

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

На правах рукописи

КРАСНОВА СВЕТЛАНА ВИКТОРОВНА
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО
КОНТРОЛЯ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ

направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета СГУ им. Н.Г.Чернышевского

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Мильшина И.В.

Зав.кафедрой таможенного,
административного и финансового права
канд. юрид. наук

Овсянников С.А.

Саратов 2017

Актуальность темы исследования. Финансовый контроль выступает необходимым условием существования финансовой системы страны. В современных условиях роль финансового контроля возрастает, что обусловлено усложнением отношений в финансово-экономической сфере, увеличением количества субъектов и видов финансовой деятельности, изменением законодательства и совершенствованием схем финансовых преступлений.

В условиях интеграции России в мировое сообщество финансовый контроль можно охарактеризовать как явление сложное и многогранное; его субъектами выступают органы государственной власти общей и специальной компетенции, в числе которых важная роль отводится и таможенным органам. Значение и роль финансового контроля на современном этапе возрастает, что вызвано не только оптимизацией деятельности органов государственного управления, борьбой с коррупцией, противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма, но и образованием в 2010 году Таможенного союза и принятием Таможенного кодекса Таможенного союза, а в 2015 году созданием Евразийского экономического союза.

В Евразийском экономическом союзе (далее - ЕАЭС) и государствах, входящих в него, осуществляется правовое регулирование различных направлений финансового контроля: валютного, бюджетного, контроля за полнотой и своевременностью уплаты таможенных платежей. Однако, вопросы бюджетного контроля за распределением и использованием финансовых ресурсов, выделенных на обеспечение деятельности таможенных органов, регулируются только на национальном уровне.

Таким образом, финансовый контроль в области таможенного дела осуществляется во всех направлениях финансовых правоотношений, складывающихся в связи с перемещением товаров через таможенную границу. Способность в этих условиях субъектов контроля осуществлять указанный контроль на соответствующем уровне зависит от многих

факторов, и в первую очередь от полноценного правового обеспечения данных отношений и самой системы контроля.

Интеграция Российской Федерации в ЕАЭС имеет очевидные перспективы, а именно: упрощение таможенного оформления, снижение административных барьеров, обеспечение беспрепятственного движения товаров и капиталов, расширение возможностей для бизнеса, повышение конкурентоспособности государств-участников Союза, привлечение инвестиций.

Однако, несмотря на бесспорно позитивные аспекты такой интеграции, в новом союзном законодательстве о таможенном деле остаются нерешенными некоторые проблемы в области финансового контроля. Часть их обусловлена несовершенством нормативных положений, содержащихся в законодательстве Российской Федерации и регулирующих общественные отношения по финансовому контролю.

Так, на законодательном уровне отсутствует четкое закрепление понятия финансового контроля, его видов, форм и методов, порядка, сроков проведения, принципов, недостаточно четко разделены полномочия и функции между субъектами финансового контроля. Существует объективная потребность в принятии специального нормативно-правового акта, регулирующего правоотношения в данной области, а также в создании координирующего органа финансового контроля.

Указанные недостатки проецируются и на область таможенного дела, где также выделяется целый ряд проблем правового регулирования: отсутствует нормативно-правовой акт, регламентирующий порядок предоставления информации уполномоченными банками таможенным органам при осуществлении валютного контроля; не разработан правовой механизм возмещения из казны государства убытков, причиненных неправомерными решениями, действиями (бездействием) таможенных органов либо их должностных лиц; не дифференцированы меры ответственности за невозвращение экспортной валютной выручки и денежных средств, уплаченных за неввезенные товары при импорте, в

зависимости от сроков нарушений, характера правонарушения, размера причиненного вреда и иных существенных обстоятельств. Подобные и иные недостатки правового регулирования влекут соответствующие проблемы правоприменения.

Все вышеизложенное свидетельствует об актуальности выбранной для исследования темы, ее своевременности как с позиции теоретической, так и практической.

Степень научной разработанности темы. Проблемы осуществления финансового контроля в целом достаточно подробно рассматривались на монографическом и диссертационном уровнях как в области юриспруденции, так и в сфере экономики. Значительную роль в исследовании генезиса института финансового контроля сыграли труды следующих ученых: О.Ю. Бакаевой, О.Н. Горбуновой, Е.Ю. Грачевой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, Ю.М. Литвиновой, Э.Д. Соколовой, Н.И. Химичевой и др.

