивановской, Курганской, Орловской, Рязанской, Тверской и Тульской областях,

прав произвести таможенное оформление ввозимых ими товаров с использованием документов, предусмотренных Таможенной конвенцией о временном ввозе товаров от 6 декабря 1961 года, что отрицательно влияет на развитие международного сотрудничества бизнесменов, ученых, деятелей культуры и искусства¹.

Установлены многочисленные нарушения процедуры и сроков предоставления государственных услуг по ведению реестров уполномоченных экономических операторов, таможенных представителей и перевозчиков, а также таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности.

По итогам рассмотрения представления ФТС России приняла комплекс мер. Организованы внеплановые целевые инспекторские проверки в ряде таможенных органов. В целях обеспечения единообразия подходов к классификации товаров соответствующие вопросы внесены для рассмотрения на 15 заседании рабочей группы при Объединенной коллегии таможенных служб государств-членов Евразийского экономического союза по классификации товаров. Подготовлены и направлены в Минфин России необходимые проекты нормативных правовых актов, в том числе о наделении таможенных органов компетенцией по совершению таможенных операций с товарами, перемещаемыми с использованием документов, предусмотренных Таможенной конвенцией о временном ввозе товаров от 1961 года.

Также организованы служебные проверки, по результатам которых будет решен вопрос о дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц ФТС России.

Выявлялись нарушения процедуры и сроков предоставления государственных услуг по ведению реестров уполномоченных экономических операторов, таможенных представителей и перевозчиков, а также таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности. Были нарушения при предоставлении государственных услуг по консультированию по вопросам таможенного дела.

В современных условиях в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, а также последовавшего за этим изменения отдельных нормативно-правовых актов в таможенной сфере повлекли за собой и

¹ genproc.gov.ru/smi/news/news-1079943/

изменения в организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства таможенными органами. Это подчёркивается в Указании Генпрокуратуры России «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере»¹.

Прокуратуры уполномочены планировать и проводить прокурорские проверки исполнения федерального законодательства в сфере таможенного дела на основе тщательного и всестороннего анализа состояния законности².

Соблюдение и исполнение законов представляет собой активную деятельность по осуществлению содержащихся в законах предписаний, так и соблюдение законов, которое обычно понимается как следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми.

Важно отметить, что необходимым условием проведения любой прокурорской проверки деятельности таможенных органов является информация о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Указанное требование регламентировано ст. 21 Закона о прокуратуре РФ и действующим приказом Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 01.07.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Данным приказом Генеральный прокурор ориентирует прокуроров на строжайшее обеспечение надзора за соответствием конституций республик, уставов, законов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также уставов муниципальных образований Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Кроме того в нем указывается, что в целях предотвращения принятия законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, наладить необходимое взаимодействие органов прокуратуры с

¹ Указание Генпрокуратуры России от 27.04.2018 № 254/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299604.

² Хатов, Э. Б. Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов в правоохранительной деятельности таможенных органов / Э. Б. Хатов // Вестник Российской таможенной академии. – 2015. – № 1. – С. 46.

представительными органами, обеспечить непосредственное участие прокуратуры в правотворческом процессе (разработка законопроектов, имеющих принципиальное значение, подготовка заключений на законопроекты, выступления на заседаниях и др.)¹.

При этом Генеральный прокурор особо обращает внимание на выбор мер прокурорского реагирования. В частности, он указывает, что при выявлении незаконных правовых актов прокурор обязан безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд.

Проверки исполнения законов Генеральный прокурор предлагает проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации и т.п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь – для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите².

В качестве повода для прокурорских проверок рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Таким образом, залогом успешной обще-надзорной деятельности прокуратуры являются:

- глубокое и детальное изучение поступающей в прокуратуру информации о нарушениях законов;
- оценка нормативных актов с позиции их соответствия Конституции РФ и законам Российской Федерации;

¹ Суняева, Е. А. Основные формы прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / Е. А. Суняева // Молодой учёный. – 2015. – № 17 (97). – С. 373.

² Свечников, Н. И. Прокурорский надзор за соблюдением федерального законодательства / Н. И. Свечников, Е. А. Абрамова // Вестник Пензенского гос. ун-та. – 2018. – № 1 (21). – С. 9.

– анализ различного рода материалов, статистических данных о работе поднадзорных объектов, которые также могут содержать сведения, указывающие на необходимость проведения проверок как своими силами, так и с привлечением контролирующих органов¹.

Важность изучения состояния законности таможенными органами подчеркивается наличием соответствующего раздела в основном информационно-аналитическом документе прокуратуры – ежегодно составляемой информационно-аналитической записке «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры».

Направления информационно-аналитической работы прокуроров обусловлены спецификой деятельности таможенных органов и потребностью прокурора установить истинное состояние законности и правопорядка в таможенной сфере, чтобы определить необходимость вмешательства (выявить нарушения закона) и выбрать наиболее действенное средство реагирования для пресечения нарушений, а также устранения причин и условий, им способствующих. Для полноты картины прокурор собирает информацию о состоянии преступности в таможенной сфере, положении дел с непреступными нарушениями таможенного законодательства, которые подведомственны таможенным органам, а также деятельности таможенных органов, к компетенции которых относится борьба с этими нарушениями. Анализируется и деятельность самих прокуроров в этой сфере.

Можно выделить следующие важные участки информационно-аналитического обеспечения прокурорской деятельности по интересующим нас вопросам, которые реализуются как в прокуратурах, приравненных к прокуратурам города, района, так и в межрегиональных прокуратурах в рамках надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, применительно к таможенным органам:

¹ Баталин, А. В. Некоторые аспекты совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности при осуществлении таможенными органами юрисдикционных полномочий / А. В. Баталин // Актуальные проблемы права и управления: сб. ст. IV всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. А. А. Максимов. – Петрозаводск, 2018. – С. 125.

1) исполнение законов при дознании и расследовании уголовных дел, находящихся в органах дознания региональных таможенных управлений (оперативных таможен) и таможен;

2) исполнение законов в оперативно-розыскной деятельности оперативных подразделений региональных таможенных управлений (оперативных таможен) и таможен;

3) законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

4) соблюдение прав и свобод человека и гражданина; установленного порядка рассмотрения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;

5) исполнение законов при распоряжении вещественными доказательствами по уголовным делам о преступлениях, расследуемых таможенными органами¹.

Помимо этого в информационно-аналитическом обеспечении нуждаются и другие направления прокурорской деятельности:

1) поддержание государственного обвинения в ходе судебного производства по соответствующим уголовным делам о преступлениях, по которым решение о направлении уголовного дела в суд принималось прокурором (заместителем);

2) координация деятельности таможенных органов по борьбе с преступностью в пределах компетенции, обеспечению взаимодействия в целях предупреждения, выявления и пресечения преступлений;

3) общее руководство прокуратурами².

В первую очередь сводится и анализируется информация, которой уже обладает прокурор, – о выявленных ранее в этой сфере нарушениях, принятых мерах реагирования (данные соответствующих разделов статистической отчетности как ведомственной (ПМ «Сведения об основных показателях работы прокурора», форма ОРД «Отчет о работе прокурора по надзору за исполнением законов при

¹ Коваль, В. Д. Прокурорский надзор за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / В. Д. Коваль // Оперативник (сыщик). – 2013. – № 1 (34). – С. 58.

² Талья, Е. А. О современных проблемах осуществления прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства / Е. А. Талья // Бюллетень инновационных технологий. – 2017. – Т. 1. № 3 (3). – С. 6.

