

УДК 342.951:351.82

Ж.А. Луцевич

*магистр юрид. наук, аспирантка 4 обучения
Академии управления при Президенте Республики Беларусь,
преподаватель каф. теории и истории государства и права
Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина
e-mail: zajhonok@ya.ru*

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА И ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО РЕГИОНА

Рассматриваются особенности административно-правового статуса и организационной структуры таможенных органов Республики Беларусь и некоторых стран Европейского региона на примере таможенной службы Литовской Республики как страны, входившей в СССР, и Федеративной Республики Германия как одного из основных экономических партнеров Республики Беларусь из стран Европейского союза. Показана структура таможенных органов Республики Беларусь, определены возможные перспективы реформирования действующей системы таможенных органов в связи со смещением нагрузки по перемещению товаров через таможенную границу. Анализируются аспекты деятельности таможенных служб Литовской Республики и Федеративной Республики Германия с целью определения перспектив использования опыта стран Европейского региона для совершенствования деятельности таможенных органов Республики Беларусь.

Введение

В процессе развития таможенных правоотношений при создании Таможенного союза Республики Беларусь, Российской Федерации и Республики Казахстан и последующего преобразовании его в Евразийский Экономический Союз (ЕАЭС) возникает необходимость реформы действующей системы таможенных органов. Практика оптимизации организационной структуры и деятельности таможенных органов применяется повсеместно. Ярким примером тому являются изменения в деятельности таможенных органов государств, входящих в Европейский союз. Если же анализировать таможенные органы стран – участниц ЕАЭС, то с момента создания Таможенного союза и до настоящего времени коренных образований в их структуре и деятельности не произошло, однако сами таможенные границы, как и в случае с Европейским союзом, изменились: таможенные границы между странами – участницами Таможенного союза (а в настоящее время ЕАЭС) были упразднены.

Данная тема актуальна для Республики Беларусь, т.к. после образования Таможенного союза вектор перемещения товаров из Европы в Евразийский Экономический Союз лег именно на западные границы Республики Беларусь. Таким образом, наблюдается дисбаланс в распределении нагрузки на таможенные органы, что недопустимо для нормального функционирования таможенной системы.

Одним из специфических направлений деятельности современного государства является таможенное регулирование. В действующем законодательстве понятие таможенного регулирования закреплено в ст. 1 Закона Республики Беларусь «О таможенном регулировании в Республике Беларусь», в соответствии с которой таможенное регули-

Научный руководитель – Т.В. Телятицкая, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного экономического права Белорусского государственного экономического университета

рование в Республике Беларусь – это правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в Республике Беларусь, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза в Республике Беларусь под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властных отношений между таможенными органами Республики Беларусь и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами [1].

Относительно структуры управления в таможенной сфере Республики Беларусь стоит выделить две основные группы субъектов: это органы общей компетенции, которые имеют полномочия в области таможенного дела и иных сферах, и непосредственные таможенные органы. Анализируя систему таможенных органов, стоит отметить, что она имеет двухзвенный характер. Ст. 8 Закона Республики Беларусь «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» указывает, что на республиканском уровне таможенное регулирование осуществляется Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь, которому непосредственно подчинены таможни и государственные учреждения, входящие в систему таможенных органов, а также создаваемые им организации, деятельность которых способствует выполнению функций, возложенных на таможенные органы [1].

Рассмотрим структуру таможенных органов Республики Беларусь. Возглавляет систему таможенных органов Государственный таможенный комитет Республики Беларусь. Он подчиняется Совету Министров Республики Беларусь, а по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами, – исключительно Президенту Республики Беларусь.

Государственный таможенный комитет Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления, который проводит государственную таможенную политику, обеспечивает в пределах своей компетенции экономическую безопасность Республики Беларусь, осуществляет регулирование и управление в сфере таможенного дела и координирует в этой сфере деятельность других республиканских органов государственного управления и иных организаций. В структуру Государственного таможенного комитета Республики Беларусь входят 12 управлений (Управление организации таможенного контроля; Управление организации борьбы с контрабандой и административными таможенными правонарушениями; Управление развития таможенной инфраструктуры; Управление информационных технологий, таможенной статистики и анализа; Управление организационно-кадровой и идеологической работы; Финансово-экономическое управление; Управление тарифного регулирования и таможенных платежей; Правовое управление; Управление собственной безопасности; Управление организации посттаможенного контроля; Организационно-аналитическое управление и Управление анализа рисков и оперативного контроля), самостоятельный Контрольно-ревизионный отдел и Группа по защите государственных секретов.

