РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПУТЕЙ СООБЩЕНИЯ ИМПЕРАТОРА НИКОЛАЯ II
(МГУПС (МИИТ))

Институт/факультет «Юридический институт»
Кафедра Таможенное право и организация таможенного дела»

Допустить к защите:
Зав. кафедрой _____
_____
«_____»_____20____г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

на тему: **«Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела»**

Дипломник
Адушкина Маргарита Викторовна
Руководитель ВКР
Рассолов Илья Михайлович

Москва 2017 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....3
Глава 1. Теоретико-правовые аспекты прокурорского надзора в таможенной сфере.....9
1.1 Сущность и роль прокурорского надзора в таможенной сфере.....9
1.2 Характеристика административных правонарушений в таможенной сфере.13
Глава 2. Особенности прокурорского надзора в сфере таможенного дела.….23
2.1 Сущность прокурорского надзора как средства обеспечения законности 23
2.2 Полномочия прокурора по обеспечению законности.....27
2.3 Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве.....31
2.4 Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в области таможенного дела.....36
Глава 3. Современная практика прокурорского надзора за соблюдением законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.....43
3.1 Значение прокурорского надзора за соблюдением законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.....43
3.2 Проблемы организации таможенного надзора по обеспечению законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.....49
3.3 Перспективы и пути развития прокурорского надзора как средства обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.....61
Заключение.....67
Список использованных источников.....71
Приложения.....78

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. В современных условиях, когда Таможенный союз функционирует в рамках ЕАЭС, роль Федеральной таможенной службы как органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, неуклонно возрастает. Таможенные органы в своей деятельности осуществляют ряд функций, в том числе по обеспечению экономической безопасности государства, выполнению контрольно-надзорных функций и других. Данные функции являются направлением административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

Следует отметить, несмотря на принимаемые меры, количество нарушений законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов остается большим. Это, в первую очередь, обусловлено несовершенством формирования таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕАЭС, неоднозначным толкованием и применением его материальных и процессуальных норм.

В связи с этим, нарушение законности должностными лицами таможенных органов, подмена правовых методов работы администрированием, приводят к ошибочным решениям, многочисленным жалобам участников внешнеэкономической деятельности, актам реагирования органов прокуратуры, негативной судебной практике и большим судебным издержкам.

С точки зрения изучения вопросов соблюдения законности производство по делам об административных правонарушениях представляет наибольший интерес, поскольку именно в данной области фиксируется значительное количество фактов нарушений прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности, а также потерпевших и иных участников административного процесса.

При этом следует отметить, что, несмотря на либерализацию административного и таможенного законодательства, количество административных дел в области таможенного дела, остается значительным и имеет тенденцию к росту. Как показывает анализ практики ФТС России за 2014 г. возбуждено 79 170 дел, в 2015 г. – 79727 дел, в 2016 г. – 80385 дел. Закономерностью является возбуждение наибольшего количества дел по так называемым «контрабанднообразующим составам», правовое регулирование которых осуществляется статьями: 16.2, 16.3 КоАП РФ. Например в 2014 г. по ст. 16.2 «Недекларирование или недостоверное декларирование товаров» возбуждено 21555 дел (27% от общего количества), в 2015 г. – 22593 дел об (28%), в 2016 г. – 23 728 дел (30%), а по ст. 16.3 «Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в Российскую Федерацию и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из Российской Федерации» в 2014 г. возбуждено 8960 дел (11% от общего количества), в 2015 г. – 10602 дел (13%), в 2016 г. – 9636 дел (12%)[1].

В среднем количество возбужденных дел, по вышеуказанным статьям составляет, за последние три года более 40% от общего количества правонарушений, предусмотренных главой 16 КоАП РФ «Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил). Это свидетельствует о высокой общественной опасности административных правонарушений в области таможенного дела.

Необходимость исследования представленной темы обусловлена последними законодательными изменениями в части, касающейся противодействия нарушениям таможенных правил и привлечения таможенными органами участников таможенных правоотношений к административной ответственности. К сожалению, новейшее таможенное законодательство не внесло существенных изменений в вопросы

[1]Информационно-аналитические обзоры правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за 2014 – 2016 годы // Архив ФТС России

качественной регламентации прокурорского надзора, применяемого при нарушении таможенных правил, что существенно сказывается на эффективности реализации нормативно установленных правоограничений. В таком случае паритет участников таможенных отношений практически является нереализованным, поскольку усмотрение властного субъекта противопоставляется интересам развития предпринимательской активности.

Степень разработанности проблемы. Природу надзора исследовали такие философы и юристы, как С. С. Алексеев, Г. В. Ф. Гегель, И. А. Ильин, И. Кант, Н. М. Коркунов, О. Э. Лейст, А. С. Пучнин, Б. Н. Чичерин, и др.

Проблематика института прокурорского надзора как вида государственно-правового принуждения активно разрабатывалась в науке административного права. В частности, определением сущности, роли, пределов и целей применения прокурорского надзора занимались Ю. Е. Аврутин, Д. Н. Бахрах, О. И. Бекетов, К. С. Бельский, И. А. Галаган, М. И. Еропкин, А. И. Каплунов, А. П. Клюшниченко, П. И. Кононов, А. П. Коренев, И. В. Максимов, М. Я. Масленников, Б. В. Россинский, В. Е. Севрюгин, Ю. П. Соловей, В. Д. Сорокин, Ю. Н. Старилов, Ю. А. Тихомиров, А. Ю. Якимов и др.

Вопросы применения прокурорского надзора в области таможенного дела изучали А. Б. Агапов, О. Ю Бакаева, Б. Н. Габричидзе, А. А. Гараев, О. В. Гречкина, Ю. А. Евстратова, А. В. Зубач, И. А. Калашникова, Л. А. Косицина, В. И. Майоров, Г. В. Матвиенко, А. Ф. Ноздрачев, Е. И. Сидоров, Т. В. Тедтоев, Л. Л. Хомяков, В. С. Чернявский и др.

Несмотря на повышенный интерес к исследуемой теме со стороны ученых, прокурорский надзор, применяемое при нарушении таможенных правил, как разновидность государственно-правового принуждения остается недостаточно изученным и требует дальнейшей разработки.

Общественная значимость прокурорского надзора как средства обеспечения законности в производстве по делам об административных

правонарушениях в области таможенного дела и необходимость всестороннего изучения и решения указанных проблем обусловили актуальность избранной автором темы дипломного исследования.

Объектом исследования выступали общественные отношения, складывающиеся в процессе применения прокурорского надзора при нарушении таможенных правил.

Предметом исследования являлась совокупность правовых норм, регламентирующих основания и порядок применения прокурорского надзора при мерах административно-правового принуждения при нарушении таможенных правил, и правоприменительная практика таможенных и иных правоохранительных органов в данной сфере.

Основная **цель работы** заключается в исследовании прокурорского надзора как средства обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.

Достижению поставленной цели служит решение следующих основных задач:

– исследовать сущность и роль прокурорского надзора в таможенной сфере;

- раскрыть характеристику административных правонарушений в таможенной сфере;

- ра

сс

мо

тр

ет

ь сущность прокурорского

на

дз

ор

а как средства

об

ес

пе

че

ни

я законности;

- разобрать полномочия

пр

ок

ур

ор

а по обеспечению

за

ко

нн

ос

ти;

- р

ас

см

от

ре

ть прокурорский

на

дз

ор за исполнением

за

ко

но

в в досудебном

пр

ои

зв

од

ст

ве;

- вы

яв

ит

ь особенности

пр

ок

ур

ор

ск

ог

о надзора как

ср

ед

ст

ва обеспечения законности в области таможенного

де

ла;

- ра

ск

ры

ть значение прокурорского надзора за соблюдением законности в производстве по делам об административных правонарушениях в

об

ла

ст

и таможенного

де

ла

-

оп

ре

де

ли

ть актуальные проблемы

пр

ок

ур

ор

ск

ог

о надзора как

ср

ед

ст

ва по делам об административных правонарушениях в области таможенного

де

ла;

- вы

ра

бо

та

ть предложения и

ре

ко

ме

нд

ац

ии по совершенствованию

пр

ав

ов

ог

о регулирования и

ор

га

ни

за

ци

и прокурорского

на

дз

ор

а по делам об административных правонарушениях в области таможенного

де

ла.

При проведении дипломного исследования применялись обще- и частнонаучные методы познания, в том числе диалектический, аксиоматический, гипотетико- дедуктивный, сравнительно-правовой, историко-правовой,системно-структурный, формально-логический, статистический, социологический.

Теоретическая основа включает идеи и научные взгляды, отражённые в трудах отечественных авторов, посвящённых исследованию вопросов теории познания, теории доказывания, административного процесса, административного права, криминалистики, таможенного права, а также в научных статьях на данную тематику, опубликованных в печатных изданиях правовой направленности.

Нормативная правовая база исследования включает: международные договоры Российской Федерации, затрагивающие вопросы 9 производства по делам об административных правонарушениях; Конституцию Российской Федерации; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; договоры, заключенные в рамках Таможенного союза, Таможенный кодекс Таможенного союза, решения Евразийской экономической комиссии (ранее – Комиссия Таможенного союза);

Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»; иные федеральные законы, а также подзаконные нормативные правовые акты, в том числе принятые ФТС России, регулирующие общественные отношения, связанные с доказыванием по делам об административных правонарушениях, отнесённым к компетенции таможенных органов.

Эмпирическая база исследования. Обоснованность полученных теоретических выводов. В исследовании использовались официальные материалы различных форм статистической отчетности о деятельности судов, подразделений ФТС России по применению мер административно-правового принуждения, а также результаты эмпирических исследований, проведенных другими авторами.

Научная новизна определяется тем, что дипломная работа является одним из первых исследований, основанных на новом таможенном законодательстве, учитывающих трансформацию общественных отношений, связанных с организацией и функционированием ЕАЭС. Работа проведена на значительном нормативном, теоретическом и практическом материале. В дипломной работе исследовании предлагается решение правовых и организационных проблем, возникающих при применении прокурорского надзора при административно-правовом принуждении при нарушении таможенных правил с учетом последних изменений в таможенном и административном законодательстве.

Структура выпускной квалификационной работы определена содержанием темы и решением поставленных задач. Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя 9 параграфов, заключения, список использованных источников включает 57 источников.

Глава 1.Теоретико-правовые аспекты прокурорского надзора в таможенной сфере

1.1 Сущность и роль прокурорского надзора в таможенной сфере

В современный период развития государства важность приобретает проблема обеспечения законности и правопорядка в осуществлении таможенными органами своих функций. Для осуществления легитимности, в данной сфере отношений, в качестве субъектов выступают органы прокуратуры.

Прокурорский надзор - это вид государственной деятельности, который представляет собой самостоятельный вид надзора, реализуемый от имени государства. Сам по себе прокурорский надзор не приписывается, к какой-либо ветви власти, но Конституции РФ описывает его в статье 129 Главе 7 «Судебная власть».

В соответствии со своей компетенцией, прокуроры имеют право принимать участие в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления. Помимо этого, прокурор вправе принимать участие в процессе правотворческой деятельности, а также при осуществлении антикоррупционной экспертизы основных нормативно-правовых актов.

На основании статьи 8 Федерального закона «О прокуратуре РФ», генеральный прокурор Российской Федерации, а также прокуроры, которые подчиняются ему осуществляют координацию деятельности, направленную на борьбу с преступностью.

Как и в любой другой организации прокурорский надзор имеет ряд целей таких, которые заключаются в обеспечении верховенства закона, в защите прав и свобод людей и гражданин, и в защите охраняемых законом интересов общества и государства. В соответствии со статьей 129 Конституцией РФ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» определяет полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации[2].

В прокурорском надзоре так же имеется несколько основных направлений, состоящие из:

- надзора соблюдения Конституции РФ, исполнения законов и соответствияих издаваемым правовым актам;
- надзора соблюдения основных прав и свобод граждан;
- надзора исполнения законов органами, которые осуществляют оперативно–розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзора исполнения законов администрациями органов и учреждений, которые исполняют наказания и применяют назначаемые судом меры принудительного характера;
- участия в процессе рассмотрениядел судами, включая уголовные, гражданские, арбитражные и административные дела[3].