Однако, в условиях работы Евразийского экономического союза и реформирования законодательства возникла необходимость комплексного исследования финансового контроля в области таможенного дела, с выявлением проблем его правового регулирования и правоприменения.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления финансового контроля в области таможенного дела.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регламентирующие порядок осуществления финансового контроля в области таможенного дела, судебная практика в данной сфере, научные концепции и положения, содержащиеся в юридической литературе по избранной проблематике.

Цель настоящей работы состоит в проведении комплексного исследования правовых основ осуществления финансового контроля в

области таможенного дела, а также современной практики применения соответствующих правовых норм.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих основных задач:

- изучение понятия и сущности финансового контроля в области таможенного дела;
- систематизация принципов финансового контроля в области таможенного дела, проведение их классификации;
- рассмотрение видов и методов финансового контроля в области таможенного дела;
- выявление проблем теории и практики валютного контроля в области таможенного дела;
- анализ особенностей бюджетного контроля как вида финансового контроля в области таможенного дела;
- изучение особенностей контроля таможенных органов за исчислением и уплатой таможенных платежей.

Методологическая основа исследования. Методологической базой работы послужил метод материалистической диалектики, позволивший систематизировать представления о финансовом контроле, его принципах, видах, формах, методах; проанализировать сущность финансового контроля в области таможенного дела, его задачи, функции и роль в современном обществе. Также в работе использовались методы анализа и синтеза, логический, моделирования и прогнозирования. Помимо этого, в работе применялись частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой, методы толкования норм права и др.).

Теоретическую основу исследования составили научные труды по финансовому, таможенному, административному и иным отраслям права, посвященные государственному, в том числе финансовому контролю в различных его проявлениях.

Эмпирической основой исследования послужили материалы правоприменительной практики таможенных органов, данные периодической печати и сети Интернет.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные нормативно-правовые акты, в том числе разработанные и принятые в рамках Евразийского экономического союза и Таможенного союза, федеральные законы, подзаконные нормативные акты.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что оно представляет собой комплексное исследование проблем правового регулирования осуществления финансового контроля в области таможенного дела, а также практики его применения с учетом интеграционных процессов в условиях работы Евразийского экономического союза.

Теоретическая и практическая значимость работы. Содержащиеся в работе теоретические выводы и практические предложения способствуют более полному пониманию особенностей правового регулирования финансового контроля в области таможенного дела в современных условиях. Сделанные в работе выводы носят прикладной характер и направлены на повышение эффективности деятельности таможенных и других контролирующих органов и устранение проблем и пробелов правового регулирования рассматриваемой сферы.

Структура работы определена поставленной целью и включает две главы, семь параграфов, введение, заключение, список использованных источников и приложение. Во введении обоснована актуальность исследуемой темы, определены объект, предмет, цели и задачи исследования. В первой главе изучены теоретические и правовые основы финансового контроля в области таможенного дела, раскрыты его понятие, сущность, принципы, виды и методы. Во второй главе изучены особенности валютного и бюджетного контроля в области таможенного дела, проведен анализ контроля таможенных органов за исчислением и уплатой таможенных платежей.

Основное содержание работы

Глава первая магистерской работы посвящена исследованию теоретических и правовых основ финансового контроля в области таможенного дела. Автором были изучены понятие и сущность финансового контроля в области таможенного дела, рассмотрены его принципы, виды и методы.

Внимание было уделено изучению такой сложной категории как «финансовый контроль», которая рассматривалась в следующих аспектах – организационном, методическом, техническом. Организационный контроль представляет собой выбор форм контроля, состав его субъектов и объектов. Методический контроль – это методы осуществления контрольных действий. Технический контроль – совокупность приемов проверки документов и операций.

Автором было определено понятие финансового контроля в области таможенного дела как регламентированную нормами права и осуществляемую с использованием специфических форм и методов деятельность уполномоченных государством органов по проверке законности, своевременности, точности, обоснованности и полноты поступления доходов в бюджет, складывающихся в области таможенного дела, а также целевого и эффективного их использования.