Государственному таможенному комитету подчинены 10 таможен: Брестская, Витебская, Гродненская региональная, Минская региональная, Минская центральная, таможня «Минск-2», Могилевская, Ошмянская, оперативная.

Беларусь поддерживает торговые отношения более чем со 180 государствами мира. Основным торговым партнером Беларуси является Российская Федерация (на ее долю приходится около 40% белорусского экспорта и более половины объема импорта). Второе место в товарообороте Беларуси занимает Европейский союз (около 30% белорусского экспорта и пятая часть импорта). К числу европейских стран, с которыми Беларусь имеет наиболее развитые торгово-экономические отношения, относятся Ве-

ликобритания, Германия, Литва, Нидерланды, Польша, Латвия, Италия, Бельгия, Чешская Республика [2]. Поэтому из стран Европейского союза целесообразно рассмотреть таможенные системы Литовской Республики как постсоветской страны и Федеративной Республики Германия как одной из наиболее крупных стран Европейского союза.

Стоит отметить, что при образовании Таможенного союза, а затем ЕАЭС жесткие требования по реформированию системы таможенных органов Республики Беларусь не выдвигались, т.е. по факту реформирование по данному основанию не производилось (в отличие от таможенных органов стран – участниц Европейского союза). Например, при подготовке Литвы к членству в Европейском союзе необходимым условием была реорганизация административной структуры, в частности, таможенных органов. В результате 1 июля 2002 г. были реорганизованы 10 территориальных таможен, работавших в 5 самых больших городах: Вильнюс, Клайпеда, Каунас, Шяуляй и Паневежис. Сама система таможенных органов присоединилась к Министерству финансов. В настоящее время система таможенных органов Литовской Республики включает в себя Таможенный департамент при Министерстве финансов Литовской Республики, криминальный отдел, таможенный учебный центр, таможенную лабораторию, центр таможенных информационных систем, 3 территориальные таможни (Вильнюс, Каунас, Клайпеда) и 40 таможенных постов [3, с. 49–50].

Миссией таможенной службы Литвы является защита общества, рынка, окружающей среды и финансовых интересов Литвы и Европейского союза от ущерба, который может быть нанесен незаконной международной торговлей, путем создания благоприятных условий для законной торговли. Основные задачи таможенных органов Литвы – это поддержка законной торговли и укрепление ее конкурентоспособности; обеспечение правильной уплаты таможенных пошлин и налогов; борьба с контрафактной продукцией; борьба с другими видами мошенничества, организованной преступностью, наркотиками и терроризмом путем обработки информации, выявления изменений в структуре торговли и проведения оценки риска для выявления финансовых махинаций, террористической и преступной деятельности; защита окружающей среды и граждан от всех видов опасных грузов.

Рассмотрим каждый из структурных элементов в системе таможенных органов Литовской Республики более подробно. Таможенный департамент – это учреждение при Министерстве финансов Литовской Республики, управляющее таможенными действиями и ответственное перед упомянутым Министерством финансов. В структуре Таможенного департамента выделяются свои структурные подразделения. В частности, к ним относятся отдел документального обеспечения, Отдел финансов, Отдел собственной безопасности, Отдел по предупреждению правонарушений, отдел таможенного контроля, отдел таможенных процедур и т.д.

Территориальная и специализированная таможни – это учреждения, установленные Таможенным департаментом и ответственные перед ним, которые организуют и гарантируют выполнение таможенного законодательства и других функций, возложенных на них Таможенным департаментом. Таможенные посты – это единицы территориальных таможен, действующие в местах, определенных генеральным директором Таможенного департамента и выполняющие таможенные формальности в пределах их компетенции, а также другие функции, возложенные на них Таможенным департаментом и соответствующей территориальной таможней. Также особую роль играют таможенные группы, действующие при территориальных или специализированных таможнях, выполняющие наблюдение от лица таможенных органов и иные функции [4].