Разумеется, таможенные органы причисляются к сфере данного надзора хотя бы в силу того, деятельность, реализуемая ими также должна регулироваться регулируется Конституцией РФ, законами, подзаконными нормативно-правовыми актами, которые должны быть исполнены, соблюдены и не нарушены всеми должностными лицами таможенных органов. Немаловажно, что и правовые акты, которые издаются

[2]Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Российская газета. – 1993. – 25 дек

[3]Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

таможенными органами, не могут иметь противоречащих федеральному законодательству частей. Все вышесказанное является предметом прокурорского надзора[4].

Для осуществления надзора за деятельностью таможенных органов существует ряд специализированных прокуратур, получившие названия транспортные. Указанная прокуратура расследует преступления на речном, железнодорожном, воздушном и морском транспортах.

Управление Генеральной прокуратуры стоит во главе системы транспортных прокуратур по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах. Управлениесостоит из следующих составных частей: отдела, занимающегося надзором исполнения законов на транспорте; отдела, занимающегося надзором исполнения таможенного законодательства; отдела, занимающегося надзором следствия, дознания и оперативно-розыскной деятельностью; отдела, занимающегося документационным обеспечением.

Именно транспортная прокуратура производит проверки за исполнением законов таможенными органами и их должностными лицами, которые могут быть основаны на поступивших жалобах, заявлениях и других сообщениях, подтверждающих факт нарушения закона. Если прокурором были выявлены нарушения в ходе проверки в деятельноститаможенных органов и их должностных лиц, то в его обязанности входит немедленная реакция соответствующим образом, предусмотренная Федеральным законом от 17.01.1992 № N 2202-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»[5], а именно принесение протеста, внесение представления и вынесение соответствующего постановления.

[4]Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Российская газета. – 1993. – 25 дек.

[5]Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

Генеральный прокурор возложил на транспортные прокуратуры, которые приравнены к прокуратурам субъектов Российской Федерации, ряд обязанностей и полномочий, состоящие из:

- осуществления надзора исполнения законов, соответствия законов издаваемым правовым актам таможенными органами;
- исполнения законов о государственной службе и законодательства о противодействии коррупции в таможенных органах;
- наложения ареста на имущество, которое применяют таможенные органы в виде способа обеспечения исполнения решений о взыскании таможенных пошлин, налогов за счет имущества плательщика;
- расследования уголовных дел, которые находятся в работе у органов дознания региональных таможенных управлений и таможен;
- оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел на транспорте, оперативных подразделениях региональных таможенных управлений (оперативных таможнях) и таможен[6].

Следует отметить, что таможенные органы является неотъемлемой частью данного надзора, это связано с тем, что их деятельность подчиняется Конституции Российской Федерации, законам, подзаконными нормативно-правовым актам, которые должны быть исполнены, соблюдены и не нарушены должностными лицами таможенных органов. А те нормативно-правовые акты, которые издаются таможенными органами, не должны содержать данных, которые бы противоречили федеральному законодательству. Все вышеперечисленное и является предметом прокурорского надзора.

Следует отметить, что при установлении права и обязанности прокуроров реализовать надзор за законностью правовых актов, соответствующая статья (ст.21) Закона о прокуратуре не имеет

[6]Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Российская газета. – 1993. – 25 дек

конкретизации в перечне и видах законов, которым должны соответствовать правовые акты. Данный нормативно-правовой акт регламентирует только то, что издание актов осуществляют субъекты исполнения законов, которые перечислены в той же статье 21 Закона о прокуратуре. Помимо этого, следует особо обратить внимание на то, что проверяется законность только тех правовых актов, которые содержат определенные меры, включая порождение, прекращение или изменение правовых (юридических) отношений. Перечень данных НПА, как правило, состоит из приказов, указаний, распоряжений, инструкций, положений, постановлений, уставов и т.п.

1.2 Характеристика административных правонарушений в таможенной сфере

Административное правонарушение является причиной наступления административной ответственности.

В статье 2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 года N 195-ФЗ представлена другая формулировка понятия «административное правонарушение». В соответствии с данным документом административное правонарушение является противоправным, виновным действием (бездействием) физического или юридического лица, за которое Кодексом РФ об административных правонарушениях или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность[7].

Производство по делам об административных правонарушениях является наиболее объемным и юридически оформленным видом административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемом

[7] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016)// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

таможенными органами и их должностными лицами, общие условия осуществления которого установлены в главах 24 - 32 КоАП РФ (раздел IV - V).

Однако регламентация принципа законности присутствует только в его устанавливающих административно-процессуальных нормах при назначении административного наказания, а не на всех стадиях производства.

Анализируемый вид административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов включает в себя стадии возбуждения дела об административном правонарушении; применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении; рассмотрения дела об административном правонарушении; пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении; исполнения постановлений по делу об административном правонарушении.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении заключается в составлении таможенными органами протоколов об административных правонарушениях.

Определение на законодательном уровне компетенции таможенных органов при составлении протоколов об административном правонарушении, признание связанности их действий установлениями закона являются гарантией от возможного злоупотребления властью со стороны должностных лиц, а значит гарантией соблюдения принципа законности. В этой связи особую значимость приобретает разрешение вопросов, возникающих в правоприменительной, в том числе и судебной, практике, связанных с различным толкованием норм о компетенции административных органов при осуществлении контрольных и надзорных функций в анализируемой сфере деятельности.

В настоящее время в арбитражных судах, по справедливому замечанию Т.А. Гуменюка, сложились различные представления о полномочиях

таможенных органов по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях.[8]

Так, например, арбитражные суды толкуют полномочия таможенных органов по составлению протоколов об административных правонарушениях о незаконном использовании средств индивидуализации товаров, предусмотренных ст. 14.10 КоАП РФ, как неограниченные законом. Однако в силу положений ч.3 ст. 23 ФЗ «О таможенном регулировании», при выявлении таможенными органами признаков преступлений и (или) административных правонарушений, производство по делам о которых отнесено к компетенции других государственных органов, таможенные органы обязаны незамедлительно передать информацию об этом соответствующим государственным органам.

Исходя из норм ст. 28.3 КоАП РФ, полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.10 КоАП РФ, также наделены должностные лица органов внутренних дел (полиции), Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и прокурор. Информация должна быть передана этим органам для возбуждения дела об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ или прокурору для вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в порядке, предусмотренном ст. 28.4 КоАП РФ.

Составление в таких случаях должностным лицом таможенного органа протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.10 КоАП РФ, должно признаваться незаконным как совершенное с превышением полномочий, установленных законом.

Такое положение дел, кроме того, способствует применению судебной практикой различных форм таможенного контроля (таможенный

[8]ГуменюкТ.А. О полномочиях административных органов по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.10 КоАП РФ// «Вестник ВАС РФ». 2017. № 10. // СПС «КонсультантПлюс»

осмотр,таможенный досмотр и другие) в отношении лиц, не являющимися субъектами таможенных правоотношений, и в отношении товаров, не включенных в Таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности. Использование указанных форм таможенного контроля допустимо только в связи с перемещением товаров через таможенную границу или нахождении их под таможенным контролем после выпуска в соответствующем таможенном режиме. Иначе их применение является незаконным. Важно отметить, что в целях обеспечения законности в деятельности таможенных органов и их должностных лиц при составлении протоколов по делам об административных правонарушениях недопустимо расширение судебной практикой установленной компетенции при осуществлении их деятельности.

Анализ возбужденных дел об административных правонарушениях в области таможенного дела показывает, что предметами правонарушений чаще всего являлись автотранспортные средства, текстильные материалы, валюта, машины и оборудование, продукты растительного происхождения, недрагоценные металлы и изделия из них, древесина и изделия из нее.

Возбуждая дело о нарушении таможенных правил, таможенные органы (их должностные лица), вправе составить: протокол о применении меры обеспечения; протокол об административном правонарушении; определение о возбуждении дела об административном правонарушении (при необходимости проведения административного расследования).

Объективное, полное и всестороннее исследование обстоятельств дела возможно только при наличии доказательств совершения административного правонарушения. И здесь в процессе формирования доказательственной базы по делу о нарушении таможенных правил принцип законности выступает на приоритетных началах, поскольку п. 3 ст. 26.2 КоАП РФ устанавливает запрет на использование доказательств, полученных с нарушением закона. Кроме того, лицо, уполномоченное на решение дела, в целях соблюдения

прав и законных интересов лица, привлекаемого к ответственности, должно не только получить, собрать и зафиксировать из установленных законом источников доказательства, но и что немаловажно, подвергнуть их соответствующей правовой оценке, решить вопрос отнесения доказательства по делу. Правоприменитель в данном случае должен обладать не только фактическими знаниями в области таможенного и административного законодательства, но и аналитическим мышлением и высокими морально-этическими качествами, оценивая не только сами доказательства, но и процесс формирования доказательственной базы.

В процессе административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов часто возникает вопрос о том, относятся ли филиалы и представительства к субъектам нарушения таможенных правил. Согласно ст. 55 ГК РФ не обладая статусом юридического лица, субъектами нарушения таможенных правил, они не являются, и ответственности по таможенному законодательству не несут. Однако встречаются ситуации, когда филиал регистрируется в качестве юридического лица и тогда становится полноправным субъектом нарушения таможенных правил, даже если его наименование в качестве филиала не соответствует его правовому положению. В данном случае для обеспечения неизбежности ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела дополнительно требуется вынесение судебного решения о необходимости приведения наименования филиала в соответствие с его правовым положением.

Еще одной проблемой в обеспечении законности посредством неизбежности ответственности при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела является вопрос о привлечении к административной ответственности юридического лица - правопреемника. В соответствии с гл. 42 ФЗ «О таможенном регулировании в РФ» в качестве субъекта ответственности за нарушение

таможенных правил может выступать только лицо, непосредственно совершившее правонарушение. Нормы же, предусматривающей возможность правопреемства в этом вопросе, ТК ТС не содержит, а ГК РФ данную проблему вообще не регулирует.

Возможность привлечения юридических лиц к мерам административной ответственности также непосредственным образом связана с установлением виновности в его действиях. Вместе с тем, вина юридического лица существенно отличается от понятия вины физического лица, поскольку по своей природе не может быть связана с психическим отношением к совершенному правонарушению. Поэтому юридическое лицо по закону признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие меры по их соблюдению. Только наличие данных обстоятельств в совокупности свидетельствует о вине рассматриваемой категории лиц и возможности привлечения к ответственности.

На стадии привлечения к ответственности при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела также нередко возникает вопрос определения оснований применения малозначительности. Проблема заключается в том, что категория «малозначительность» в КоАП РФ не раскрывается, а критерии малозначительности законодательством вообще не установлены[4]. Отсутствие определения малозначительности негативно отражается на правоприменительной практике.

Проблемой обеспечения законности посредством неизбежности ответственности при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела является вопрос о возможности применения конфискации предметов правонарушения в

административном порядке. КоАП РФ, относя его к исключительной компетенции суда, не указывает на возможность применения данного вида наказания лишь в отношении собственника имущества. Отсюда следует, что конфискация может быть назначена в отношении лица - нарушителя таможенных правил, даже в том случае, если предмет или орудие нарушения таможенных правил не принадлежит правонарушителю на праве собственности.[9]

Таким образом, обязанности должностных лиц таможенных органов по обеспечению законности, должны осуществляться в двух направлениях: обеспечении законности правильным применением норм действующего КоАП РФ и соблюдении установленных правил административно-юрисдикционного процесса в зависимости от предметной и должностной компетенции управляющей стороны.

Реализация первого направления заключается в том, что таможенный орган и его должностное лицо могут наложить на правонарушителя только то административное наказание, которое установлено действующим законодательством, в пределах той санкции, которая закреплена в Особенной части КоАП РФ. По общему правилу государственный орган (должностное лицо) или суд, налагающий административное наказание, не может выйти за пределы санкций правовой нормы, предусматривающей ответственность за конкретное правонарушение.