осуществлении оперативно-розыскной деятельности», форма КДПО «Сведения о работе прокурора по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», форма НСИД «Сведения о результатах надзора»¹. Кроме того, изучаются обращения и жалобы по вопросам, относящимся к процессуальной деятельности таможенных органов, вместе с имеющимися ответами на них, материалы проверок, протесты, представления, постановления и иные акты обобщения, докладные записки и т. п.

Структурные элементы единой федеральной централизованной системы таможенных органов РФ, обеспечивая реализацию задач и функций ФТС России, наряду с другими полномочиями также наделены правоохранительными функциями, которые включают в себя: производство неотложных следственных действий согласно Уголовно-процессуальному кодексу РФ (УПК РФ), оперативно-розыскную деятельность, участие в борьбе с терроризмом, разработку и организацию системы мер по профилактике преступлений, отнесенных к компетенции таможенных органов.

Полезными источниками информации для прокурора являются журналы входящей и исходящей корреспонденции, жалобы и заявления граждан и юридических лиц, номенклатурные дела, сводки о происшествиях, документация медицинских учреждений, ведомственной и иной охраны предприятий, акты ревизий, материалы контрольных проверок нижестоящих органов и служебных проверок, кадровые приказы, дела об административных правонарушениях, материалы оперативно-розыскной деятельности и доследственных проверок.

Анализируя состояние законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, необходимо из общего количества преступлений установить те, которые выявлены в процессе оперативно-розыскной деятельности, определить их абсолютное и относительное число, установить дела, по которым впоследствии уголовное преследование было прекращено. При этом анализе нельзя обойтись без изучения оперативно-поисковых дел и других материалов (выборочно или в

¹ Яшина, Т. В. Отдельные аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания федеральной таможенной службы России / Т. В. Яшина // Публичное и частное право. – 2014. – № 3 (23). – С. 179.

сплошном порядке), характеризующих оперативно-розыскную деятельность, сверок отчетных данных следственных и оперативных подразделений, а также данных информационно-аналитических подразделений¹.

Особое внимание прокурорам нужно обращать на факты выявления дел оперативного учета, заведенных и прекращенных лицами, не имеющими на это полномочий. Такой же подход возможен при анализе числа оперативно-розыскных мероприятий и полномочий у лиц, принимающих эти решения. Следует учитывать и факты несвоевременного уведомления судей о проведении оперативно-розыскных мероприятий без разрешения судьи.

Необходимо проанализировать соблюдение сроков процессуальных проверок в случае выявления признаков преступлений и направления материалов в соответствующие органы расследования для принятия решений, их законность и обоснованность.

Информационно-аналитическое обеспечение позволяет в полной мере использовать имеющиеся у прокурора полномочия для обеспечения эффективного надзора за процессуальной деятельностью органов дознания, своевременно проверять законность возбуждения уголовных дел и задержания подозреваемых, проведения обысков и принятия иных процессуальных решений.

Учитывая возможности прокуратуры, можно организовать представление необходимых данных из поднадзорных органов по определенному, заранее утвержденному графику, который обеспечил бы равномерную нагрузку по обработке информации привлеченных к аналитической работе прокурорских работников, дал возможность их тщательного изучения и анализа².

Прокурорам следует организовать регулярное поступление издаваемых подразделениями таможенных органов аналитических материалов о состоянии правопорядка, об основных результатах их деятельности по борьбе с

¹ Рубцова, М. В. Роль прокурорского надзора за исполнением законов при предоставлении государственных услуг таможенными органами / М. В. Рубцова // Юриспруденция: научные приоритеты учёных: сб. науч. тр. – Пермь: Эвенсис, 2016. – С. 113.

² Звягин, М. М. Прокурорский надзор в механизме обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / М. М. Звягин // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 8 (32). – С. 51.

преступностью, в которых ежеквартально дается характеристика криминальной обстановки, отражаются динамика, структура и уровень преступности.

Существует ряд опробованных аналитических методов, применение которых позволяет выявить отклонения от требований закона, в частности, при регистрации и учете сообщений о преступлениях. Так, при анализе соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве можно сравнить число задержанных и взятых под стражу (которые не обязательно должны быть тождественными). Исследуя причины расхождений подобных данных, можно выявить факты необоснованного применения к лицам, подозреваемым в совершении преступлений, избранной меры пресечения и факты злоупотребления административным арестом¹.

Значимыми источниками информации для прокурора являются данные таможенных органов, включая результаты ведомственных проверок, проводимых в таможенных органах.

Таким образом, при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности таможенных органов необходимо использовать весь спектр информации (оперативной, статистической, справочной) из различных источников, включающих интернет-ресурсы, а также различные приемы и методы ее анализа, позволяющие выявить скрытые нарушения закона. В целях непрерывного поступления достоверной информации о деятельности таможенных органов прокурору следует реализовать все предусмотренные законом полномочия, включающие в необходимых случаях и возбуждение дел об административных правонарушениях. В результате надзорной деятельности прокуроров необходимо получить не только оценку состояния деятельности таможенных органов, а также прокурорского надзора, выводы относительно недостатков в работе, но и определить меры по их устранению, выявить положительный опыт, дать предложения о необходимых мерах реагирования и организационных мероприятиях по повышению эффективности работы. Представляется, что только комплексный

¹ Коршунова, О. Н. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства / О. Н. Коршунова, Е. А. Талья // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Т. 7. № 9А. – С. 109

подход к организации и осуществлению прокурорского надзора позволит прокурорам добиться реализации целей по снижению уровня преступности в таможенной сфере.

2.2. Прокурорский надзор за рассмотрением жалоб и заявлений

Данные статистики прокурорских проверок показывают, что за 2018 год в прокуратуру поступило 4 794 660 обращений. Из них было рассмотрено 3 382 140 жалоб и заявлений. В ходе прокурорских проверок было разрешено 2 016 731 жалоб и заявлений, из них 373 453 – было удовлетворено (см. Приложение).

Прокурорский надзор в современных условиях направлен на систематическое изучение следующих видов официальных документов:

- материалов внутренних таможенных и прокурорских служебных проверок;
- жалоб и заявлений физических и юридических лиц, выступающих участниками таможенных правоотношений;
- актов и справок по результатам проверок вышестоящими таможенными органами нижестоящих, а также проверок таможенных органов органами госконтроля (надзора).

При этом прокурорам рекомендуется обращать пристальное внимание на такие документы, как:

- решения, инициированные руководителями таможенных органов в процессе внутриведомственного контроля;
- судебные нормативно-правовые акты, вынесенные судом не в пользу таможенных органов, включая те, которые стали основанием для взыскания финансовых средств из федерального бюджета по поводу признания действий (бездействия) таможенных органов незаконными¹.

Отдельным направлением анализируемого прокурорского надзора выступает надзор за рассмотрением таможенными органами жалоб и заявлений, поступающих в эти органы в порядке работы с субъектами таможенных правоотношений.

Для данного направления надзора источниками информации выступают следующие факты и документы:

¹ Прокурорский надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан: методич. пособие / Д. В. Григорьев [и др.]. – М., 2010. – С. 7.

- прямое выявление прокурором, проводящим надзор, нарушений в указанной сфере, допущенных таможенными органами либо их должностными лицами;
- заявления, жалобы и обращения физических и юридических лиц в органы прокуратуры с сообщением о фактах противозаконных действий таможенных органов и их должностных лиц;
- официальные материалы, содержащие оценку состояния законности в этой сфере, решения заседаний коллегий, межведомственных совещаний, проведённых органами прокуратур;
- официальные материалы реальных административных, гражданских и уголовных дел с участием таможенных органов;
- официальные материалы правоприменительной практики и надзорной прокурорской практики;
- сведения, полученные из официальных сообщений государственных властных органов, а также общественных и правозащитных организаций;
- информации, размещаемая в масс-медиа источниках;
- нормативные документы таможенных органов, а также органов государственной, региональной и муниципальной власти;
- опубликованные результаты проведённых социологических исследований среди субъектов таможенных правоотношений;
- обращения населения в органы прокуратуры, иные правоохранительные органы, органы госконтроля, органы власти субъектов Федерации, регионального и муниципального управления, масс-медиа, в том числе и Интернет-источники;
- переписка физических лиц с официальными инстанциями: министерствами, ведомствами, учреждениями, контролирующими и правоохранительными органами;
- официальные отчёты о деятельности таможенных органов;
- официальные материалы проверок таможенных органов¹.