У таможенной службы Литвы наиболее простая организационная структура таможенной службы. У нее всего два уровня управления: стратегический и оперативный.

Простая организационная структура таможенных органов Литвы может способствовать достижению полной скоординированности всех структурных компонентов и связей.

Как и в Литве, таможенная служба Федеративной Республики Германия не представляет собой самостоятельную систему. Формально она подчинена Федеральному министерству финансов, поэтому ее главной функцией является фискальная, а основной задачей – взимание таможенных пошлин и налогов [3, с. 11]. Таможенная служба ФРГ – это ориентированная на участников внешнеэкономической деятельности многофункциональная налоговая и экономическая администрация, являющаяся одновременно и гарантом внутренней безопасности государства.

Таможенная служба Германии представляет собой трехуровневую систему.

1-й уровень – Федеральное министерство финансов; это высший орган, координирующий деятельность таможенных ведомств Германии. Федеральное таможенное управление – главное таможенное ведомство Германии. Его отличительной чертой является то, что оно входит в состав Федерального министерства финансов, подотчетно ему и, как структурное подразделение, имеет рабочее наименование Департамент III. Таможенное управление ответственно за все организационные и штатные вопросы таможенной администрации Германии [3, с. 13–14]. Однако, как и в Республике Беларусь, его деятельность, безусловно, носит правоохранный характер. Несмотря на то, что в немецком законодательстве нет определения правоохранительной деятельности, таможенные органы Германии относятся к правоохранительным наряду с органами полиции, вооруженными силами ФРГ, пограничной службой и т.д. [5, с. 186]. В настоящее время существуют следующие общие направления правоохранительной деятельности таможенных органов Германии в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу:

- борьба с уклонением от уплаты налогов и сборов;
- борьба с нелегальной занятостью;
- борьба с перемещением контрафактной продукции;
- защита интересов потребителей;
- контроль оборота оружия и наркотиков;
- борьба с контрабандой и организованной преступностью в таможенной сфере;
- охрана видов животных и растений, окружающей среды;
- охрана культурных ценностей [6].

2-й уровень составляют:

А. Пять главных финансовых управлений (северное, центральное, западное, юго-западное и юго-восточное). Это органы, координирующие деятельность местных таможенных ведомств и обеспечивающие их связь с Министерством финансов.

Б. Таможенно-криминалистическое управление, которое входит в состав Федерального таможенного управления (Департамента III) и подотчетно ему. Оно представляет собой координирующий и информационный центр оперативно-розыскной службы таможенных органов Германии. Управление руководит расследованиями, проводимыми оперативными таможенными по ряду менее тяжких и тяжких преступлений, отнесенных к компетенции таможенных органов, а также осуществляет борьбу с организованной преступностью. В особо важных случаях расследование может вести непосредственно Таможенно-криминалистическое управление. Наряду с этим оно оказывает техническую поддержку научно-криминалистическим учреждениям, а также является ключевым ведомством таможенного управления по сотрудничеству с иностранными таможенными и иными службами, Еврокомиссией, другими наднациональными организациями, Интерполом и Европоллом [5, с. 187–188; 7].

В. Федеральное управление торговлей спиртными напитками.

На 3-м структурном уровне находятся 43 главные таможи с 277 таможенными постами [3, с. 14]. Также к этому уровню относятся находящиеся в подчинении Таможенно-криминалистического управления 8 оперативных таможен с 24 оперативными постами [5, с. 187]. В подчинении Таможенно-криминалистического управления находятся оперативные таможи, которые являются его территориальными органами и уполномочены рассматривать дела по преступлениям и административным правонарушениям, отнесенным к компетенции таможенных органов. В состав Таможенно-криминалистического управления входят 8 оперативных таможен: в Берлине, Дрездене, Эссене, Франкфурте-на-Майне, Гамбурге, Ганновере, Мюнхене и Штутгарте. Круг полномочий каждой из этих таможен ограничен определенной областью права [8]. В целях концентрации усилий оперативных сотрудников таможенной службы на сложных и многоэпизодных преступлениях Министерство финансов Германии в 2002 г. освободило оперативные таможи от проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по подавляющей части административных правонарушений, за исключением правонарушений в сфере оборота оружия, взрывчатых веществ и др. [9].