Второе направление реализации принципа законности заключается в рассмотрении дела об административном правонарушении и принятии решения по нему, а также в применении иных мер административного принуждения. Так, применение административных наказаний и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела ограничено пределами компетенции соответствующего субъекта административной юрисдикции.

---

[9]Матвиенко Г.В. Административная ответственность за нарушение таможенных правил. Дис... кандюрид. наук. М., 2012.

Следует отметить, что законом таможенные органы не включены в перечень участников производства по делам об административных правонарушениях. Должностные лица таможенных органов, составившие протокол об административном правонарушении, не вправе заявлять ходатайства, отводы, а также обжаловать вынесенные по делу определения и постановления судей.

Правильность такого положения вызывает сомнения, поскольку органы и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, лишаются возможности осуществлять свои полномочия, например, по доказыванию виновности лица, привлекаемого к ответственности, при рассмотрении вышестоящим органом, вышестоящим должностным лицом или судьей возбужденных ими дел об административных правонарушениях, обжаловании постановлений, решений по таким делам. Представляется, что отсутствие такой нормы ограничивают права органов и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по делам об административных правонарушениях.

Как справедливо отмечает О.В. Гречкина, компетенция таможенных органов и их должностных лиц ограничивается функцией составления протокола об административных правонарушениях, а сами дела рассматриваются уполномоченным органом (судом, либо соответствующим компетентным органом).[10] Тем самым прямо их исключается право на обжалование не вступивших, а также вступивших в законную силу постановлений. В целом за совершение многих нарушений в области таможенного дела действующим административным законодательством установлены серьезные наказания, которые по своей репрессивной силе не уступают отдельным видам уголовной ответственности. Такие меры воздействия необходимы и адекватны, но в то же время они серьезно затрагивают права и законные интересы участников внешнеэкономической

[10]ГречкинаО.В. Особенности административного производства по делам о нарушении таможенных правил // «Таможенное дело». - 2016. - № 3. // СПС «КонсультантПлюс».

деятельности при привлечении их к ответственности за административные правонарушения.

Возможность устранения фактов нарушения прав и законных интересов лиц, а также норм действующего законодательства предусматривается стадией пересмотра постановлений и решений по делу об административном правонарушении.

В соответствии с КоАП РФ, вышестоящие таможенные органы не наделены полномочиями по пересмотру постановлений по делам об административных правонарушениях в порядке ведомственного контроля за соблюдением законности. Вместе с тем невозможность пересмотра не отменяет осуществления ведомственного контроля (например, в рамках инспектирования нижестоящих таможенных органов). В случаях грубых нарушений норм материального и процессуального права таможенные органы вправе обратиться в органы прокуратуры с мотивированным заявлением о принесении протеста об отмене или изменения вынесенного постановления.

Еще одной существенной проблемой обеспечения режима законности, которая требует законодательного решения, является то, что КоАП РФ не устанавливает порядок и сроки рассмотрения жалоб и актов прокурорского реагирования на решения таможенных органов, принятых в ходе самого производства по делу, перечень лиц, уполномоченных их рассматривать, виды решений, принимаемых по таким жалобам, механизм их реализации, а также меры воздействия за неисполнение принятого по жалобе решения, что существенно затрудняет работу таможенных органов по данной категории жалоб (протестов).

В настоящее время акты прокурорского реагирования и подача жалоб являются одними из доминирующих направлений соблюдения законности при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. Например: в 2014 году таможенными органами

Российской Федерации принято 962 решения по жалобам лиц и протестам прокуроров. Причинами принесения протестов явились процессуальные нарушения, допущенные при производстве по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, проявление законности при производстве дел об административных правонарушениях в области таможенного дела характеризуется как своими содержательными особенностями, так и наличием существенных недостатков. Необходимость защиты прав граждан и интересов участников ВЭД требует четкой регламентации данного принципа. Такая регламентация основывается на совершенствовании таможенного администрирования, расширении практики ведомственного контроля, осуществления общественного контроля, оптимальной организации прокурорского надзора, повышения роли судебного контроля. Данные меры будут способствовать дальнейшему обеспечению защиты прав граждан, интересов государства и общества в области таможенного дела.

Глава 2. Особенности прокурорского надзора в сфере таможенного дела

2.1 Сущность прокурорского надзора как средства обеспечения законности

Как вид государственной деятельности прокурорский надзор является самостоятельным и осуществляется от имени государства. Прокурорский надзор не относится, к какой либо ветви власти, хотя статья 129 Конституции РФ, его закрепившая, находится в Главе 7 «Судебная власть». Целями прокурорского надзора являются обеспечение: верховенства закона, защиты прав и свобод человека и гражданина и защиты охраняемых законом интересов общества и государства. Конституцией РФ определено (ст. 129)[11], что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»[12].

На прокуратуру, в частности, возложены полномочия: уголовного преследования в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; возбуждения дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях и другими федеральными законами; участия в рассмотрении дел судами, арбитражными судами; опротестования противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов; участия в правотворческой деятельности.[13]

---

[11]Конституция Российской Федерации(принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)

[12]Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 07.03.2017)«О прокуратуре Российской Федерации»

[13]КапинусО.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития [Текст] / О.С. Капинус // Законность. — 2013. — № 7. — С. 3.

Основными направлениями прокурорского надзора являются: надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и соответствием законам издаваемых правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу; участие в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел судами.

Также, прокуроры в рамках предоставленной им компетенции вправе участвовать в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления. Они участвуют в правотворческой деятельности и проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью всех правоохранительных органов.[14]

Должностные лица прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в

[14]Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации»

местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Таможенные органы в сферу указанного надзора, безусловно, попадают, поскольку их деятельность регулируется Конституцией РФ, законами, подзаконными нормативными правовыми актами (Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты министерств и ведомств, издаваемые в пределах их компетенции), которые должностные лица таможенных органов обязаны исполнять, соблюдать и не нарушать. А издаваемые таможенными органами правовые актыне должны противоречить федеральному законодательству. Все это и составляет предмет прокурорского надзора.

Устанавливая право и обязанность прокуроров осуществлять надзор за законностью правовых актов, Закон о прокуратуре (ст. 21) не конкретизирует ни законы, которым должны соответствовать правовые акты, ни виды этих актов. Установлено только, что эти акты издаются субъектами исполнения законов, перечисленными в той же ст. 21 Закона о прокуратуре. При этом следует иметь в виду, что проверке законности полежат только правовые акты, т.е. порождающие, прекращающие или изменяющие правовые (юридические) отношения, которыми могут быть приказы, указания, распоряжения, инструкции, положения, постановления, уставы и т.п.[15]

При осуществлении полномочий по надзору за исполнением законов, прокурор имеет право: по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения органов, за исполнением законов которыми он осуществляет надзор; иметь доступ к интересующим его документам и материалам; требовать от руководителей поднадзорных органов: необходимых для осуществления надзорной

[15]Стрельников В. Прокуратура в современных условиях [Текст] / В. Стрельников // ЭЖ-Юрист. — 2013. — № 30. — С. 6.

деятельности документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов; проведения проверок в связи с поступающими материалами и обращениями; проведения ревизий финансово-хозяйственной деятельности предприятий учреждений и организаций; вызывать должностных лиц и граждан в прокуратуру или в иное место своего на- хождения для отобрания объяснения по вопросам нарушения закона; проводить проверки исполнения законов и законности правовых актов.

Для реализации возложенных задач, прокурор имеет следующие полномочия, закрепленные в ст. 21-25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: опротестовывать противоречащие закону правовые акты либо обращаться в суды с заявлениями о признании таких актов недействующими или недействительными; вносить представления в государственные или иные органы об устранении выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств; возбуждать дела об административных правонарушениях; требовать привлечения лиц, нарушивших закон к дисциплинарной или материальной ответственности; освобождать лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании несудебных органов; предостерегать должностных лиц о недопустимости нарушения закона.

Иными словами, все перечисленные полномочия прокурора являются правовыми средствами реагирования на выявляемые правонарушения.

Следует отметить, что обязательность исполнения требований прокурора закреплена в статье 6 Закона. Они подлежат безусловному исполнению в установленный срок. При этом статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно. Неисполнение же требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение

от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

В соответствии со ст. 17.7 Кодекса РФ об административных правонарушениях умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.[16]

2.2 Полномочия прокурора по обеспечению законности

На основании ст. 25.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях прокурор в пределах своих полномочий вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении, участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина осуществляется на основании ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Основным направлением надзора в указанной сфере является соблюдение норм Конституции РФ, определяющих права и свободы граждан, исполнение законов, регулирующих наиболее важные права и

[16]Прокурорский надзор : учебник / ред. А. Я. Сухарев. - Москва : НОРМА : ИНФРА-М, 2015. –С. 40.

свободы человека и гражданина. Деятельность по осуществлению надзорных функций в этом направлении обусловлена требованием, закрепленным в статье 2 Конституции РФ, о том, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства.

Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.[17]

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в полной мере относится к таможенным органам, поскольку они наделены согласно п. 6 ст. 13 Федерального закона от 12.08.1995 № 144 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»[18] правом проведения ОРД, а это означает периодические прокурорские проверки этой сферы деятельности.

Особенность данной отрасли прокурорского надзора состоит в том, что она осуществляется Генеральным прокурором РФ и уполномоченными им прокурорами. Понятие «уполномоченный прокурор» ограничивает круг должностных лиц, имеющих право осуществлять надзор за законностью в оперативно-розыскной деятельности.

Генеральный прокурор РФ в п. 2 Приказа от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при

[17]Горбачев А. Прокуратура - страж законности и правопорядка / А. Горбачев // Наша власть: дела и лица. - 2013. - № 11/12.- С.48.
[18]Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности»

осуществлении оперативно-розыскной деятельности»[19] установил, что заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор, заместители Генерального прокурора РФ в федеральных округах, прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур наделяются правом от имени Генерального прокурора Российской Федерации назначать из числа подчиненных работников уполномоченных прокуроров по надзору за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и несут персональную ответственность за организацию надзора.

Надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности в ФТС России осуществляют уполномоченные прокуроры отдела по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью Управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры РФ.

На местах такими же функциями, соответствующими приказами транспортных прокуроров (на правах прокуроров субъектов федерации) наделяются уполномоченные прокуроры, которые осуществляют надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности в соответствующих таможенных органах.

Важно учитывать, что уполномоченный прокурор всегда имеет форму допуска для работы с секретными документами. Форма допуска № 2 указывается в служебном удостоверении. Но даже наличие формы допуска к работе с секретными документами и соответствующего приказа, указывающего на то, что должностное лицо является уполномоченным прокурором недостаточно для допуска к материалам оперативно-розыскной деятельности. У прокурора, прибывшего для проверки, должно быть

[19]Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 N 33 (ред. от 20.01.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (вместе с "Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности", "Инструкцией об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность")

предписание либо приказ, уполномочивающий его на проведение соответствующих проверочных мероприятий.[20]

При осуществлении проверки оперативно-розыскной деятельности по выявлению преступлений, как правило: изучаются общие статистические показатели, характеризующие динамику и структуру преступности за определенный период времени; из общих статистических показателей устанавливается количество преступлений, выявленных в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности; изучаются оперативно-служебные документы, отражающие результаты ОРД по выявлению преступлений (в том числе дела оперативного учета).

Проверке подлежат[21]:

- порядок заведения и прекращения дел оперативного учета;
- сроки и порядок ведения дел оперативного учета;
- законность и обоснованность решений о проведении или прекращении ОРМ, использование результатов ОРД;
- законность регистрации дел оперативного учета;
- законность постановки и снятие со специальных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела и материалы;
- соответствие оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности;
- наличие полномочий у лиц, осуществляющих ОРД, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков и прекращении ведения дел оперативного учета;
- соблюдение определенного Федеральным законом от 12.08.1995 № 144 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» перечня ОРМ.