¹ Козлов, В. Прокурорский надзор в таможенной сфере / В. Козлов // Таможня. – 2015. – № 11 (370). – С. 33.

В процессе проведения прокурорского надзора за рассмотрением жалоб и заявлений в таможенных органах прокуроры должны осуществлять действия в следующих направлениях:

1) определить, на основании каких документов в таможенном органе ведётся работа с жалобами и заявлениями на локальном уровне. Например, в отдельных таможнях работа с жалобами ведётся на основании внутриведомственной инструкции о работе с жалобами и заявлениями в таможенных органах, принятой на основании приказа таможенного органа. В Таможенной службе принят Административный регламент по ведению работы с жалобами и заявлениями в таможенных органах, Положение о службе таможенного органа по работе с жалобами и заявлениями либо Положение об ответственном за работу с жалобами и заявлениями. Прокурор должен тщательно исследовать этот правовой акт с целью определения его соответствия положениям Закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ¹. Если же после изучения данного документа таможенного органа будут выявлены противоречия федеральному законодательству, то прокурор обязан незамедлительно принять меры реагирования. Основной мерой реагирования в данном случае, как правило, является вынесение протеста прокурора;

2) установить ответственное должностное лицо таможенного органа, на котором лежат обязанности по приёму и регистрации заявлений и жалоб, а также по контролю за их рассмотрением и отправке адресатам ответов. Эти функции могут быть закреплены за несколькими структурными подразделениями таможенного органа (например, организационно-контрольной службой, отделом делопроизводства (общим отделом или канцелярией), секретариатом, отделом экспедиций). В этом случае следует определить, способна ли такая организационная структура работы с жалобами и заявлениями обеспечить строгое следование положениям закона в плане быстрой регистрации, скорому реагированию и эффективному разрешению заявлений и жалоб;

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ(ред. от 27.12.2018)«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_59999/.

3) выяснить вид применяемой в таможенном органе формы учёта жалоб и заявлений (журнальная, карточная, электронная), а также порядок и механизм прохождения поступающих заявлений и жалоб от руководителя таможенного органа, принимающего решение об исполнении/неисполнении, к исполнителям, а также схему проверки доводов, содержащихся в заявлениях и жалобах;

4) определить, кто и каким образом проводит оценку и анализ работы с заявлениями и жалобами, поступающими в таможенный орган. Периодичность анализа и оценки может быть установлена ежемесячно, поквартально, 1 раз в полгода, 1 раз в год. Форма анализа и оценки может быть как в виде пояснительной записки должностного лица таможенного органа так и в электронном (цифровом) виде. Необходимо также выяснить, применяются ли полученные в результате оценки и анализа данные для разработки текущего и перспективного планирования в целях увеличения качества предоставления услуг таможенными органами субъектам таможенных правоотношений;

5) изучить заявления и жалобы, полученные и рассмотренные таможенным органом. Метод изучения выбирается прокурором, производящим надзор – сплошной метод или выборочной метод. Принцип отбора заявлений и жалоб для анализа также устанавливается проверяющим прокурором – за конкретный период времени, по определённой тематике, по конкретному должностному лицу таможенного органа, исполнявшему решения по поступившим в таможенный орган заявлениям и жалобам. Для этого прокурор, осуществляющий прокурорский надзор, уполномочен требовать все существующие материалы как по заявлениям и жалобам, получившим разрешение по существу доводов, так и по жалобам и заявлениям, направленным в иные органы согласно компетенции. Все материалы должны быть оформлены и храниться в таможенном органе, преимущественно в виде номенклатурных дел, надзорных производств, нарядов переписки и т.д.¹.

Прокурор, осуществляющий надзор за рассмотрением жалоб и заявлений в таможенных органах должен тщательно исследовать все материалы с целью

¹ Степашина, Д. Е. Прокурорский надзор в таможенной сфере / Д. Е. Степашина // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сб. материалов IX Всерос. науч.-практ. конф. / сост. Е. В. Василенко. – Хабаровск, 2016. – С. 107.

выяснения соблюдения норм Закона № 59-ФЗ и незамедлительно принять надлежащие меры реагирования при выявлении нарушений, включая нарушения:

- положений ч. 3 ст. 8 указанного закона о необходимости направления жалоб и заявлений, не входящих в компетенцию таможенного органа, в другие компетентные в данном вопросе органы или ведомства с нарушением 7-дневного срока или неуведомлением о перенаправлении жалоб заявителей;

- норм ч. 2 ст. 12, заключающейся в неуведомлении заявителей о продлении срока проверки по заявлению или жалобе более 30 дней;

- положений ст. 9, закрепляющей необоснованное оставление заявлений и жалоб без рассмотрения и ответа;

- нормы ст.ст. 10, 12, регламентирующих несоблюдение 15-ти и 30-дневных сроков разрешения заявлений и жалоб. Для этого прокурор должен сверить даты подписания ответов на жалобы и заявления в таможенные органы с данными о реальной их отправке заявителям, которые должны быть отражены в реестрах исходящей почтовой корреспонденции либо в журналах отправки курьером. При проведении прокурорского надзора за рассмотрением жалоб и заявлений таможенными органами следует выборочно проверить данные о направлении ответов заявителям в процессе телефонных бесед или личных встреч с ними¹.

В ходе прокурорской проверки правильности рассмотрения жалоб и заявлений в таможенных органах проводится анализ и оценка качества принятия решений по жалобам и заявлениям в части полноты проверки поставленных жалобам и заявлениям вопросов². Особое внимание прокуроры обращают на случаи, когда положительные решения приняты лишь после повторной проверки доводов, содержащихся в заявлениях и жалобах граждан. При выявлении нарушений при рассмотрении жалоб и заявлений, поступающих в таможенные органы, нормы ст. 10 Закона № 59-ФЗ об обеспечении должностными лицами таможенных органов

¹ Братановский, С. Н. Административные процедуры с участием таможенных органов: понятие и основные аспекты совершенствования: монография / С. Н. Братановский, Е. В. Трунина. – М.: Юристъ, 2017. – С. 107.

² Прокурорский надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан: методич. пособие / Д. В. Григорьев [и др.]. – М., 2010. – С. 47.