Наряду с оперативными таможнями, в компетенцию которых входит выявление, предупреждение и пресечение уголовных преступлений и административных правонарушений, законодательств возложило также правоприменительную обязанность на 43 главные таможи и подотчетные им таможи. Главные таможи являются территориальными финансовыми органами ФРГ и подчинены Федеральным финансовым управлениям как государственным органам среднего звена, а также Федеральному министерству финансов как высшему органу. В их компетенцию кроме фискальных функций входит расследование таможенных и налоговых преступлений (в соответствии с § 208 Налогового кодекса ФРГ), а также административных правонарушений [10].

В настоящее время структура главных таможен представлена координирующими отделами, сформированными по функциональному принципу, и включает обычные таможи и таможенные кассы, а также координирующие отделы:

Отдел А (кадровый состав, бюджет, организационные вопросы);

Отдел В (взимание таможенных пошлин, платежей и акцизов; взыскание и возврат излишне уплаченных пошлин, налогов);

Отдел С (подразделения контроля путей сообщения, приграничных территорий, водного пространства («речная таможня» –аналог «речной полиции»), аэропортов; иные подразделения контроля; предупреждение нелегальной занятости);

Отдел Д (финансовые ревизии и налоговые инспекции);

Отдел Е (проверки и расследования в рамках подразделения финансового контроля нелегальной занятости);

Отдел F (взимание штрафов; назначение наказаний за преступления в сфере нелегальной занятости и иных наказаний);

Отдел G (исполнение наказаний) [8].

Рост преступности привел в 1995 г. к образованию специальной таможенной оперативной группы при Таможенно-криминалистическом управлении – Центральной группы поддержки. Деятельность этого специального подразделения направлена на защиту оперативных работников таможни и применяется в тех ситуациях, в которых их работа связана с особым риском, например: проведение уголовно-процессуальных мероприятий, сопряженных с высокой степенью опасности, или оперативное внедрение, когда преступник вооружен и готов оказать сопротивление. Центральную группу поддержки сравнивают со специальными оперативными группами полиции [7; 8].

В структуре ГТК Республики Беларусь аналогом этому подразделению может служить Управление собственной безопасности. Интересен опыт Германии в создании

при оперативных таможенных подразделениях скрытого наблюдения, аналогичных мобильным группам при полиции ФРГ. Основной задачей таких групп является наблюдение с целью выявления и пресечения организованной и иных форм преступности, а также защита свидетелей, подвергающихся опасности, и безопасность проведения оперативно-розыскных мероприятий. В настоящее время в Германии действует 8 таких подразделений при 8 оперативных таможенных [5, с. 193–194; 8].

На таможенную службу Германии возлагается весьма широкий круг полномочий. Благодаря слаженному механизму функционирования таможенных органов Германии таможенная служба гарантирует регулярный приток денежных средств в государственный бюджет, а также защищает права и законные интересы граждан и экономики.

Заключение

В настоящее время различные таможни испытывают разную нагрузку. В частности, в Республике Беларусь основную функцию по контролю за перемещением товаров выполняют Гродненская региональная и Брестская таможни как граничащие с европейскими странами, через которые идет основной товаропоток.

После образования Евразийского экономического союза по вопросам контроля товаропотока значительно уступает Могилевская таможня, т.к. она обслуживает границу с Российской Федерации, с которой у Республики Беларусь единая таможенная территория и нет приграничных пунктов таможенного оформления и контроля. Однако структурно Могилевская таможня достаточно сложна и незначительно уступает структуре Брестской таможни.

Во многом схожая ситуация и с Витебской таможней. Хотя Витебская область является единственной, имеющей границы с Латвийской Республикой, которая не входит в состав Евразийского экономического союза, однако значительная часть Витебской области также граничит с территорией Российской Федерации, что снижает роль Витебской таможни в контроле товаров, перемещаемых через таможенную границу Евразийского экономического союза.