Были выявлены отличительные особенности финансового контроля в области таможенного дела в ЕАЭС, которые заключаются в следующем:

1) его правовой основой служит законодательство Таможенного союза, международные соглашения государств - членов ЕАЭС, а также национальное законодательство государств - членов ЕАЭС;

2) объектом финансового контроля являются общественные отношения по контролю за соблюдением законности и целесообразности в области собирания, распределения, перераспределения и использования денежных фондов государства, связанных с перемещением товаров через таможенную границу;

3) субъектами осуществления финансового контроля в области таможенного дела выступают органы и организации как общей (Президент РФ, Правительство РФ, органы прокуратуры), так и специальной компетенции (таможенные и налоговые органы, банки).

Специфика субъектов финансового контроля в области таможенного дела в условиях работы ЕАЭС состоит в тесном взаимодействии высших органов финансового контроля России и других стран - членов ЕАЭС, решении общих проблем, что укрепит тенденцию к сближению стран ЕАЭС в целом.

Подконтрольными субъектами выступают система таможенных органов - получателей бюджетных средств, а также организации, предприятия, учреждения и физические лица - плательщики таможенных платежей. В системе правоотношений, складывающихся в процессе финансового контроля в области таможенного дела, эти лица становятся адресатами властных предписаний.

Отдельным параграфом в работе изучены принципы финансового контроля в области таможенного дела, являющиеся ориентиром в нормотворческой деятельности при совершенствовании положений законодательства в сфере финансового контроля, способствующие правильному уяснению смысла законодательства, его сущности, верному правоприменению. Автором выделены следующие принципы финансового контроля в области таможенного дела: законность, гласность, федерализм, разделение властей, плановость, взаимодействие и координация органов финансового контроля, взаимосвязь таможенной политики и финансового контроля в области таможенного дела, единство цели и задач финансового контроля в сфере таможенного дела, выборочность, межгосударственное сотрудничество.

Финансовый контроль в области таможенного дела классифицируется автором на следующие виды в зависимости от:

- направления организационно-управленческого воздействия (внутренний и внешний);
- вида подконтрольных лиц (контроль в отношении физических, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей - участников ВЭД и лиц, оказывающих услуги, связанные с перемещением);
- времени проведения (предварительный, текущий и последующий);
- степени императивности (обязательный и инициативный);
- компетенции органов, его осуществляющих (контроль представительных органов, президентский, исполнительных органов власти общей компетенции, финансово-кредитных органов, ведомственный, внутрихозяйственный, общественный, аудиторский);
- сферы осуществления финансовой деятельности (бюджетный, налоговый, валютный, банковский, контроль за страховой деятельностью).

По мнению автора, в области таможенного дела представляется целесообразным выделить следующие методы финансового контроля: проверка, наблюдение, экспертиза, анализ, обследование, ревизия, осмотр, досмотр, инспектирование, инвентаризация.

Глава вторая посвящена изучению отдельных сфер финансового контроля в таможенном деле. Были рассмотрены валютный и бюджетный контроль в области таможенного дела; а также изучен контроль таможенных органов за исчислением и уплатой таможенных платежей.

Одним из видов финансового контроля в области таможенного дела является валютный контроль, осуществляемый при проведении экспортных, импортных и внешнеторговых бартерных сделок.

Взаимодействие таможенных органов и кредитных организаций при осуществлении валютного контроля в условиях интеграции России и функционировании ЕАЭС отличается определенной спецификой. В соответствии с Указом Президента РФ «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» ФТС России переданы полномочия органа валютного контроля. В рамках

проведения валютного контроля таможенные органы (региональные таможенные управления, таможни, таможенные посты) являются агентами валютного контроля.

Порядок валютного контроля в рассматриваемой области установлен на международном и национальном уровнях. Обеспечивают соблюдение установленного порядка таможенные органы, действующие от имени государства, и кредитные организации, уполномоченные Центральным банком России. И те, и другие наделены властными полномочиями, в том числе по применению мер принуждения в случаях нарушения установленного законом порядка совершения валютных операций при экспорте или импорте. Однако, меры юридической ответственности различаются в государствах ЕАЭС, так как устанавливаются на национальном уровне.