объективного и всестороннего рассмотрения жалоб и заявлений, обязанности вовремя и по существу решать поставленные в них вопросы, проводить проверки и принимать по ним обоснованные решения – прокурор должен принять эффективные меры прокурорского реагирования на данные нарушения;

б) проверить соблюдение таможенным органом и его должностными лицами норм ст. 13 Закона № 59-ФЗ, регламентирующей организацию личного приёма населения и работы с устными жалобами и заявлениями. Для этого в процессе прокурорской проверки следует установить фактическую возможность для населения получить информацию о месте и времени проведения приёма. В частности, прокурор может предварительно сделать звонок на телефон общего отдела (канцелярии, секретариата и т. п.). Из разговора с должностным лицом таможенного органа прокурор может установить, сообщаются ли населению подробные сведения о времени, датах и порядке приёма населения в таможенном органе;

7) установить, существует ли в принципе в таможенном органе стенд, на котором размещены образцы заявлений и жалоб, требования к их оформлению, график приёма населения начальником таможенного органа и отдельными должностными лицами; размещён ли данный стенд в доступном для граждан месте (в фойе таможенного органа, возле приёмной руководителя таможенного органа, на первом этаже таможенного органа). При прокурорской проверке рассмотрения заявлений и жалоб таможенными органами следует выяснить, насколько наглядны размещённые на информационном стенде материалы (крупный шрифт, яркие цвета, система размещения). Установить, где проводится приём населения, предоставляется ли посетителям реальная возможность написать жалобу или заявление непосредственно в таможенном органе;

8) выяснить, поддерживается ли таможенным органом Интернет-сайт учреждения. Установить, ведётся ли на электронном ресурсе таможенного органа своевременное размещение сведений о деятельности учреждения и его адресно-справочные данные. Проверить, гарантирует ли Интернет-ресурс таможенного органа круглосуточный доступ к открытым ведомственным сведениям, включая

информацию об оказываемых услугах и условиях их предоставления, в том числе административные регламенты, бланки и шаблоны форм, заявлений и анкет, методических рекомендаций по их оформлению и предоставлению, разъяснений для населения. Уточните, предоставляет ли Интернет-сайт таможенного органа возможность интерактивного взаимодействия с населением в целях предоставления сведений, а также обратную связь и электронную обработку поступающих через сайт заявлений и жалоб;

9) проверить, соблюдается ли в таможенном органе графика приёма населения. При проведении прокурорского надзора за рассмотрением жалоб и заявлений в таможенных органах прокурор имеет право присутствовать при приёме населения начальником таможенного органа, его заместителями, руководителями отделов. В процессе этого прокурор должен определить, какая в таможенном органе применяется форма регистрации населения, пришедшего на приём¹. В числе прочего следует проверить соблюдение норм ч. 3 ст. 13 Закона № 59-ФЗ об обязательном занесении информации об устных обращениях населения на карточку личного приёма граждан;

10) проверить, соблюдаются ли требования нормы ч. 2 ст. 8 Закона № 59-ФЗ об обязательной регистрации жалоб в срок 3-х дней с даты поступления. Такую проверку прокурор может провести на примере жалоб, поступивших на личном приёме или жалоб, поступивших по почте простой заказной корреспонденцией или заказной корреспонденцией с уведомлением. Для этого до начала проверки прокурору следует получить информацию от начальника местного отделения Почты России о доставленной в адрес таможенного органа заказной корреспонденции².

В ходе прокурорского надзора за рассмотрением жалоб и заявлений таможенными органами прокурору также следует установить следующее:

– зафиксированы ли ранее в таможенном органе факты нарушений при рассмотрении жалоб и заявлений;

¹ Козлов, В. Прокурорский надзор в таможенной сфере / В. Козлов // Таможня. – 2015. – № 11 (370). – С. 32.

² Анисимов, В. И. О порядке рассмотрения заявлений, обращений, жалоб, подаваемых гражданами в правоохранительные органы, органы государственной власти и органы местного самоуправления / В. И. Анисимов; под общ. ред. Е. Е. Петрова. – Петрозаводск, 2016. – С. 142.

– при наличии таких фактов, какие применялись меры воздействия к нарушителям;

– дать анализ законности мер, принятых по существующим случаям нарушений рассмотрения жалоб и заявлений и в таможенном органе¹.

Прокурорская проверка рассмотрения таможенным органом жалоб и заявлений, поступающих от населения, завершается оценкой применения возможных мер прокурорского реагирования и установлением приоритетных направлений их осуществления.

Практика свидетельствует, что должностные лица таможенных органов нарушают основной принцип государственного регулирования внешнеэкономической деятельности – обеспечение права на обжалование незаконных действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц. Нарушались сроки направления жалоб участников внешнеэкономической деятельности из таможен в таможенные управления и рассмотрения их по существу.

Приморской транспортной прокуратурой выявлено нарушение должностными лицами Владивостокской таможни ст. 9 ТК ТС, ч. 1 ст. 47 ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» о месячном сроке для дачи ответа по жалобе ООО «Сервис Консалдинг–ДВ».

В Южном ТУ допущен неправомерный отказ в предоставлении государственной услуги по консультированию по вопросам таможенного дела по запросу представителя компании Metalpol Wegierska Gorka. Принимались незаконные решения, связанные с включением лиц в таможенные реестры. Судебная практика свидетельствует о том, что вопросы включения и исключения из таможенных реестров нередко являются предметом споров, решения по которым, как правило, принимаются в пользу участников ВЭД. Этим нарушениям способствуют определенные факторы, в том числе правовая неопределенность. Действующая редакция Административного регламента ФТС России по предоставлению государственной услуги по ведению реестра уполномоченных

¹ Братановский, С. Н. Административные процедуры с участием таможенных органов: понятие и основные аспекты совершенствования: монография / С. Н. Братановский, Е. В. Трунина. – М.: Юристъ, 2017. – С. 61.

экономических операторов допускает неоднозначность в толковании положений об определении периода осуществления ВЭД, являющегося необходимым условием включения в реестр (речь идет об уточнении этого периода в случае, когда предприятие реорганизовывалось). Допускалось принятие незаконных решений о корректировке таможенной стоимости, необоснованно назначались дополнительные проверки, запрашивались дополнительные документы. Зафиксированы нарушения прав участников внешнеэкономической деятельности, связанные с несоблюдением принятия таможенным органом решения о регистрации или отказе в регистрации таможенной декларации; нарушения сроков проведения таможенного досмотра товаров, проведение досмотра без декларанта и понятых, несообщение участникам ВЭД о досмотре, нарушения при применении системы управления рисками (СУР), а также при проведении таможенной экспертизы. К примеру, владимирским, удмуртским, нижегородским и камским транспортными прокурорами выявлены многочисленные нарушения законодательства при организации и проведении таможенных экспертиз.

Органы прокуратуры при выявлении нарушений по результатам прокурорской проверки рассмотрения таможенными органами жалоб и заявлений могут применять все существующие меры прокурорского воздействия. При реализации прокурорского реагирования на нарушения рассмотрения жалоб и заявлений таможенными органами и их должностными лицами используются те же правовые акты реагирования, что и для устранения и профилактики других нарушений: протест, представление, постановление, предостережение¹.

Выбор вида акта прокурорского реагирования зависит от многих факторов: характера нарушений при рассмотрении таможенными органами жалоб и заявлений, причин этих нарушений, их распространённости в таможенной сфере, наступающих в результате них вредных последствий, степени вины должностных лиц, допускающих такие нарушения.

¹ Яшина, Т. В. Теоретические аспекты методики прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания таможенных органов / Т. В. Яшина // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. – 2014. – № 15. – С. 207–210.

Преимущественно используются такие правовые акты реагирования и такие его формы (устная, письменная), которые дают возможность достигать максимального эффекта в вопросе устранения и дальнейшей профилактики подобных нарушений рассмотрения таможенными органами жалоб и заявлений населения.

Таким образом, прокурорский надзор за рассмотрением жалоб и заявлений в таможенных органах основывается на проверке следования нормам Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В процессе проверки проводится анализ качества разрешения жалоб и заявлений в таможенных органах на вопрос всесторонности решения вопросов, поставленных гражданами в жалобах и заявлениях в таможенные органы. Прокурорский надзор в данном случае завершается оценкой вероятных мер прокурорского реагирования и установлением направлений их осуществления. Для прокурорского реагирования на нарушения рассмотрения жалоб и заявлений таможенными органами применяются все требуемые правовые средства прокурорского воздействия: протест, представление, постановление, предостережение.