Кроме того, проверке подлежат: документы, дающие основания для проведения ОРМ, в том числе разрешенных судом; своевременность

[20]Гулягин, Александр Юрьевич. Прокуратура в системе органов государственного контроля : / А. Ю. Гулягин // Юридический мир. - 2012. - № 12.- С.33

[21]Рыжова М. А. Ведомственный контроль деятельности таможенных органов как способ обеспечения законности в области таможенного дела // Вестник Российской таможенной академии. - 2014. - № 1. - С. 14

уведомления судей о проведении ОРМ без разрешения судьи, в случаях, не терпящих отлагательств.

При осуществлении надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности прокурор вправе: вносить требования и представления об устранении нарушений законности; вносить протесты на незаконные и необоснованные решения; возбуждать производства об административных правонарушениях; в случаях выявления преступлений, направлять материалы в соответствующие следственные органы для принятия решений о возбуждении уголовного дела.

2.3 Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве

Еще одной отраслью прокурорского надзора, имеющей прямое отношение к таможенным органам, является надзор за исполнением законов в досудебном производстве. Статья 37 УПК РФ[22] определяет, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, надзор за процессуальной деятельностью органов дознания, а также его полномочия в ходе досудебного производства по уголовному делу.

Сущность прокурорского надзора в данной сфере правоотношений заключается в том, что «прокурор обязан следить за тем, что бы нормы закона, регулирующие процессуальную деятельность органов дознания и органов предварительного следствия, не нарушались, а при обнаружении нарушений – немедленно принимались меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав и свобод гражданина, предупреждению нарушений законов».[23]

[22]Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ(ред. от 17.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2017)
[23]Стрельников В. Прокурорский надзор / В. Стрельников // Директор школы. - 2013. - № 9.- С.94

В соответствии с ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор ходе досудебного производства по уголовному делу (в части дознания) уполномочен: проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;требовать от органов дознания устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия; давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий; давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

Кроме того, прокурор в ходе досудебного производства может:

- отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя;
- участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном статьей 125 УПК РФ;
- при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным актом;

- разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;
- отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;
- изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;
- утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;
- утверждать обвинительный акт по уголовному делу; возвращать уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного акта и устранения выявленных недостатков.

Следует отметить, что процессуальных полномочий по отношению к дознанию в досудебном производстве у прокурора больше чем по отношению к следствию. Следствие более самостоятельно в процессуальном плане.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов в досудебном производстве более четко определены в Приказе Генерального прокурора РФ от 06.09.2007 № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»[24]. Его основные положения обязывают прокуроров: осуществлять защиту прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства; не реже одного раза в месяц проводить проверки исполнения требований федерального закона органами дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; продлевать по ходатайству дознавателя срок проверки сообщения о преступлении до 30 суток в соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ

[24]Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 N 137 (ред. от 28.12.2007) «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»

при наличии данных, подтверждающих необходимость проведения документальной проверки или ревизии.

Эти же положения обязывают прокуроров: обеспечивать своевременную проверку законности процессуальных решений органов дознания, дознавателей по каждому сообщению о преступлении; безотлагательно рассматривать поступающие от дознавателей в порядке ч. 4 ст. 146 УПК РФ копии постановлений о возбуждении уголовного дела публичного обвинения, проверяя наличие поводов и оснований для возбуждения уголовного дела; поручать в необходимых случаях производство дознания по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, не указанных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ; давать письменные указания дознавателям о направлении расследования, о получении и надлежащей фиксации доказательств, о производстве необходимых процессуальных действий, в том числе неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления; в обязательном порядке проверять исполнение требований ст. 223.1 УПК РФ о вручении подозреваемому копии уведомления о подозрении в совершении преступления и сроках проведения его допроса; обеспечивать надлежащий прокурорский надзор за неукоснительным соблюдением органами дознания требований уголовно-процессуального законодательства при применении процессуальных мер принуждения и пресечения, связанных с ограничением конституционных прав, в том числе на свободу и личную неприкосновенность.

Прокурор в праве требовать от органов дознания, дознавателей направления прокурору в течение 12 часов письменного сообщения о задержании подозреваемого в порядке ч. 3 ст. 92 УПК РФ и копии соответствующего протокола; проверять законность задержания подозреваемых в совершении преступления и немедленно своим постановлением освобождать всякого незаконно задержанного или

лишенного свободы; пресекать задержание лиц по подозрению в совершении преступлений на основании протоколов об административных правонарушениях, а при получении заявления задержанного о применении незаконных методов дознания проводить проверку всех доводов с принятием соответствующих мер прокурорского реагирования; давать согласие дознавателям на возбуждение перед судом ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу; тщательно проверять законность и обоснованность производства следственных действий (обысков, выемок в жилище) без судебного решения; отстранять дознавателя от дальнейшего расследования, если им допущены нарушения требований УПК РФ, которые могут повлиять на исход дела.

Прокурор, в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ от 06.09.2007 № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», обязан при наличии достаточных к тому оснований (в соответствии с п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием причин такой передачи и соблюдением правил подследственности, установленныхст. 151 УПК РФ; ежемесячно проверять в органах дознания законность и обоснованность прекращения уголовных дел, уголовного преследования; давать согласие на прекращение уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 25 и 28 УПК РФ; при утверждении обвинительного акта изучать соответствие содержащихся в нем выводов о виновности привлекаемого к уголовной ответственности лица обстоятельствам дела; учитывать, что по уголовным делам, дознание по которым проводится дознавателями центральных аппаратов МВД, МЧС, ФСБ, ФТС, ФСКН и ФССП России, указанные выше полномочия прокуроров реализуются Генеральным прокурором Российской Федерации либо его заместителями.[25]

[25]Прокурорский надзор в действии // Журнал для тех, кто хочет уберечь детей от наркотиков. - 2012. - № 9.- С.26

2.4 Прокурорский надзор как средство обеспечения законности в области таможенного дела

Систему прокуратуры РФ составляют Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а так- же прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Для таможенных органов имеют значение в первую очередь входящие в систему прокуратуры РФ специализированные прокуратуры, то есть транспортные, поскольку именно они осуществляют надзор за исполнением законов в таможенных органах.

Надзор за исполнением законов в таможенных органах осуществляется на основании Приказа Генерального прокурора РФ от 15 июля 2011 г. № 211 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»[26] в редакции приказа Генпрокуратуры России от 09.02.2012 № 39.В соответствии с этим Приказом на управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры РФ, осуществляющего деятельность на основании Положения об управлении по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, утвержденное Генеральным прокурором РФ 30.07.2009 возложено:

– надзор за исполнением законов о сохранности федеральной собственности, закрепленной за федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными таможенного дела, а также соблюдением ими бюджетного законодательства;

[26]Приказ Генпрокуратуры России от 15.07.2011 N 211 (ред. от 20.06.2016) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»

– надзор за исполнением законов о государственной службе в ФТС России;

– надзор за исполнением федеральными органами исполнительной власти и их должностными лицами законов в таможенной сфере, а также за соответствием Конституции и законам Российской Федерации издаваемых ими нормативных правовых актов;

– надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной и процессуальной деятельности ФТС России;

– организация надзора за исполнением федеральными органами исполнительной власти законодательства об административных правонарушениях в области таможенного дела;

– организация надзора за исполнением требований законов при обращении в собственность государства арестованного, конфискованного и иного имущества в связи с правонарушениями, совершенными в таможенной сфере, а также вещественных доказательств по уголовным делам о преступлениях в таможенной сфере;

– организация надзора за законностью наложения ареста на имущество, применяемого таможенными органами в качестве способа обеспечения исполнения решений о взыскании таможенных пошлин, налогов за счет имущества плательщика в соответствии со ст. 156 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»[27];

– организация надзора за законностью осуществления оперативно-розыскной и процессуальной деятельности таможенными органами при выявлении и расследовании преступлений в таможенной сфере, в том числе должностных преступлений в указанной области правоотношений.

В состав Управления входят: отдел по надзору за исполнением законов на транспорте; отдел по надзору за исполнением таможенного

[27]Федеральный закон от 27.11.2010 N 311-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О таможенном регулировании в Российской Федерации»

законодательства; отдел по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью; отдел документационного обеспечения.

На транспортные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, Генеральным прокурором возложены следующие полномочия по организации и осуществлению надзора:

– за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов таможенными органами, участниками внешнеэкономической деятельности, иными лицами и органами, соблюдением прав юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность в таможенной сфере;

– за исполнением законов о сохранности федеральной собственности, закрепленной за органами исполнительной власти, уполномоченными в сфере таможенного дела, а также соблюдением ими бюджетного законодательства;

– за исполнением законов о государственной службе и законодательства о противодействии коррупции в таможенных органах;

– по организации и осуществлению надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, а также по делам об иных административных правонарушениях, возбуждаемых таможенными органами;

– за исполнением законов при распоряжении обращенным в федеральную собственность имуществом, а также вещественными доказательствами по уголовным и административным делам о преступлениях и правонарушениях, совершенных на транспорте и в таможенной сфере;

– за законностью наложения ареста на имущество, применяемого таможенными органами в качестве способа обеспечения исполнения решений о взыскании таможенных пошлин, налогов за счет имущества плательщика;

– за дознанием и расследованием уголовных дел, находящихся в производстве органов дознания региональных таможенных управлений (оперативных таможен) и таможен;

– за оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел на транспорте, оперативных подразделениях региональных таможенных управлений (оперативных таможнях) и таможен. В указанной системе функционируют транспортные прокуратуры на правах районных прокуратур, подчиненные транспортным прокуратурам на правах прокуратур субъектов федерации.

Все эти меры гарантируют выполнение задачи обеспечения единой законности в соответствии с такими принципами деятельности прокуратуры, как единство, централизация, независимость от местных органов власти и управления.

Рассматривая методы выявления нарушений законов и обстоятельств, которые им способствуют, следует отметить, что они состоят из совокупности приемов и методик, которые используются органами прокуратуры в процессе осуществления общенадзорной деятельности, которая направлена на выявление нарушений законов и оснований, которые порождают данные нарушения[28]. Надзор за исполнением законов об административной ответственности представляет определенную трудность в связи с многообразием законодательных нормативно-правовых актов, а также огромным числом органов (включая должностных лиц), которые уполномочены заниматься рассмотрением дел об административных правонарушениях. В процессе осуществления надзора за исполнением законов органами административной юрисдикции, прокурор должен решать ряд вопросов, которые связаны с организацией и методикой проверки соблюдения закона в процессе применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и административных

[28] Бакаева О. Ю. Судебный контроль за деятельностью таможенных органов (вопросы административной юрисдикции) // Вопросы экономики и права. - 2013. - № 1. - С.3

наказаниях. В сфере надзора за исполнением законов органами исполнительной власти задачи прокурора состоят в том, чтобы правовые акты, издаваемые данными органами и должностными лицами, соответствовали Конституции России и КоАП РФ[29]. Органы исполнительной власти в пределах своих полномочий должны принимать необходимые меры по устранению факторов и обстоятельств, которые способствуют совершению административных правонарушений. В сфере надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина прокуроры должны достигать устранения всех выявленных нарушений законов, допущенных органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях[30]. Принимая участие в рассмотрении дел об административных правонарушениях, прокурор должен способствовать вынесению законного и обоснованного решения, а в случае установления нарушений в ходе осуществления производства по делам об административных правонарушениях прокурор должен своевременно принести протест.

Практика демонстрирует, что многие административные правонарушения вовремя не выявляются и не фиксируются. Это говорит нам о высокой латентности. Установление таких фактов методами прокурорского надзора представляет определенную трудность, так как прокурор не всегда может провести глубокое обследование и получить данные о фактическом исполнении законов об административной ответственности. Вместе с тем для получения такой информации могут быть применены в практике работы органов прокуратуры следующие методы:

- привлечение к таким проверкам работников контролирующих органов;

[29]Цидилина И. А. Судебный контроль как способ обеспечения законности решений органов Таможенного союза и Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России // Гражданин и право. 2014. - № 2. - С.2

[30]Донцова Г., Лопухина А. Защита интересов бизнеса: практика и тренды // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2013. - № 6.- С.9

- выявление в ходе проверок материалов, по которым вообще не принималось никакого решения;
- обобщение материалов уголовных дел, по которым обстоятельно выяснялись причины и условия, способствовавшие совершению преступлений;
- участие при проведении прокурорских проверок специалистов в соответствующих сферах управления.