Таможенные органы продолжают работу по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при трансграничном перемещении физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов. В целях пресечения теневого оборота денежных средств и возможной легализации крупных сумм наличной валюты, полученной преступным путем, перемещаемых так называемыми «курьерами наличных», в проект Таможенного кодекса ЕАЭС включена норма, предусматривающая введение требования о представлении физическими лицами таможенным органам документов, подтверждающих происхождение денежных средств, в случаях, определяемых ЕЭК.

Автором отмечается необходимость повышения эффективности выявления и пресечения нарушений валютного законодательства в условиях функционирования ЕАЭС. Для этого следует обеспечить тесное взаимодействие таможенных органов государств - членом ЕАЭС, предоставив возможность обмена необходимой информации с максимальной защитой конфиденциальных сведений. Следует отметить большое

количество нерешенных проблем в рассматриваемой области в рамках ЕАЭС. Работа продолжается, проводятся встречи представителей таможенных органов и кредитных организаций. Основная цель таких мероприятий – решение возникающих проблем и поиск возможностей совершенствования взаимодействия между всеми участниками.

В рамках параграфа 2.2 были выявлены следующие особенности бюджетного контроля в области таможенного дела:

1) правовой основой осуществления бюджетного контроля в области таможенного дела служит только национальное законодательство;

2) объектом правового регулирования бюджетного контроля следует считать бюджетные правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств;

3) в рассматриваемых правоотношениях таможенные органы выступают как подконтрольные субъекты (объекты контроля); контролирующими же органами (субъектами контроля) являются Счетная палата РФ и Федеральное казначейство РФ.

Автором была графически представлена динамика количества контрольных мероприятий, проведенных контрольно-ревизионными подразделениями таможенных органов в 2014 и 2015 годах. По итогам проведенных контрольных мероприятий выявлены нарушения и недостатки при осуществлении бюджетных процедур и ведении бюджетного учета, нарушения законодательства в сфере закупок, а также финансовые нарушения при расходовании бюджетных средств. Были сделаны выводы об увеличении количества устраненных нарушений на рассматриваемый период.

Финансирование таможенных органов государств ЕАЭС осуществляется соответственно за счет средств бюджетной системы каждого из этих государств. В России деятельность таможенных органов как получателей и распорядителей бюджетных средств предопределяет функционирование двух разновидностей отношений: между РФ и ФТС (по

поводу распределения финансовых ресурсов государства) и между ФТС и нижестоящими таможенными органами, а также учреждениями и организациями, подведомственными ФТС (по поводу внутриведомственного распределения и использования денежных фондов). Автором графически представлены бюджетные ассигнования, выделенные на содержание и развитие таможенной системы в 2013-2015 годах. Выделенные объемы финансирования позволили обеспечить функционирование всех звеньев таможенной системы.

С целью укрепления финансовой дисциплины в области таможенного дела, а также недопущения нерационального, неэффективного и нецелевого использования бюджетных средств доказана необходимость обеспечения плодотворного и оперативного взаимодействия органов государственного финансового контроля, выражающегося в проведении совместных встреч, круглых столов и т.п. Предложено по итогам рассмотрения и анализа результатов проверок проведение семинаров с сотрудниками таможенных органов с целью анализа допущенных нарушений, разъяснения необходимых положений законодательства, решения задач общей и частной превенции.

Автором графически представлена динамика состояния задолженности по уплате таможенных платежей и пеней в 2010-2015 годах. В целях совершенствования механизма контроля за исчислением и уплатой таможенных платежей предложено:

а) создать в национальных налоговых органах государств-членов Таможенного союза специальные подразделения по администрированию косвенных налогов в рамках Союза;

б) дополнить ст. 132 ТК ТС п. 14 следующего содержания: не допускается проведение повторных выездных таможенных проверок в отношении одних и тех же товаров, кроме случаев, предусмотренных законом.

Кроме того, в целях содействия развитию бизнеса, повышения конкурентоспособности товаров (работ, услуг), более эффективной

реализации принципа равенства участников ВЭД целесообразно унифицировать ставки НДС в рамках Таможенного союза.

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего исследования.