2.3. Прокурорский надзор за осуществлением основных таможенных процедур

Важнейшим направлением прокурорского надзора в современных условиях выступает надзор за осуществлением основных таможенных процедур.

Статистика прокурорских проверок свидетельствует, что в 2018 году наиболее распространенными нарушениями прав субъектов таможенных правоотношений стали нарушения таких таможенных процедур:

- нарушения, связанные с корректировкой таможенной стоимости, – 21 %;
- нарушение срока выпуска товаров – 21 %;
- истребование не предусмотренных законодательством документов и сведений – 17 %;
- непринятие решения по таможенной декларации – 15 %;

– нарушения при проведении таможенной экспертизы – 13%.

Прокурорский надзор в современных условиях призван обеспечить компетентный и действенный надзор за осуществлением основных таможенных процедур в деятельности таможенных органов в следующих ситуациях:

– при прибытии продукции на таможенную территорию Евразийского экономического союза;

– при убытии продукции с таможенной территории Евразийского экономического союза;

– при производстве таможенных операций, которые связаны с декларированием товаров;

– при производстве таможенных операций, которые связаны с выпуском продукции;

– при производстве таможенных операций, которые связаны с классификацией товаров;

– при производстве таможенных операций, которые связаны с расчётом и взысканием финансовых средств в качестве таможенных платежей;

– при контроле расчёта и взимания, а также при корректировке размеров таможенной стоимости;

– при использовании средств и методов тарифного и нетарифного регулирования;

– при осуществлении таможенными органами закреплённых за ними полномочий в сфере валютного контроля;

– при внесении в реестры и исключении из реестров субъектов таможенных правоотношений – таможенных представителей, перевозчиков, владельцев складов временного хранения, уполномоченных экономических операторов, а также иных участников, ведущих деятельность в области таможенного дела¹.

¹ Указание Генпрокуратуры России от 27.04.2018 № 254/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_299604/.

Таможенная процедура – это комплекс норм, устанавливающих для целей таможенного регулирования требования и условия пользования и (или) распоряжения продукцией на таможенной территории ЕАЭС или за её пределами¹.

Каждая таможенная процедура включает:

- направление и цель перемещения продукции через границу таможенной территории ЕАЭС;
- статус перемещаемой продукции;
- условия помещения продукции под определённую таможенную процедуру;
- порядок использования установленных законодательством ограничений, таможенных и налоговых платежей и др.

В настоящее время на таможенной территории ЕАЭС признаются 17 таможенных процедур (п. 2. ст. 127 ТК ЕАЭС), выделяемых в соответствии с целями нахождения и использования продукции на таможенной территории ЕАЭС, вывоза данной продукции с территории ЕАЭС и (или) нахождения и использования данной продукции за границей таможенной территории ЕАЭС.

Необходимо заметить, что каждая таможенная процедура имеет свой экономический смысл и играет свою роль в экономике страны. Все они направлены на решение инновационных и инвестиционных проблем, повышение конкурентоспособности страны на внешнем рынке, укрепление финансового положения государства².

Практика применения таможенных процедур, показывает, что декларанты в большинстве случаев перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС, помещают их под таможенные процедуры экспорта и выпуска для внутреннего потребления.

Особое внимание при реализации надзорных полномочий прокуратуры сосредоточивают на соблюдении установленного порядка при осуществлении таможенных процедур при экспорте природных ресурсов, углеводородного сырья и других стратегически важных товаров. В данном направлении прокурорского

¹ Чермянинов, Д. В. Таможенное право / Д. В. Чермянинов. – М.: Юстиция, 2019. – С. 240.

² Москвина, О. С. Роль таможенных процедур в регулировании экспорта и импорта товаров / О. С. Москвина // Аллея науки. – 2016. – № 4. – С. 382.

надзора усилена координационная деятельность и организовано требуемое взаимодействие с территориальными правоохранительными органами¹.

Поскольку рассмотреть специфику прокурорского надзора за осуществлением всех таможенных процедур в рамках данной работы не представляется возможным, приведём для примера общую методику надзора за осуществлением таможенными органами таможенных процедур переработки на (вне) таможенной территории.

Современное производство продукции предполагает широкое развитие кооперационных связей, в которых все более активно принимают участие иностранные фирмы, непосредственно участвующие в изготовлении продукции либо поставляющие российским предприятиям необходимые компоненты для ее изготовления и оборудование.

Использование иностранной продукции вызывает необходимость проработки условий, связанных с ремонтом такой продукции, который может быть проведен в целом ряде случаев только на производственной базе предприятия-изготовителя, что вызывает перемещение ее через таможенную границу с прохождением таможенного контроля.

Количество выданных разрешений на переработку товаров на таможенной территории снизилось, а количество разрешений на переработку товаров вне таможенной территории, наоборот, увеличилось². Одной из причин снижения количества разрешений на переработку товаров на таможенной территории явилось создание единой таможенной территории и, как следствие, отсутствие необходимости в получении разрешений на переработку товаров на таможенной территории российским организациям, имеющим контрактные обязательства с предприятиями Республики Беларусь и Республики Казахстан.

Наиболее выраженной составляющей в динамике количества разрешений на переработку товаров вне таможенной территории явилось более активное

¹ Чеботарь, Е. Е. Обеспечение исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов как основная мера обеспечения таможенной процедуры таможенного транзита / Е. Е. Чеботарь // Теория и практика современной науки. – 2018. – № 5 (35). – С. 899.

² Голотин, А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением требований законов при применении таможенных процедур переработки на (вне) таможенной территории / А. Ю. Голотин // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере: сб. ст. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. – С. 99.

применение участниками таможенных правоотношений в качестве документа об условиях переработки товаров вне таможенной территории таможенной декларации в случае, если целью помещения товаров под таможенную процедуру переработки вне таможенной территории является их ремонт.

Исходя из анализа операций, осуществляемых при применении таможенных процедур переработки, основной операцией по переработке товаров является ремонт¹.

К числу операций по переработке товаров следует отнести сборочные производства и изготовление различного вида продукции. Отдельно следует выделить переработку сырьевых товаров (лома драгоценных металлов, лома цветных металлов, алюминия и нефти).

Основной задачей при проведении прокурорской проверки в рассматриваемой сфере является:

- изучение дел по контролю за исполнением разрешений на переработку с целью выявления нарушений при выдаче разрешений на переработку;
- изучение решений таможенных органов об отказе в выдаче разрешений;
- изучение решений о выборе способа идентификации;
- изучение решений о соблюдении сроков рассмотрения заявлений заинтересованных лиц при применении таможенных процедур переработки на (вне) таможенной территории².

Переработка на таможенной территории – это таможенная процедура, в процессе реализации которой зарубежная продукция применяется в целях проведения операций по переработке на таможенной территории ЕАЭС в заранее оговоренные сроки с полным условным освобождением субъекта таможенных правоотношений от уплаты ввозных таможенных пошлин и налогов и без использования мер нетарифного регулирования с дальнейшим вывозом продуктов переработки за границы таможенной территории ЕАЭС.

¹ Залетов, Ю. С. Оптимизация таможенных органов и процедур в новой экономической реальности для России / Ю. С. Залетов // Бюллетень науки и практики. – 2017. – № 3 (16). – С. 165.

² Бакаева, О. Ю. Таможенное право России / О. Ю. Бакаева, Г. В. Матвиенко. – М.: Юристъ, 2007. – С. 350.

Переработка вне таможенной территории представляет собой вид таможенной процедуры, в процессе осуществления которой продукция ЕАЭС вывозится с таможенной территории ЕАЭС для проведения операций по её переработке вне таможенной территории ЕАЭС в заранее оговоренные сроки с полным условным освобождением от уплаты вывозных таможенных пошлин и без использования мер нетарифного регулирования с дальнейшим ввозом продуктов переработки на таможенную территорию ЕАЭС¹.