Исследование практики прокурорского надзора также показывает, что нарушения требований КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях могут выявляться следующими способами: проверкой законности и обоснованности всех постановлений по делам об административных правонарушениях; проверкой законности и обоснованности постановления по делу об административном правонарушении, на которое поступила жалоба; изучением практики применения административных наказаний по отдельной группе дел об административных правонарушениях за конкретный промежуток времени. Как отмечается в научной литературе, а также практике прокурорского надзора, важное значение имеет выявление прокурором ошибок, нарушений и определенных погрешностей, допущенных должностными лицами, составившими протокол об административном правонарушении[31].

Согласно ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор вправе требовать от руководителей вышестоящих и контролирующих органов проверок деятельности подконтрольных или подведомственных органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Данное требование является формой использования специальных познаний при решении задач повышенной

[31]Куликов О. Законность в таможенной сфере // Законность. - 2007. - № 1. - С.10

сложности и с большими временными затратами, связанными с производством специальных исследований[32].

Вышеназванное полномочие прокурор должен использовать в следующих случаях:

- когда нарушение закона, о котором стало известно прокурору, уполномочен устранить вышестоящий или контролирующий орган административной юрисдикции;
- когда необходимо вторгаться в оперативно-хозяйственную деятельность, проверять исполнение ведомственных нормативных актов, направленных на предупреждение и пресечение административных правонарушений;
- когда необходимы специальные познания для того, чтобы проверить исполнение законов об административной деятельности государственных органов.

Следует сказать, что прокурор наделен достаточно широкими полномочиями по надзору за исполнением законов органами административной юрисдикции. Надзор - основная его функция, поэтому проведение прокурорских проверок, особенно в сфере таможенной деятельности, должно носить систематический характер, чтобы вовремя принимать должные меры по устранению нарушений закона. Практика показала, что конкретное нарушение закона может быть устранено определенной формой прокурорского реагирования. Вместе с тем нельзя не заметить, что нарушения законов могут быть ликвидированы различными формами прокурорского реагирования, а в ряде случаев - их комплексом.

[32]Цидилина И. А. Судебный контроль как способ обеспечения законности решений органов Таможенного союза и Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России // Гражданин и право. 2014. № 2. С.24

Глава 3. Современная практика прокурорского надзораза соблюдением законности впроизводстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела

3.1 Значение прокурорского надзора за соблюдением законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела

Соблюдение законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов входит в сферу прокурорского надзора.

Согласно ст. 129 Конституции РФ, прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Данное положение находит свою конкретизацию в ст. 21 Федерального закона о прокуратуре, где закреплено, что прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Исходя из этой нормы, можно определить, что прокурорский надзор за соблюдение законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов - это самостоятельный обособленный вид государственной деятельности, реализуемый особым субъектом централизованной единой системой органов прокуратуры путем осуществления от имени Российской Федерации надзора за соблюдением законности всеми таможенными органами Российской Федерации.

На основе положений ст. 21 Федерального закона о прокуратуре также можно определить, что в рамках исследования предметом прокурорского надзора являются соблюдение Конституции РФ и исполнение законов ТК ТС России и таможенными органами, их должностными лицами, соответствие

законам правовых актов, издаваемых Федеральной таможенной службой, подчиненными ей таможенными органами и их должностными лицами.

Обратим внимание на зафиксированное в ст. 21 Федерального закона о прокуратуре выделение в понятии предмета надзора особенностей толкований одной и той же функции надзора за законностью -«соблюдение», «исполнение» и «соответствие». Законодательная дефиниция пределов прокурорского надзора с задачей охватить своим контролем весь массив правового регулирования, является одной из проблем обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, поскольку на ее основе в известной мере стирается грань различия между надзорной и контрольной функциями прокуратуры.

Проблема пределов надзора делает актуальным и вопрос о характере нормативных актов, надзор за соблюдением которых имеет значение для обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов. Сегодня это осуществление надзора за исполнением решений Конституционного Суда РФ. Конституционный суд вынес немало решений по жалобам, связанным с правоприменительной деятельностью таможенных органов, но практика исполнения этих решений несовершенна.

Из основных, наиболее значимых отраслей прокурорского надзора, в рамках нашего исследования находятся две: надзор за исполнением законов в области таможенного дела, а также за соответствием законам правовых актов, издаваемых таможенными органами, и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в указанной области правоотношений.

Приоритетные направления в сфере прокурорского надзора за исполнением законов, к которым относятся надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений.[33]

[33]Воронцов С.А. Спецслужбы России. Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.А. Воронцов. Ростов-на-Дону, 2012. Сер. Высшее образование (Изд. 3-

.

Отрасль прокурорского надзора за исполнением законов в области таможенного дела является наиболее широкой. Она охватывает значительное количество нормативных правовых актов таможенного законодательства; законодательства об административных правонарушениях в области таможенного дела; законодательства в области распоряжения Российским фондом федерального имущества имуществом, распоряженным в федеральную собственность, а также вещественными доказательствами по административным делам о правонарушениях в таможенной сфере.

Проверки исполнения законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращений граждан, должностных лиц, сообщений СМИ 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, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

В сфере надзора за законностью нормативных правовых актов, издаваемых ТК ТС, подчиненными ей таможенными органами и их должностными лицами, прокуроры должны осуществлять надзор независимо от поступления информации о нарушениях законности. Для этого они используют систематическое ознакомление с нормативными правовыми актами, право участия в заседаниях таможенных органов, проверки.

Главенствующим принципом прокурорского надзора за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, постоянным напоминанием закона, является принцип законности. Он заключается в том, что правовое положение прокурора, его полномочия,

---

е, доп. и перераб.). - С. 116

правовые средства их реализации основываются на нормативных правовых актах и характеризуется подчиненностью только закону.

Более 30 лет органы транспортной прокуратуры исполняли свои функции в особых условиях. Их полномочия зависели от местонахождения и подчиненности транспортных артерий, невзирая на расположение на территории того или иного субъекта Федерации. Подчинялись они тем вышестоящим транспортным прокурорам, на территории которых располагались головные ведомственные организации.

Линейная структура управления органами транспортной прокуратуры на юге России сегодня представлена следующим образом: Генеральный прокурор РФ - Главное управление по надзору за соблюдением законодательства на транспорте и в таможенных органах - Главное управление Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе -Южная транспортная прокуратура (на правах прокуратуры субъекта) -транспортные прокуроры (на правах районных, городских прокуратур).

Транспортные прокуроры, приравненные к прокурорам субъектов РФ, осуществляют следующие полномочия по организации прокурорского надзора за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов[34]:

- определяют перечень объектов надзора в пределах территорий, установленных приказами Генерального прокурора РФ, разграничение предметов ведения и границ деятельности с подчиненными транспортными прокуратурами;
- организуют и осуществляют надзор за исполнением законов, соответствием им издаваемых правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина таможенными органами и участниками ВЭД;
- организуют и осуществляют надзор за исполнением таможенного законодательства таможенными органами, участниками ВЭД, иными

[34]Суняева Е. А. Основные формы прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // Молодой ученый. — 2015. — №17. — С. 371-374.

органами и лицами, соблюдением прав юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность в таможенной сфере;

- осуществляют надзор за исполнением законодательства о сохранности федеральной собственности, закрепленной за органами исполнительной власти, уполномоченными в сфере таможенного дела, а также соблюдением ими бюджетного законодательства;

- организуют и осуществляют надзор за исполнением законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, а также по делам об иных административных правонарушениях, возбуждаемых таможенными органами;

- организуют и осуществляют надзор за исполнением законодательства филиалами и отделениями Российского фонда федерального имущества при распоряжении обращенным в федеральную собственность имуществом, а также вещественными доказательствами по административным делам о правонарушениях, совершенных в таможенной сфере;

- осуществляют общее руководство подчиненными транспортными прокуратурами (на правах районных), по оказанию им практической и методической помощи;

- координируют работу правоохранительных органов, действующих в таможенной сфере в пределах поднадзорной территории, а также по обеспечению необходимого взаимодействия с органами исполнительной власти, местного самоуправления и общественными организациями в целях предупреждения, своевременного выявления и пресечения правонарушений;

- организуют взаимодействие и обмен информацией с иными органами прокуратуры с учетом межтерриториального принципа

функционирования таможенных органов в целях согласованного проведения проверок и других надзорных мероприятий;

- обращаются в Генеральную прокуратуру РФ с изложением проблемных вопросов, возникающих в практической деятельности и требующих разъяснения с учетом опыта правоприменительной практики в других регионах, внесения изменений в законодательство, правового регулирования на уровне руководителей правоохранительных органов Российской Федерации.

Основным рабочим звеном прокурорской системы являются транспортные прокуроры (на правах районных). При организации прокурорского надзора за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов они выполняют следующие полномочия:

- надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина на объектах;

- надзор за исполнением действующего законодательства при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела;

- надзор за исполнением законодательства филиалами и отделениями Российского фонда федерального имущества при распоряжении обращенным в федеральную собственность имуществом, а также вещественными доказательствами по административным делам о правонарушениях, совершенных в таможенной сфере, находившимся в производстве поднадзорных органов;

- обеспечение участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе и в рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел в порядке, определяемом соответствующими приказами Генерального прокурора РФ;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в таможенной сфере, а также взаимодействию с территориальными органами прокуратуры.

При реализации надзорных полномочий за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов транспортные прокуроры сосредотачивают усилия, прежде всего, на надзоре за исполнением законодательства, регламентирующего: применение таможенных процедур и таможенных режимов; осуществление таможенного и валютного контроля, контроль таможенной стоимости; порядок уплаты и взыскания таможенных пошлин, налогов и иных обязательных платежей; производство по делам об административных таможенных правонарушениях и взыскание штрафов.

3.2 Проблемы организации таможенного надзора по обеспечению законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела

Рассмотрим указанные направления прокурорского надзора более подробно.

В 2016 г. в рамках системы управления рисками (СУР) в таможенные органы направлено около 150 профилей рисков. Среднее число таможенных досмотров при ввозе товаров в результате применения СУР снизилось с 21% в начале 2016 года до 14,9% в конце 2016 года. Эффективность таможенных досмотров товаров возросла с 8,3 до 16,3%, а общая сумма доначисленных таможенных платежей составила около 8 млрд. рублей. Было возбуждено 9529 дел об административных правонарушениях и 158 уголовных дел, начислено более 115,5 млн. руб. штрафов. В тоже время, результаты прокурорского надзора по данному направлению показывают, что при

применении таможенных процедур и таможенных режимов присутствуют многочисленные нарушения законности.

Например, новый Таможенный кодекс значительно упростил процедуру таможенного оформления, в соответствии с которой досмотр леса в местах погрузки не обязателен, а может проводиться только непосредственно на границе ЕАЭС. В этой связи и с учетом количества и отдаленности мест отгрузки лесопродукции таможенный контроль зачастую практически не осуществляется. Последствия - резкий спад выявленных нарушений в сфере экспорта леса. Однако прокурорские проверки, например, в Амурской области, показывают, что нарушения таможенного законодательства допускаются практически на всех этапах таможенного оформления леса. Присутствуют несоответствия сведений, заявленных в грузовых таможенных декларациях, данным, содержащимся в документах; в декларациях проставляются отметки о проведении досмотра без его фактического проведения; декларанты не указывают в грузовых таможенных декларациях полное наименование ввозимых лесоматериалов, их количество с разбивкой по сортам, диаметру, в связи с чем, невозможно установить фактическую стоимость лесоматериала и его соответствие информации о цене.