Данные особенности могут стать основанием для проведения некоторой реорганизации системы таможенных органов.

Принцип построения таможенных органов стран европейского региона на примере рассмотренных нами системы таможенных органов Литовской Республики и Федеративной Республики Германия представляется интересным и перспективным. Однако, на наш взгляд, присоединение таможенных органов к Министерству финансов возможно только в системах с сильными наднациональными органами.

В Европейском союзе система наднациональных органов, осуществляющих общее управление таможенными вопросами и их практическую координацию, достаточно детально регламентирована и структурирована. Наиболее значимыми из числа таких органов являются Европейский Совет, Совет министров, Еврокомиссия, Европарламент. В случае с Евразийским экономическим союзом использование опыта Европейского союза возможно при усилении существующих наднациональных органов общего управления, а также органов, которые непосредственно задействованы в таможенном регулировании, – Департамента таможенной инфраструктуры и Департамента таможенного законодательства и правоприменительной практики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О таможенном регулировании в Республике Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2014 г., № 129-З : с изм. и доп. : по состоянию на 15 июля 2015 г., № 307-З // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 24.07.2015. – 2/2305.

2. Внешняя торговля Беларуси [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства иностранных дел Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://mfa.gov.by/export>. – Дата доступа: 15.03.2016.
3. Мартюшевская, Е. Н. Таможенные службы зарубежных стран (Европейский регион) : пособие для студентов / Е. Н. Мартюшевская. – Минск : БГУ, 2013. – 95 с.
4. Lietuvos Respublikos Muitinė / Официальный сайт Таможенного департамента при Министерстве финансов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cust.lt/web/guest/titulinis>. – Дата доступа. – 15.03.2016.
5. Семенюк, Д. П. Правоохранительная деятельность таможенных органов: опыт Федеративной Республики Германия / Д. П. Семенюк, Н. С. Переход // Актуальные вопросы таможенного дела : науч. труды каф. таможенного дела. – Минск, 2012. – Вып. 2. – С. 184–200.
6. Zollfahndungsdienst. Organisation, Funktion, Befugnisse / Zollkriminalamt. – Köln, 2005. – 32 s.
7. Zollkriminalamt. Entstehung und Auftrag / Zollkriminalamt. – Köln, 2007. – 20 s.
8. Zoll Deutschland [Elektronische ressource] / Offizielle Seite der Bundeszollverwaltung. – 2017. – Zugriffsmodus: <http://www.zoll.de/index.html>. – Datum des zugriffs: 16.03.2017.
9. Клепов, А. В. Правовые и организационные основы оперативно-розыскной деятельности таможенной службы Германии и их учет в обеспечении правоохранительного сотрудничества таможенных служб России и Германии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А. В. Клепов. – М., 2006. – 24 с.
10. Zollverwaltungsgesetz vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2125; 1993 I S. 2493): Zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 7 Gv. 30.7.2009 I 2437 [Elektronische ressource]. – 2017. – Zugriffsmodus: <http://www.gesetze-im-internet.de/zollvg/BJNR121250992.html>. – Datum des zugriffs: 16.03.2017.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 16.03.2017

Lutsevich J.A. Comparative Legal Analysis of the Administrative and Legal Status and Organizational Structure of Customs Authorities in the Republic of Belarus and the Countries of the European Region

This article examines the peculiarities of the administrative and legal status and organizational structure of the customs bodies of the Republic of Belarus and some countries of the European Region by the example of the customs service of the Republic of Lithuania as a former member state of the USSR and the Federal Republic of Germany as one of the main economic partners of the Republic of Belarus from the countries of the European Union. The peculiarities of the structure of the customs bodies of the Republic of Belarus are considered in the article, as well as possible prospects for reforming the current system of customs bodies in connection with the shift in the burden of moving goods across the customs border. The aspects of the activities of the customs services of the Republic of Lithuania and the Federal Republic of Germany are analyzed with a view to determining the prospects for using the experience of the countries of the European Region to improve the activities of the customs bodies of the Republic of Belarus.