Разрешение на переработку товаров на (вне) таможенной территории может получить любое российское лицо. Для получения разрешения заинтересованное лицо должно обратиться с заявлением в таможенную службу, в регионе деятельности которой данное лицо зарегистрировано как налогоплательщик. Если такая таможня не определена, то заявление подается в любую таможню, имеющую право выдавать указанные разрешения.

При проверке обоснованности выдачи разрешения на переработку следует обратить внимание на соответствие заявлений о выдаче разрешений установленным требованиям.

При проведении проверок исполнения требований законодательства при применении таможенных процедур на переработку на (вне) таможенной территории следует особое внимание уделить соблюдению таможенными органами сроков рассмотрения заявлений о выдаче разрешений и заявлений о продлении сроков переработки.

Таможенным законодательством установлены конкретные сроки рассмотрения заявлений заинтересованных лиц о выдаче разрешений на переработку на (вне) таможенной территории ЕАЭС².

Особое внимание при проведении проверок следует обратить на установление законности принятия таможенным органом решений об отказе в выдаче разрешений

¹ Тимошенко И. В. Таможенное право: конспект лекций / И. В. Тимошенко. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. – С. 273.

² Стародубцев, С. В. Основные таможенные процедуры в таможенном праве Таможенного Союза Евразийского Экономического Союза и формирование системы таможенных производств государственного управления таможенным делом / С. В. Стародубцев // Развитие и применение международного права и международного частного права: материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Кемерово, 2017. – С. 187.

и отказе в продлении сроков переработки, поскольку данные решения влекут значительные финансовые затраты для участников таможенных правоотношений.

Продолжительность производственного процесса зависит от времени, необходимого для выполнения технологических операций при переработке. Время, необходимое для ввоза продуктов переработки и их помещения под таможенные процедуры, завершающие действие процедуры переработки вне таможенной территории, включает в себя время, требуемое для организации транспортировки и декларирования продуктов переработки.

Отказ таможенного органа в выдаче разрешения на переработку товаров должен быть обоснованным и мотивированным¹. При этом уполномоченное должностное лицо при отказе в выдаче разрешения на переработку товаров уведомляет об этом лицо, получающее разрешение на переработку, в письменной форме с обоснованным и мотивированным изложением причин отказа.

При проведении проверок следует оценивать мотивированность и обоснованность отказов в выдаче разрешений и в продлении сроков переработки товаров, обратив особое внимание на случаи, когда заинтересованное лицо в заявлении просит продлить срок переработки на один срок, а таможенный орган фактически принимает решение о продлении срока переработки на более короткий срок².

При проведении проверок необходимо рассматривать законность выдачи таможенным органом разрешений на замену продуктов переработки эквивалентными товарами.

При проведении проверок необходимо изучать решения таможенных органов об отказе в выдаче разрешений на замену.

В выдаче разрешения на замену таможенный орган может отказать, если не представлены необходимые документы и (или) не указаны вышеперечисленные сведения. Лицо, получающее (получившее) разрешение на переработку, должно

¹ Мусаева, Г. М. Таможенные органы Российской Федерации как субъекты административной юрисдикционной деятельности / Г. М. Мусаева // Юридический вестник ДГУ. – 2018. – Т. 25. № 1. – С. 75.

² Черкашина, Е. В. Особенности применения специальной таможенной процедуры в рамках ЕАЭС / Е. В. Черкашина // Аллея науки. – 2017. – Т. 2. – № 15. – С. 363.

быть письменно уведомлено об отказе в выдаче разрешения на замену¹. Решение таможенного органа о таком отказе, так же как и решение об отказе в выдаче разрешения на переработку, должно быть обоснованным и мотивированным.

Так, владимирским транспортным прокурором установлено, что в нарушение ст. 138 ТК ТС должностные лица Александровского и Гусь-Хрустального таможенных постов Владимирской таможни в решениях о назначении таможенных экспертиз не указывали сроки их проведения, чем нарушалось право участников ВЭД на своевременное ознакомление с этими заключениями. Транспортные прокуроры выявляли факты незаконного взимания платы с участников ВЭД.

Уральской транспортной прокуратурой выявлены случаи взимания владельцами СВХ с участников ВЭД незаконной платы за услуги, которые в соответствии с таможенным законодательством (ст.ст. 26, 95, 96, 97, 180 и др. ТК ТС) предоставляются безвозмездно.

Такие нарушения со стороны руководителей СВХ в отношении 30 участников ВЭД выявлены и приволжским транспортным прокурором. Зафиксированы необоснованное лишение участников ВЭД льгот, отказы в согласовании документов.

Нарушалось законодательство о проведении таможенных проверок. Производился неправомерный расчет суммы обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов; нарушались положения закона о возврате излишне уплаченных сумм пошлин, налогов, авансовых платежей. Эти нарушения выявлены Дальневосточной транспортной прокуратурой в деятельности Владивостокской, Находкинской и Сахалинской таможен.

Так, заявления о возврате сумм не рассматривались, нарушались сроки рассмотрения, выносились необоснованные отказы в возврате, нарушались сроки направления уведомлений о наличии излишне взысканных таможенных платежей. Такие нарушения выявлены в Астраханской и Новороссийской таможнях.

¹ Голотин, А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением требований законов при применении таможенных процедур переработки на (вне) таможенной территории / А. Ю. Голотин // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере: сб. ст. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. – С. 110.

Таким образом, прокурорский надзор за осуществлением основных таможенных процедур заключается в проверке следования деятельности таможенных органов при проведении таможенных процедур нормативно-правовым актам, регламентирующим производство данных процедур. Таможенная процедура представляет собой совокупность норм, определяющих для таможенных целей требования и условия пользования и (или) распоряжения товарами на таможенной территории ЕАЭС или за её пределами. Каждая таможенная процедура включает: направление и цель перемещения товаров через таможенную границу; статус перемещаемых товаров; условия помещения товаров под таможенную процедуру; порядок применения установленных законодательством ограничений, таможенных пошлин и налогов и др. Каждая таможенная процедура имеет свой экономический смысл и играет свою роль в экономике страны. Все они направлены на решение инновационных и инвестиционных проблем, повышение конкурентоспособности страны на внешнем рынке, укрепление финансового положения государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прокурорский надзор за деятельностью таможенных органов – это отдельный вид прокурорского надзора, государственная деятельность, отличающийся исключительностью (невозможностью его проведения любыми другими органами) и реализуемый специально уполномоченным на это государственным органом – прокуратурой посредством проверки исполнения официальных актов и законов в деятельности государственных органов в таможенной сфере.

Суть рассматриваемого вида прокурорского надзора состоит в проведении прокурорской проверки соблюдения Конституции РФ и точности исполнения таможенного законодательства, а также соответствия принимаемых таможенными органами нормативных документов законами федерального уровня.

Главной целью анализируемого прокурорского надзора выступает защита прав субъектов таможенных правоотношений. Это подчёркивает высокую значимость данного прокурорского надзора для оптимизации предоставления таможенными органами услуг в области таможенного администрирования.

Уникальность и непредсказуемость конкретных условий, ограничение прокуроров правовыми, трудовыми, техническими, информационными ресурсами, определяют принципы организации прокурорского надзора за функционированием таможенных органов, среди которых особое значение принадлежит принципам единоначалия, единства и централизации, целесообразности, гласности, опосредованного характера реализации властных полномочий и убедительности, а также максимального охвата таможенных органов различных уровней.