Одним из приоритетных объектов прокурорского надзора в таможенной сфере является надлежащее исполнение таможенными органами функций таможенного контроля. Практика прокурорского надзора в ходе того же противодействия незаконному экспорту леса, лесоматериалов и водных биоресурсов показывает, что в ряде случаев на таможенных постах такая форма таможенного контроля, как досмотр, не проводится. Посредством прокурорских проверок исполнения таможенного законодательства постоянно выявляются факты проведения таможенного контроля без создания соответствующих зон таможенного контроля; нарушения, связанные с обозначением зон таможенного контроля, ведением

учета и отчетности; не проведением проверки полномочий лиц, подающих необходимые документы, подтверждающие полномочия лица на подачу грузовой таможенной декларации.

Результаты прокурорских проверок также показывают, что распространенный характер носят нарушения таможенного законодательства с целью уклонения от уплаты платежей.

За 2016 г. таможенными органами было проведено 37,6 тыс. проверок (в 2015 г. - 22,3 тыс.), в ходе которых выявлено 23,2 тыс. нарушений валютного законодательства на сумму 720 млн. долларов США (в 2015 г. - 9,3 тыс. на сумму 942 млн. долларов США), возбуждено 4,2 тыс. дел об административных правонарушениях. В тоже время в ходе прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов выявляются и нарушения, связанные с осуществление валютного контроля.

В частности, следует обратить внимание на противоречия ст. 4.5 и ст. 24.5 КоАП РФ, создающие проблемы, связанные с прекращением административных дел в связи с наличием по тем же фактам уголовных дел в отношении одних и тех же лиц и возобновлением административного производства после прекращения соответствующих уголовных дел.

Суды отказывают в удовлетворении протестов на постановления таможен о прекращении административного производства по делу о нарушении таможенных правил. Свои решения суды мотивируют тем, что в КоАП РФ нет норм, предусматривающих возможность отмены постановлений о прекращении дел об административных правонарушениях в связи с вновь открывшимися обстоятельствами, в т. ч. по причине последующего прекращения уголовных дел. В результате такого толкования судом норм действующего законодательства лица, совершившие нарушения валютного и таможенного законодательства, не могут быть привлечены к административной ответственности. Представляется, что необходимо внести

в КоАП РФ изменения, позволяющие избежать разночтений при привлечении к административной ответственности лиц, в отношении которых уголовные дела прекращены, в том числе по нереабилитирующим основаниям.[35]

При реализации надзорных полномочий за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов органы прокуроры осуществляют надзор и за исполнением законодательства, регламентирующего порядок уплаты и взыскания таможенных пошлин, налогов и иных обязательных платежей.

Например, Генеральной прокуратурой РФ рассмотрено обращение по вопросу правомерности удовлетворения некоторыми судами общей юрисдикции требований граждан, имеющих статус Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы, об освобождении от уплаты таможенных платежей при оформлении ввезенных ими из-за границы автомобилей.

До настоящего времени ни законами, ни правовыми актами для данной категории граждан льгота по уплате таможенных платежей не установлена. В этой связи, по мнению прокуратуры, суды ошибочно применяли ст. 3 Закона РФ от 15 января 1993г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордера Славы», которой предусмотрено освобождение от уплаты налоговых платежей в бюджет в размерах, предусматриваемых налоговым законодательством, другими законодательными актами РФ для лиц, имеющих указанный статус.

По результатам надзора прокуратуры сложившаяся судебная практика по данной категории дел стала меняться. Таможенные органы стали чаще обращаться с ходатайствами о принесении протестов в порядке надзора на судебные постановления по делам, по которым требования об освобождении граждан от уплаты таможенных платежей удовлетворены.

---

[35]Миллеров Е. В. Режим функционирования таможенной территории в теории административно-правовых режимов: монография. Ростов н/Д, 2015. – С. 68.

В содержание надзорных полномочий прокуратуры за соблюдением законности в таможенных органах входит и надзор за исполнением законодательства о сохранности федеральной собственности, закрепленной за таможенными органами, транспортными предприятиями и организациями. Особое внимание при этом обращается на пресечение различного рода злоупотреблений и хищений, нецелевое использование федерального имущества, бюджетных средств. Содержание надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов в данном случае направлено на обеспечение безотлагательного проведения служебного расследования начальником таможенного органа при выявлении хищений, недостач, порчи материальных ценностей, а равно при обнаружении фактов неоприходования излишков и в других случаях необеспечения сохранности имущества таможенного органа.[36]

Важнейшей составляющей реализации надзорных полномочий за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов является надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях.

При осуществлении указанного вида надзорной деятельности транспортные прокуроры акцентируют внимание на законности и своевременности возбуждения дел об административных правонарушениях, качестве составления протоколов о совершенных правонарушениях, освобождении от наказания лиц, привлекаемых к административной ответственности, прекращении производства по делам. При обнаружении в материалах дела об административном правонарушении сведений, указывающих на признаки контрабанды, уклонения от уплаты таможенных платежей и других преступлений, они обязаны незамедлительно принимать

[36]Степанов, Евгений Владимирович. К вопросу о современном состоянии прокурорского надзора за предварительным следствием, осуществляемым следователями органов внутренних дел на транспорте (железнодорожном, воздушном, морском, речном) / Евгений Владимирович Степанов // Транспортное право. - 2014. - № 2.- С.14

меры к возбуждению уголовного дела и решать вопрос об ответственности виновных должностных лиц

Перечень примеров нарушений исполнения законодательства об административных правонарушениях, выявленных и устраненных средствами прокурорского надзора, очень широк, причем большая часть из них пришлась на первые годы введения и действия КоАП РФ, когда правоприменительная практика только формировалась и необходимость приведения ее в соответствие с требованиями закона прослеживалась наиболее остро. Так, например, по Хабаровскому краю в 2015 г. прокуратурой было прекращено до рассмотрения 23% дел, по которым таможенными органами принято решение, в 2016 г. - 9% дел.

Примером нарушения законности при возбуждении дел об административных правонарушениях в области таможенного дела является негативная практика таможенных органов возбуждения дел об административных правонарушениях по ч.3 ст. 16.1 КоАП РФ при отсутствии как события, так и состава административного правонарушения.

В частности, перевозчик при международной перевозке автомобильным транспортом обязан сообщать таможенному органу достоверные сведения, перечень которых установлен статьей 73 ТКТС. Таможенный орган не вправе требовать от перевозчика представления иных сведений (п. 1 ст. 72 ТК ТС). Сообщение перевозчиком при прибытии на таможенную территорию России таможенному органу недостоверных сведений о количестве грузовых мест, об их маркировке, о наименовании, весе и (или) об объеме товаров влечет административную ответственность, предусмотренную ч. 3 ст. 16.1 КоАП РФ. Представление иных недостоверных сведений таможенному органу не подпадает под действие указанной статьи.

В связи с изложенным, привлечение к административной ответственности перевозчика за сообщение недостоверных сведений о

качественных характеристиках товара, в т. ч. выявленных на этапе декларирования, при условии достоверности заявленных сведений об общем наименовании товара, его весе и (или) объеме, количестве и маркировке грузовых мест, не является правомерным.

Кроме того, в случае наличия события административного правонарушения в целях решения вопроса о возможности привлечения юридического лица к административной ответственности необходимо учитывать требования ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ об установлении его вины в совершении выявленного правонарушения. Так же, согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ для решения вопроса о виновности перевозчика таможенному органу важно определить, какая правовая и реальная возможность была у перевозчика для соблюдения таможенных правил, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность

Из обобщенных сведений, поступивших из таможенных органов, следует, что на 01.01.2017 было завершено производство по 4825 делам об административных правонарушениях по ч. 3 ст. 16.1 КоАП РФ. Из них прекращено в порядке ст. 29.9 КоАП РФ 518 дел (10,52%). Основанием для прекращения производства являются: отсутствие события (п. 1 ст. 24.5 КоАП РФ) и состава правонарушения (п. 2 ст. 24.5 КоАП РФ).

При осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях особое внимание обращают прокуроры и на качество составления протоколов о совершенных административных правонарушениях. Например, в 2015г. по Хабаровскому краю несколько предпринимателей были привлечены к административной ответственности за указание в таможенных декларациях якобы недостоверных сведений о ввезенных автомобилях, влияющих на размер подлежащих уплате таможенных платежей. Как было установлено прокуратурой, экспертные заключения о такой недостоверности были составлены с нарушением процессуальных требований КоАП РФ и основывались на данных не

сертифицированных в установленном порядке информационных систем. Права предпринимателей восстановлены после вмешательства прокуратуры, по протестам которой были отменены незаконные постановления о привлечении к административной ответственности, а производства по делам об административных правонарушениях прекращены.

Особо контролирует прокуратура освобождение от наказания лиц, привлекаемых к административной ответственности, прекращение производства по делам об административных правонарушениях. Из надзорной практики видно, что факт прекращения производства по делу, как правило, означает либо необоснованность его возбуждения либо указывает на незаконное освобождение от ответственности (речь не идет о случаях обоснованного прекращения производства по делу в связи с возбуждением по тому же факту совершения противоправного деяния одним и тем же лицом уголовного дела).

Так, Ванинская таможня прекратила производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 16.20 КоАП РФ, в отношении ООО«Востокрыба», которое допустило использование условно выпущенного иностранного пищеупаковочного оборудования без получения документов, подтверждающих прохождение им сертификации на безопасность. В качестве основного повода к прекращению дела в постановлении было названо то, что должностное лицо таможни неверно проставило служебные отметки об условном выпуске в грузовой таможенной декларации. Между тем ошибки и нарушения, допущенные таможенным органом, не могут легализовывать противоправные виновные действия декларанта. По заявлению прокуратуры края постановление таможни отменено арбитражным судом. Дело направлено на новое рассмотрение, по результатам которого на нарушителя наложен штраф на сумму свыше 80 тыс. рублей.

Острой проблемой, требующей постоянного прокурорского надзора, остается низкое качество проведения административных расследований должностными лицами таможенных органов. При этом основными нарушениями норм КоАП РФ являются: нарушение прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на ознакомление с определением о назначении экспертизы, а также прав на участие по делу переводчика для лиц, не владеющих русским языком; необеспечение полного, всестороннего и объективного выяснения обстоятельств дела; несвоевременное направление копий постановлений по делам об административных правонарушениях правонарушителям; некачественное и неполное составление протоколов об аресте товаров; неустановление сроков для исполнения поручений, что влечет затягивание расследований; нарушение прав лица на присутствие при составлении протокола об изъятии вещей и документов и на получение его копии; недостоверное указание в постановлениях по делам об административных правонарушениях данных правонарушителей и др.

Важным вопросом реализации надзорных полномочий за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов является искоренение практики проведения таможнями процессуальных действий по делам с представителями физических лиц по доверенности, без привлечения к участию в деле самих виновных физических лиц, что нарушает ст. 25.3 КоАП РФ, устанавливающую категории физических лиц, у которых может быть представитель. Например, вручение копии постановления ненадлежащему лицу не может рассматриваться как условие начала течения срока вступления постановления в законную силу и, соответственно, как условие исполнения наказания, отдельные привлеченные к ответственности лица избегают административного наказания, ссылаясь на то, что в деле они не участвовали и постановлений по делу не получали.

Не всегда применяются требования ст. 29.13 КоАП РФ о внесении в необходимых случаях в организации и должностным лицам представлений о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, по внесенным не контролируются их исполнение, вопрос об ответственности за неисполнение по ст. 19.6 КоАП РФ не ставится. Также постоянно фиксируются многочисленные факты нарушения установленного ч. 3 ст. 31.3 КоАП РФ трехсуточного срока передачи постановлений по делам об административных правонарушениях для исполнения.

Максимально средства прокурорского реагирования в области таможенного дела применяются в целях пресечения и предупреждения контрабанды стратегически важных сырьевых товаров, природных ресурсов, предметов искусства и культуры, имеющих историческое значение, а также незаконного оборота оружия и наркотиков.