Высшим надзорным органом в рассматриваемой сфере является Управление по надзору за исполнением законов в таможенной сфере, которое имеет обязанности осуществления шести видов надзора. Прокуратуры на местах проводят прокурорские проверки соблюдения законов таможенными органами и их должностными лицами. Если по результатам проверки выявляются нарушения в деятельности таможенных органов, то прокурор обязан незамедлительно

отреагировать на это в одной из трёх форм: протест прокурора; представление или постановление прокурора.

Правовую основу прокурорского надзора за деятельностью государственных органов в таможенной сфере составляет широкий круг законодательных и нормативных актов, включающий Конституцию РФ, закон о прокуратуре, Таможенный кодекс ЕАЭС, указания и приказы Генпрокуратуры России, другие документы в таможенной сфере.

При реализации прокурорского надзора за соблюдением законодательства в деятельности таможенных органов следует использовать весь спектр информации (оперативной, статистической, справочной) из различных источников, включающих интернет-ресурсы, а также различные приемы и методы ее анализа, позволяющие выявить скрытые нарушения закона.

В целях непрерывного поступления объективных сведений о деятельности таможенных органов прокурору следует реализовать все предусмотренные законом полномочия, включающие в необходимых случаях и возбуждение дел об административных правонарушениях.

В результате надзорной деятельности прокуроров необходимо получить не только оценку состояния деятельности таможенных органов, а также прокурорского надзора, выводы относительно недостатков в работе, но и определить меры по их устранению, выявить положительный опыт, дать предложения о необходимых мерах реагирования и организационных мероприятиях по повышению эффективности работы.

Представляется, что только комплексный подход к организации и осуществлению прокурорского надзора позволит прокурорам добиться реализации целей по снижению уровня преступности в таможенной сфере.

Прокурорский надзор за рассмотрением жалоб и заявлений в таможенных органах основывается на проверке следования нормам Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В процессе проверки проводится анализ качества разрешения жалоб и заявлений в таможенных органах на вопрос всесторонности решения вопросов,

поставленных гражданами в жалобах и заявлениях в таможенные органы. Прокурорский надзор в данном случае завершается оценкой вероятных мер прокурорского реагирования и установлением направлений их осуществления.

Для прокурорского реагирования на нарушения рассмотрения жалоб и заявлений таможенными органами применяются все требуемые правовые средства прокурорского воздействия: протест, представление, постановление, предостережение.

Прокурорский надзор за осуществлением основных таможенных процедур заключается в проверке следования деятельности таможенных органов при проведении таможенных процедур нормативно-правовым актам, регламентирующим производство данных процедур.

Все таможенные процедуры включают: направление и цель перемещения товаров через таможенную границу; статус перемещаемых товаров; условия помещения продукции под таможенную процедуру; порядок использования установленных законодательством ограничений, таможенных и налоговых сборов и др. Любая таможенная процедура обладает важным экономическим смыслом и играет свою роль в экономике страны. Все они направлены на решение инновационных и инвестиционных проблем, повышение конкурентоспособности страны на внешнем рынке, укрепление финансового положения государства. Именно поэтому так важен прокурорский надзор за деятельностью таможенных органов.

Сложность прокурорского надзора за деятельностью таможенных органов обусловлена, помимо прочего, сложностью, многоуровневостью законодательства, регламентирующего ВЭД (6 уровней нормативной базы о таможенном деле), в том числе прав участников этой деятельности. Это законодательство относится к различным отраслям права, имеет противоречия, постоянно меняется. Следует отметить множество контролируемых рассматриваемую сферу деятельности органов, за соблюдением которыми прав участников ВЭД осуществляется прокурорский надзор. Надзор осуществляется и будет осуществляться в условиях

постоянного реформирования системы контролирующих органов, в особенности таможенных.

Существуют серьёзные концептуальные недостатки не только в правовом регулировании, но и в организационных вопросах юрисдикционной деятельности таможенных органов в целом.

Например, многофункциональные ведомственные правовые акты страдают отсутствием коммуникаций, согласованности, а порой вступают в противоречие с нормативными актами более высокого порядка. Проблемой функционирования системы таможенных органов является наличие многочисленных дублирующих функций административно-юрисдикционного характера, в том числе контрольных, надзорных, квазисудебных, а также то, что их исполнение требует сложной внутриведомственной координации. В то же время не разрешены до конца вопросы открытости и общедоступности информации о таможенной деятельности, обеспечения прав граждан на доступное, гласное и справедливое административное разбирательство, результатом чего становятся многочисленные обращения и жалобы участников внешнеэкономической деятельности в таможенные органы. Необходимость скоординированного и комплексного решения проблем административной юрисдикции таможенных органов определяет вектор формирования новых подходов к таможенному администрированию».

Представляется, что результативность работы таможенных органов по обеспечению прав и свобод граждан в значительной степени зависит от правовой обеспеченности и знания гражданами требований законодательства в области таможенного дела. Поэтому необходимо принятие единого нормативно-правового акта, в котором были бы объединены все права и обязанности, представленные гражданам как участникам административных и таможенных правоотношений. Это объясняется тем, что, помимо указанного многообразия прав и обязанностей граждан, в правоотношениях с участием таможенных органов их контрагентами могут быть как граждане, так и лица без гражданства, обладающие различными правами и обязанностями.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации: принята на всенародном голосовании 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // в Собрании законодательства РФ, 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017)// Официальный сайт Евразийского экономического союза <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017

3. Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 28.11.2018)«О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ", 06.08.2018, N 32 (часть I), ст. 5082.

4. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 28.11.2018)«О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.11.2010, N 48, ст. 6252.

5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.12.2018)«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249.

6. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ(ред. от 27.12.2018)«О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.05.2006, N 19, ст. 2060,

7. .Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 25.12.2018)«О валютном регулировании и валютном контроле» // Собрание законодательства РФ, 15.12.2003, N 50, ст. 4859.

8. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 27.12.2018)«О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ", 20.11.1995, N 47, ст. 4472.

9. Закон РФ от 21.05.1993 № 5003-1 (ред. от 03.08.2018) «О таможенном тарифе» // Российская газета, N 107, 05.06.1993.

10. Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 28.12.2017) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Российской газете" от 15 мая 1993 г. N 92.

11. Приказ Генпрокуратуры России от 15.07.2011 № 211 (ред. от 18.07.2018) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» // Законность N 11, 2011.

12. Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.10.2009 № 344 (ред. от 01.09.2011) «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества должника в качестве способа обеспечения взыскания таможенных пошлин, налогов» // Законность N 1, 2010.

13. Приказ Генпрокуратуры России от 07.05.2008 № 84 (ред. от 14.11.2018) «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79085/.

14. Указание Генпрокуратуры России от 27.04.2018 № 254/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере» // Законность N 7, 2018/.

15. Анисимов, В. И. О порядке рассмотрения заявлений, обращений, жалоб, подаваемых гражданами в правоохранительные органы, органы государственной власти и органы местного самоуправления / В. И. Анисимов; под общ. ред. Е. Е. Петрова. – Петрозаводск, 2016. – 220 с.

16. Бадмаева, Д. Б. Роль таможенных органов в обеспечении экономической безопасности Российской Федерации / Д. Б. Бадмаева // Аллея науки. – 2018. – Т. 3. № 1 (17). – С. 493–497.

17. Бакаева, О. Ю. Таможенное право России / О. Ю. Бакаева, Г. В. Матвиенко. – М.: Юристъ, 2007. – 504 с.

18. Баталин, А. В. Некоторые аспекты совершенствования прокурорского надзора за исполнением законодательства об административной ответственности при осуществлении таможенными органами юрисдикционных полномочий /

А. В. Баталин // Актуальные проблемы права и управления: сб. ст. IV всерос. науч.-практ. конф. / отв. ред. А. А. Максимов. – Петрозаводск, 2018. – С. 124–130.