Примеры надзора за результативностью работы таможен по выявлению правонарушений, связанных с незаконным экспортом природных ресурсов, (леса и лесоматериалов), а также за производством по делам, предметами которых они являются, нами были рассмотрены выше. Аналогичную деятельность осуществляют органы прокуратуры, организуя надзор за результативностью оперативно-профилактических мероприятий таможенных органов по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений в сфере топливно-энергетического комплекса; незаконного производства и оборота этилового спирта, алкогольной и табачной продукции; незаконного производства и оборота сильнодействующих, химических, биологических И радиоактивных веществ и т.д.

В ходе проверок административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов прокуратурой постоянно выявляются и многочисленные проблемы, связанные с применением законодательства о ввозе и вывозе культурных ценностей. Однако, как показывают

прокурорские проверки, например, в таможенных органах г. Санкт-Петербурга нет единообразной практики применения норм таможенного законодательства при оформлении перемещаемых через таможенную границу РФ физическими лицами культурных ценностей и контроле за соблюдением условий избранных таможенных режимов. Какого-либо ведомственного правового акта по этому вопросу, который бы четко регламентировал последовательность действий должностных лиц таможенных органов, нет. Поэтому у каждой таможни свой подход к учету перемещаемых культурных ценностей и осуществлению таможенного оформления и контроля.

Работа таможенных органов по пресечению незаконного оборота оружия рассматривается как одно из приоритетных направлений борьбы с терроризмом и организованной преступностью, недопущению нарушений законодательства о вывозе и ввозе культурных ценностей. Содержание прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов в этом случае направлено на обеспечение обязательного таможенного досмотра при таможенном оформлении ввозимых на территорию Российской Федерации или вывозимых из Российской Федерации оружия и патронов, обеспечение хранения изъятого огнестрельного оружия и патронов к нему, иного оружия, боеприпасов в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел; недопущение необоснованного освобождения от уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, связанные с незаконным оборотом оружия; налаживание четкой системы взаимодействия и координации в деятельности правоохранительных органов по своевременному выявлению и пресечению незаконного оборота оружия.

Аналогичные средства реагирования применяются органами прокуратуры и в ходе надзора за реализацией таможенными органами

системы мер по пресечению незаконного оборота наркотиков. Следует отметить, что в рамках предоставленных полномочий таможенные органы проводят значительную работу в указанном направлении.

Учитывая состояние законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов транспортные прокуроры обязаны систематически проверять правомерность решений таможенных органов, связанных с проведением таможенных операций.

Осуществляя анализ состояния законности в таможенной сфере, прокуратура устанавливает такой порядок, согласно которому проверяется законность всех без исключения вынесенных по делам об административных правонарушениях на таможне постановлений и решений. Благодаря данной организации надзора прокуроры наряду с проверкой законности постановлений и решений исследуют вопрос о наличии признаков уголовно наказуемых деяний, при этом нередки случаи выявления преступлений в ходе прокурорских проверок материалов дел об административных правонарушениях. Кроме того, особое внимание прокуратура обращает на деятельность таможен, специальных подразделений ведомственного контроля таможенных органов и служб дознания.

Нарушения обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов выявляются и при проверках исполнения ФТС России и таможенными органами законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения жалоб, о государственной службе, о размещении заказов для государственных нужд и противодействии коррупции.

Прокуратура осуществляет надзор не только за исполнением законов системой таможенных органов, но и за соответствием законам правовых актов, издаваемых Федеральной таможенной службой, подчиненными ей таможенными органами и их должностными лицами.

3.3 Перспективы и пути развития прокурорского надзора как средства обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела

В результате нормотворческой деятельности таможенной службы изданы тысячи ведомственных подзаконных документов.

Сегодня число приказов ТК ТС в целях реализации норм ТКТС продолжает расти. В 2016 году ФТС России было издано 60 нормативных правовых актов и более 1000 правовых актов ненормативного характера, в правоприменительной практики.

Все это требует в полной мере использовать полномочия прокуратуры для укрепления правовых основ и законности административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

Таким образом, с целью обеспечения законности административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов прокуратура, во-первых, добивается от поднадзорных таможенных органов соблюдения порядка и условий таможенного оформления и выпуска товаров участников ВЭД, их прав и законных интересов, взимания таможенных платежей, полноты осуществляемого таможенного контроля, эффективного и своевременного выявления правонарушений и преступлений, законности проводимых процессуальных действий, во-вторых - осуществляет надзор за исполнением законов участниками ВЭД.

Средства, которые использует прокуратура для обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов различные. Это: статистические и аналитические сведения о состоянии законности, материалы служебных проверок поднадзорных органов, уголовных и административных дел, таможенных ревизий и других проверок, сообщения СМИ, обращения граждан и юридических лиц.

Особое внимание при выявлении нарушений придается аналитической работе по совершенствованию механизма их предупреждения. К сожалению, Федеральный закон о прокуратуре не содержит нормы, предусматривающей обязательность аналитической работы прокурора. В связи с этим некоторые начальники таможенных органов отказывают прокурорам при осуществлении последними прокурорского надзора за исполнением законов в таможенных органах в предоставлении им материалов уголовных дел, дел о нарушении таможенных правил и других, необходимых для проверки документов.[37]

Для обеспечения эффективного прокурорского надзора в анализируемой сфере деятельности также необходим информационный обмен внутри системы прокуратуры и с иными правоохранительными органами.

Осуществляя прокурорский надзор за законностью административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, органы прокуратуры обязаны регулярно информировать общественность через СМИ о принимаемых мерах по устранению выявленных нарушений законов.

В числе основных недостатков прокурорского надзора, негативно влияющих на обеспечение законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов:

- недостатки правового регулирования прокурорского надзора в установленной сфере деятельности;

- недостаточная координирующая роль прокуратуры в налаживании информационного обмена между правоохранительными органами и органами контроля, выработке между ними согласованных действий по усилению борьбы с правонарушениями и обеспечению законности в установленной сфере деятельности;

[37]Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 8. - С. 882

- не всегда эффективное взаимодействие правоохранительных органов, несвоевременное планирование и проведение проверочных мероприятий.

Практика прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов свидетельствует о необходимости внесения изменений в таможенное законодательство, которые могли бы повысить эффективность ее обеспечения, из них:

- установить на основе системы анализа и управления рисками (ст. ТК ТС - «Принципы таможенного контроля») правовых основ применения обеспечительных мер, предусмотренных гл. 31 ТКТС («Обеспечение уплаты таможенных платежей»), в т.ч. ввести страхование ответственности (ч.3 ст. ТК ТС «Способы уплаты таможенных платежей») по внешнеторговым сделкам - для участников ВЭД, осуществляющих деятельность непродолжительное время, имеющих уставной капитал, поставляющих товар без предоплаты;

- предусмотреть в ст. 131 ТК ТС («Предоставление документов при декларировании товаров») и во взаимосвязанных с ней нормах обязательность представления в таможенный органа при вывозе товаров, вт.ч. природных и водных ресурсов, документов, подтверждающих законность их происхождения (заготовки);

- предусмотреть возможность привлечения к административной ответственности по ст. 16.1 КоАП РФ за использование при декларировании недействительных документов, касающихся законности происхождения товаров;

- для правильного и единообразного применения ст. 16.1 КоАП РФ законодательно определить понятия предмета и орудия правонарушения либо изменить санкцию данной статьи, исключив из нее указание о конфискации орудия правонарушения;

- обеспечить подготовку нормативных актов Правительства РФ и Банка России, необходимых для реализации Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»;

- внести в КоАП РФ изменения, позволяющие избежать противоречивых толкований при привлечении к административной ответственности лиц, в отношении которых уголовные дела прекращены, в т.ч. по нереабилитирующим основаниям;

- внести в ч.1 ст. 30.3 КоАП РФ нормы, определяющей вступление в силу постановления по делу об административном правонарушении с момента вручения или получения уведомления с пометкой об отсутствии адресата;

- рассмотреть вопрос об установлении административной ответственности нарушение режима временного вывоза культурных ценностей.

С целью повышения эффективности прокурорского надзора за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов необходимо шире использовать различные механизмы предупреждения ее нарушений, в т.ч. анализ статистических и аналитических сведений о состоянии законности в установленной сфере деятельности; материалы служебных проверок поднадзорных органов, уголовных и административных дел, таможенных ревизий и других проверок.

Особое внимание необходимо придавать аналитической работе по совершенствованию механизма нарушений законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

Действенным средством выявления нарушений законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов должен быть постоянно налаженный информационный обмен внутри системы транспортной прокуратуры и с иными правоохранительными органами.

При организации прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов необходимо установить порядок, согласно которому проверяется законность всех без исключения постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных таможенными органами.

В методику организации прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов должны включаться: систематический обмен опытом работы, методическое обеспечение проводимых проверок, совместные выходы для проведения проверок в поднадзорные таможенные органы с работниками других правоохранительных органов.

В целом, по результатам анализа прокурорского обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, можно сделать следующие выводы:

1. Правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях в деятельности таможенных органов является не полным и не содержит четкой регламентации.

2. Процессуальные нормы, устанавливающие законность в производстве по делам об административных правонарушениях в деятельности таможенных органов направлены, прежде всего, на обеспечение предмета производства, полномочий его специального субъекта, что до момента вынесения решения по конкретному спору или индивидуальному делу не в полной мере создает основу для возникновения в их рамках административно-процессуальных отношений горизонтального типа, обеспечивающих одинаковый правовой уровень их участников и условия соблюдения законности.

3. Наиболее полно одинаковый правовой уровень участников процессуальных отношений в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов определяют нормы о защите прав

субъектов при вынесении решения (назначения наказания), но они регламентированы уже в рамках административно-процессуальных отношений вертикального типа, что значительно снижает эффективность обеспечения законности в установленной сфере деятельности.

4. В целях совершенствования механизма обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях органами прокуратуры в таможенной сфере необходимо сформулировать и нормативно закрепить принцип законности в установленной сфере деятельности, а также процессуальные нормы, устанавливающие законность на всех стадиях производств административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, нормы-гарантии статуса специальных субъектов юрисдикционного производства, порядка и условий единоличного и коллегиального рассмотрения ими дела (спора), принятия по нему решения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Итак, на основе проведенного анализа в данной выпускной квалификационной работе, нами сделаны следующие выводы:

1) Таможенные органы, уполномоченные на осуществление административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера, должны соблюдать законы и обеспечивать их соблюдение подконтрольными субъектами.

Законность в производстве по делам об административных правонарушениях в таможенной сфере выражает убежденность ее субъектов в правильности своих правомерных действий, она неразрывно связана с правовым сознанием и правовой культурой граждан.

Осуществляемая на основе законности в производстве по делам об административных правонарушениях в таможенной сфере должна обеспечивать верховенство Конституции РФ, господство закона, стабильность и непротиворечивость системы юридических норм, единое понимание и толкование таможенного законодательства.

Особенности обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов обусловлены обширным перечнем административно-процессуальных процедур таможенного контроля, большим количеством составов административных правонарушений в области таможенного дела.

2) Среди причин и условий нарушений законности в производстве по делам об административных правонарушениях в таможенной сфере - незавершенность процесса формирования и систематизации таможенного законодательства, неверное толкование и применение его материальных и процессуальных норм, низкая правовая культура отдельных должностных лиц таможенных органов и населения страны, деформация их правового сознания, установки на приоритет целесообразности перед законностью и др.

К числу общих условий упрочения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов относятся, в т.ч. и, юридические предпосылки: качество законов, обеспечение единства материального и процессуального регулирования, полнота и дифференцированность системы нормативно-правовых источников, её стабильность и непротиворечивость, наличие правовых гарантий, эффективная организация системы обеспечения законности в установленной сфере деятельности.

В современных условиях правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов не имеет системного характера, содержит пробелы и коллизии, что не в полной мере создает основу для возникновения в рамках данного вида административного процесса административно-процессуальных отношений горизонтального типа, обеспечивающих одинаковый правовой уровень их субъектов и условия обеспечения законности.