19. Бережкова, Н. Ф. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора за деятельностью полиции / Н. Ф. Бережкова // Административное право и процесс. – 2016. – № 1. – С. 79–84.

20. Бобров, В. К. Прокурорский надзор / В. К. Бобров. – М.: Юрайт, 2018. – 240 с.

21. Братановский, С. Н. Административные процедуры с участием таможенных органов: понятие и основные аспекты совершенствования: монография / С. Н. Братановский, Е. В. Трунина. – М.: Юристъ, 2017. – 170 с.

22. Голотин, А. Ю. Прокурорский надзор за исполнением требований законов при применении таможенных процедур переработки на (вне) таможенной территории / А. Ю. Голотин // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере: сб. ст. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. – С. 97–113.

23. Залетов, Ю. С. Оптимизация таможенных органов и процедур в новой экономической реальности для России / Ю. С. Залетов // Бюллетень науки и практики. – 2017. – № 3 (16). – С. 164–169.

24. Звягин, М. М. Прокурорский надзор в механизме обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / М. М. Звягин // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 8 (32). – С. 49–53.

25. Коваль, В. Д. Прокурорский надзор за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / В. Д. Коваль // Оперативник (сыщик). – 2013. – № 1 (34). – С. 57–59.

26. Козлов, В. Прокурорский надзор в таможенной сфере / В. Козлов // Таможня. – 2015. – № 11 (370). – С. 30–34.

27. Коршунова, О. Н. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства / О. Н. Коршунова, Е. А. Талья // Вопросы российского и международного права. – 2017. – Т. 7. № 9А. – С. 105–117.

28. Ласкина, Н. В. Прокурорский надзор / Н. В. Ласкина. – М.: Юстицинформ, 2018. – 370 с.

29. Москвина, О. С. Роль таможенных процедур в регулировании экспорта и импорта товаров / О. С. Москвина // Аллея науки. – 2016. – № 4. – С. 382–385.

30. Мусаева, Г. М. Таможенные органы Российской Федерации как субъекты административной юрисдикционной деятельности / Г. М. Мусаева // Юридический вестник ДГУ. – 2018. – Т. 25. № 1. – С. 72–77.

31. Правоохранительные и судебные органы России / под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина. – М.: Российский государственный университет правосудия, 2015. – 434 с.

32. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан: методич. пособие / Д. В. Григорьев [и др.]. – М., 2010. – 72 с.

33. Рубцова, М. В. Роль прокурорского надзора за исполнением законов при предоставлении государственных услуг таможенными органами / М. В. Рубцова // Юриспруденция: научные приоритеты учёных: сб. науч. тр. – Пермь: Эвенсис, 2016. – С. 111–115.

34. Рыжаков, А. П. Правоохранительные органы / А. П. Рыжаков. – М.: Юристъ, 2017. – 344 с.

35. Свечников, Н. И. Прокурорский надзор за соблюдением федерального законодательства / Н. И. Свечников, Е. А. Абрамова // Вестник Пензенского гос. ун-та. – 2018. – № 1 (21). – С. 7–14.

36. Стародубцев, С. В. Основные таможенные процедуры в таможенном праве Таможенного Союза Евразийского Экономического Союза и формирование системы таможенных производств государственного управления таможенным делом / С. В. Стародубцев // Развитие и применение международного права и международного частного права: материалы Всерос. науч.-практ. конф. – Кемерово, 2017. – С. 180–192.

37. Степашина, Д. Е. Прокурорский надзор в таможенной сфере / Д. Е. Степашина // Актуальные проблемы российского права и законодательства: сб.

материалов IX Всерос. науч.-практ. конф. / сост. Е. В. Василенко. – Хабаровск, 2016. – С. 106–107.

38. Суняева, Е. А. Основные формы прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / Е. А. Суняева // Молодой учёный. – 2015. – № 17 (97). – С. 371–374.

39. Талья, Е. А. О современных проблемах осуществления прокурорского надзора за исполнением таможенного законодательства / Е. А. Талья // Бюллетень инновационных технологий. – 2017. – Т. 1. № 3 (3). – С. 5–8.

40. Талья, Е. А. К вопросу о предмете надзора прокурора за исполнением таможенного законодательства / Е. А. Талья // Юридическая мысль. – 2017. – № 3 (101). – С. 106–109.

41. Тимошенко И. В. Таможенное право: конспект лекций / И. В. Тимошенко. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. – 317 с.

42. Хатов, Э. Б. Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов в правоохранительной деятельности таможенных органов / Э. Б. Хатов // Вестник Российской таможенной академии. – 2015. – № 1. – С. 46–54.

43. Чеботарь, Е. Е. Обеспечение исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов как основная мера обеспечения таможенной процедуры таможенного транзита / Е. Е. Чеботарь // Теория и практика современной науки. – 2018. – № 5 (35). – С. 897–900.

44. Черкашина, Е. В. Особенности применения специальной таможенной процедуры в рамках ЕАЭС / Е. В. Черкашина // Аллея науки. – 2017. – Т. 2. – № 15. – С. 362–365.

45. Чермянинов, Д. В. Таможенное право / Д. В. Чермянинов. – М.: Юстиция, 2019. – 444 с.

46. Яшина, Т. В. Отдельные аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания федеральной таможенной службы России / Т. В. Яшина // Публичное и частное право. – 2014. – № 3 (23). – С. 178–181.

47. Яшина, Т. В. Теоретические аспекты методики прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов дознания таможенных органов / Т. В. Яшина // *Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты.* – 2014. – № 15. – С. 207–210.

Основные результаты прокурорского надзора в 2017–2018 гг.

Надзор за исполнением законов

Наименование показателя	2017	2018	% (+;-)
Выявлено нарушений закона	4 389 128	4 290 567	-2,2
Принесено протестов	399 675	408 836	2,3
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	382 906	391 899	2,3
Направлено исков, заявлений в суд	620 450	537 221	-13,4
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	572 202	488 964	-14,5
Внесено представлений	789 431	823 015	4,3
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	657 978	679 145	3,2
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	246 618	259 572	5,3
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	86 036	85 254	-0,9
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	25 723	25 455	-1,0
Возбуждено уголовных дел	22 028	21 926	-0,5

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Выявлено нарушений закона	2 623 585	2 602 147	-0,8
Принесено протестов	215 931	221 295	2,5
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	208 233	213 190	2,4
Направлено исков, заявлений в суд	501 504	427 282	-14,8
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	465 745	390 746	-16,1
Внесено представлений	431 900	454 560	5,2
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц	374 157	385 011	2,9
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности	152 941	164 277	7,4

Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона	55 387	53 927	-2,6
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	11 281	10 263	-9,0
Возбуждено уголовных дел	10 102	9 269	-8,2

Результаты рассмотрения заявлений, жалоб и иных обращений

Поступило обращений в отчетный период	4 813 043	4 794 660	-0,4
Всего рассмотрено обращений	3 393 266	3 382 140	-0,3
Разрешено обращений	2 078 182	2 016 731	-3,0
Удовлетворено обращений	391 213	373 453	-4,5
Принято граждан на личном приеме	1 171 359	1 158 365	-1,1

Надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности

Выявлено нарушений законодательства об ОРД	520 884	507 934	-2,5
Вынесено постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов ОРД для решения вопроса об уголовном преследовании	91	105	15,4
Принесено протестов	10 039	8 488	-15,4
Внесено представлений	11 278	10 537	-6,6
Внесено требований	150 272	128 180	-14,7

Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все используемые в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

«___» _____ Г.

(подпись)

(Ф.И.О.)