3) Законность в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов должны устанавливать не только процессуальные нормы, но и нормы-гарантии, определяющие правовое положение специальных субъектов юрисдикционного производства, порядок и условия единоличного и коллегиального рассмотрения ими дел, принятия по ним решений.

Необходимость защиты прав граждан и интересов участников ВЭД требует четкой регламентации принципа законности, что предполагает включение в таможенное законодательство соответствующей нормы, устанавливающей принцип законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

4) Наиболее остро проблему нормативного установления условий соблюдения принципа законности в целях обеспечения защиты прав граждан при рассмотрении дела и вынесении по нему решения ставит производство

по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. Практика производства по административно-правовым жалобам в области таможенного дела свидетельствует о необходимости внесения изменений в таможенное законодательство, которые смогли бы повысить эффективность обеспечения его законности:

- гражданина, направившего жалобу в таможенный орган, важно наделить большими процессуальными правами;

- необходимо нормативно закрепить досудебный порядок обжалования для юридических лиц;

целесообразно создать обособленные структуры по производству административно-правовых жалоб;

следует создать систему досудебных апелляционных инстанций коллегиальных органов в вышестоящих таможенных структурах;

необходимо закрепить прохождение специальной претензионной процедуры между заявителем и таможенным органом по восстановлению нарушенных имущественных прав;

прием граждан в таможенных органах важно регламентировать в удобные для населения часы и дни приема;

сроки обязательной регистрации жалоб следует законодательно минимизировать;

Административный регламент ФТС России по информированию и консультированию в области таможенного дела следует переработать на доступном для большинства граждан языке;

Методические материалы по вопросам производства по административно-правовым жалобам необходимо систематизировать и укрупнить.

5) Нарушения законности должностными лицами таможенных органов присутствуют и в иных видах юрисдикционных производств. Организация системы обеспечения законности дисциплинарного

производства в таможенных органах нуждается в определении порядка организации и проведения служебной проверки по фактам нарушения служебной дисциплины сотрудниками таможенных органов.

С этой целью в действующее законодательство необходимо включить правовые нормы, закрепляющие формы и методы назначения служебной проверки, установления фактических обстоятельств дисциплинарного проступка; сроки проведения тех или иных процессуальных действий; меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке; перечень требований, относящихся к гласному сбору сведений и документальному оформлению материалов о дисциплинарном проступке; гарантии выявления признаков состава дисциплинарного проступка; процессуальные права должностного лица таможенного органа по делу которого осуществляется дисциплинарное производство; сроки и единоличный порядок рассмотрения субъектом дисциплинарной власти материалов о дисциплинарном проступке, процессуальные права виновного; привлечение к дисциплинарной ответственности посредством вынесения неполного служебного соответствия или увольнения лиц, чьи решения дважды были отменены в судебном или административном порядке, а равно в случае отмены изданного ими нормативно-правового акта, совершения с их стороны неправомерных действий (бездействия).

В заключении отметим, что, несмотря на предпринятые меры таможенных органов, на сегодняшний день показатель административных правонарушений остается достаточно высоким, что свидетельствует о необходимости применения ряда правоприменительных мер, направленных на совершенствование системы правоохранения в таможенной сфере.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26.06.1999) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

2. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) //Российская газета. – 1993. – 25 дек.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.10.2016) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 17.04.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2017)// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

5. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

6. Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности»// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

7. Федеральный закон от 27.11.2010 N 311-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О таможенном регулировании в Российской Федерации»//

КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2005]

8. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 N 225-ФЗ (последняя редакция) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

9. Приказ ФТС РФ от 18.12.2006 N 1327 (ред. от 25.12.2009) «Обутверждении Порядка действий должностных лиц таможенных органов при подтверждении фактического вывоза товаров с таможенной территории Российской Федерации (ввоза товаров на таможенную территорию Российской Федерации)» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 05.02.2007 N 8903) // КонсультантПлюс.ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

10. Приказ ФТС России от 17.02.2016 N 294 «Об утверждении Положения о Центральной энергетической таможне»// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

11. Приказ ФТС РФ от 01.04.2011 N 695 «Об утверждении Временного порядка совершения должностными лицами таможенных органов таможенных операций при таможенном декларировании в электронной форме товаров, классифицируемых в группе 27 ТН ВЭД ТС, в соответствии с Приказом ФТС России от 3 декабря 2010 г. N 2330 «О местах декларирования отдельных видов товаров» в случае, если местонахождение данных товаров или место их погрузки и (или) перегрузки (перевалки) не совпадает с местом их декларирования» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

12. Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 N 33 (ред. от 20.01.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (вместе с "Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении

оперативно-розыскной деятельности", "Инструкцией об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность")// КонсультантПлюс.ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

13. Приказ Генпрокуратуры России от 15.07.2011 N 211 (ред. от 20.06.2016) «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

14. Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 N 137 (ред. от 28.12.2007) «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

15. Постановление Правительства РФ от 28.12.2004 N 863 (ред. от 12.12.2012) «О ставках таможенных сборов за таможенные операции»// КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

16. Письмо ЦОТ от 31.01.2007 №17-09/1057 «О направлении обзора актов прокурорского реагирования»КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. –[М., 2005]

Научная литература

17. Бакаева О. Ю. Судебный контроль за деятельностью таможенных органов (вопросы административной юрисдикции) // Вопросы экономики и права. 2013. № 1

18. Братановский, Сергей Николаевич. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : монография / С. Н. Братановский, А. В. Урываев. - Москва :Директ-Медиа, 2012. - 235 с.

19. Винокуров А.Ю. О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 8. - С. 882

20. Воронцов С.А. Спецслужбы России. Учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.А. Воронцов. Ростов-на-Дону, 2012. Сер. Высшее образование (Изд. 3-е, доп. и перераб.). - С. 116

21. Горбачев А. Прокуратура - страж законности и правопорядка / А. Горбачев // Наша власть: дела и лица. - 2013. - № 11/12.- С.48.

22. ГречкинаО.В. Особенности административного производства по делам о нарушении таможенных правил // «Таможенное дело». - 2016. - № 3. // СПС «КонсультангПлюс».

23. Гулягин, Александр Юрьевич. Прокуратура в системе органов государственного контроля : / А. Ю. Гулягин // Юридический мир. - 2012. - № 12.- С.33

24. ГуменюкТ.А. О полномочиях административных органов по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.10 КоАП РФ// «Вестник ВАС РФ». 2017. № 10. // СПС «КонсультантПлюс»

25. Даньшина Л. И. Правоохранительные и контролирующие органы России: система, компетенция, взаимодействие // Официальные материалы для бухгалтера. Комментарии и консультации. 2012. № 6.

26. Донцова Г., Лопухина А. Защита интересов бизнеса: практика и тренды // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2013. № 6.

27. ДрагановВ.Г. (ред.), Рассолов М.М. (ред.) Таможенное право. Учебное пособие. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. - 639 с.

28. КапинусО.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития [Текст] / О.С. Капинус // Законность. — 2013. — № 7. — С. 3.

29. Косаренко Н.Н. Таможенное право России: Курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. М. : Флинта : НОУ ВПО«МПСИ», 2012. — 216 с.

30. Куликов О. Законность в таможенной сфере // Законность. 2007. № 1.

31. Липатов Э.Г., Филатова А.В., ЧанновС.Е. Административная ответственность. - Учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова. М.: ВолтерсКлувер, 2013. –400 с.

32. Матвиенко Г.В. Административная ответственность за нарушение таможенных правил. Дис... кандюрид. наук. М., 2012.

33. МаховиковаГ.А. Таможенное дело. Учебник для бакалавров / Г. А. Маховикова, Е. Е. Павлова. - 2-е изд., перераб, и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2013. - 408 с.

34. Медведев В., Томазова О. Ведомственный контроль как способ защиты прав в таможенном деле // Человек и закон. 2010. № 11.

35. Методика анализа законопроектов -»Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта», подготовленной Центром стратегических разработок (ЦСР) по заказу МЭРТ, в целях антикорупционной экспертизы законодательства. 2012 – 53с.

36. Миллеров Е. В. Режим функционирования таможенной территории в теории административно-правовых режимов: монография. Ростов н/Д, 2015. – С. 68.

37. Попов, Л. Л. Административное право Росси. - Учебник / Л. Л. Попов , Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров. - М. :ТКВелби, Изд-во Проспект, 2016. - 688 с.

38. Привалов А. О хорошей бумажке. Эксперт. № 3-9 апреля 2016 №13 (507). –34с.

39. Прокурорский надзор : учебник / ред. А. Я. Сухарев. - Москва : НОРМА : ИНФРА-М, 2015. - 480 с.

40. Прокурорский надзор в действии // Журнал для тех, кто хочет уберечь детей от наркотиков. - 2012. - № 9.- С.26

41. Прокурорский надзор зарубежных стран : учебник для студ. вузов по напр. подгот. 030900.62 «Юриспруденция» / А. В. Ендольцева, О. В. Химичева [и др.]. - М. :ЮНИТИ - ДАНА : Закон и право, 2013. - 135 с.

42. РоссинскийБ.В., СтариловЮ.Н. Административное право. - Учебник. — 4-е изд., пересмотр. и доп. -— М.: Норма, 2012. — 928 с.

43. Рыжова М. А. Ведомственный контроль деятельности таможенных органов как способ обеспечения законности в области таможенного дела // Вестник Российской таможенной академии. 2014. № 1.

44. Рыжова М. А. Ведомственный контроль деятельности таможенных органов как способ обеспечения законности в области таможенного дела // Вестник Российской таможенной академии. - 2014. - № 1. - С. 14

45. СиротскийА.Н., Гошин В.А. (ред.) Основы таможенного дела. Учебник / В.А. Гошин, А.Н. Сиротский, Н.А. Дубинский и др.; Под ред. А.Н. Сиротского, В.А. Гошина. – Мн.: Бгу, 2013. – 475 с.

46. СтариловЮ.Н. (ред.) Общее административное право. Учебник. — Воронеж: Изд-во Воронеж, гос. ун-та, 2012. — 848 с.

47. СтаховА.И. (ред.) и др. Административная ответственность. - Учебное пособие. — 7-е изд., перераб. и доп. — М.:ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 231 с.

48. Степанов, Евгений Владимирович. К вопросу о современном состоянии прокурорского надзора за предварительным следствием, осуществляемым следователями органов внутренних дел на транспорте (железнодорожном, воздушном, морском, речном) / Евгений Владимирович Степанов // Транспортное право. - 2014. - № 2.- С.14

49. Стрельников В. Прокуратура в современных условиях [Текст] / В. Стрельников // ЭЖ-Юрист. — 2013. — № 30. — С. 6.

50. Стрельников В. Прокурорский надзор / В. Стрельников // Директор школы. - 2013. - № 9.- С.94

51. Суняева Е. А. Основные формы прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // Молодой ученый. — 2015. — №17. — С. 371-374.

52. Толкушкин А.В. Таможенное дело. М.: Юрайт, 2011, 512 с.

53. Цидилина И. А. Судебный контроль как способ обеспечения законности решений органов Таможенного союза и Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России // Гражданин и право. 2014. № 2

54. Цидилина И. А. Судебный контроль как способ обеспечения законности решений органов Таможенного союза и Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России // Гражданин и право. 2014. - № 2. - С.2

55. Ястребов, Владислав Борисович. Прокурорский надзор : учебник для юридических вузов и факультетов / В. Б. Ястребов ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юрид. фак. - Москва : Зерцало, 2013. - 423 с.

Интернет-источники

56. Официальный сайт ФТС – Противодействие коррупции– [Электронный ресурс] http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13769&Itemid=1854

57. Информационно-аналитические обзоры правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за 2014 – 2016 годы // Архив ФТС России - [Электронный ресурс] http://www.customs.ru

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Таможенные посты ЦЭТ на территории РФ



ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Основные направления развития и совершенствования предупредительной и воспитательной профилактической работы в таможенных органах

