

На правах рукописи



Агамагомедова Саният Абдулганиевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТАМОЖЕННОГО
КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ
ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Нижний Новгород – 2018

Работа выполнена в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Гречкина Ольга Владимировна

Официальные оппоненты: **Зырянов Сергей Михайлович,**
доктор юридических наук, профессор, ФГКОУ ВО
«Московский университет Министерства
внутренних дел Российской Федерации имени В.Я.
Кикотя» / кафедра административного права,
профессор

Майоров Владимир Иванович,
доктор юридических наук, профессор, ФГКУ ДПО
«Тюменский институт повышения квалификации
сотрудников Министерства внутренних дел
Российской Федерации» / кафедра
административной деятельности органов
внутренних дел, профессор

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)»

Защита состоится 28 сентября 2018 г. в 11:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» по адресу: 603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корпус 2.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан «___» _____ 2018 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования определена особой ролью таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, необходимостью, с одной стороны, создания условий стабильного развития государств-участников Евразийского экономического союза (ЕАЭС) на единой экономической территории, с другой стороны, обеспечения национальных интересов Российской Федерации в условиях возрастания рисков и угроз безопасности в современном мире.

В ходе проведения таможенного контроля после выпуска товаров таможенными органами РФ в 2017 году в отношении юридических, физических лиц и индивидуальных предпринимателей было возбуждено 5 224 дела об административных правонарушениях¹. По сравнению с 2016 годом рост количества выявленных по результатам проверочных мероприятий административных правонарушений составил 34%.

В этих условиях актуальность исследования предопределяется рядом факторов, среди которых можно выделить следующие.

Во-первых, сложившаяся нормотворческая и правоприменительная практика проведения таможенного контроля требует соотнесения с современными административно-правовыми концепциями в области государственного контроля и надзора в целях его позиционирования в системе государственного управления.

Во-вторых, административно-правовое регулирование контрольно-надзорных процедур занимает особое место в государственно-правовом механизме обеспечения сбалансированного развития национальных экономик государств-участников евразийской интеграции. Единые принципы и правила регламентации таможенного контроля позволят создать равные условия для

¹ См.: Таможенная служба Российской Федерации в 2016-2017 году. Справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России. Федеральная таможенная служба // URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845 (дата обращения: 21.04.2018).

ведения внешнеэкономической деятельности (ВЭД) на территории государств-членов ЕАЭС.

В-третьих, обострение международной обстановки, введение «санкционного» режима в экономических отношениях и, как следствие, расширение подконтрольной таможенным органам сферы деятельности, возрастание угроз международной и национальной безопасности требуют внедрения новых подходов к реализации таможенного контроля, обеспечивающих защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц в государствах-членах ЕАЭС, необходимый уровень национальной и международной безопасности и одновременно стимулирующих экономическое развитие государств-участников евразийской интеграции.

Все выделенные факторы детерминируют потребность предложений по совершенствованию административно-правового регулирования таможенного контроля, соответствующих социально-экономическим и организационно-правовым практикам современной России в условиях евразийской экономической интеграции. Постановка проблемы в подобном аспекте обуславливает актуальность, теоретико-правовую и организационно-прикладную востребованность исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы правового регулирования таможенного контроля, общего порядка и форм его проведения в контексте таможенного администрирования так или иначе затрагивались в трудах ведущих специалистов в области таможенно-правовой тематики (О.Ю. Бакаева, Б.Н. Габричидзе, О.В. Гречкина, С.И. Истомин, А.Н. Козырин, Г.В. Матвиенко, А.Б. Новиков, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Тимошенко, А.А. Шахмаматьев, С.В. Халипов и другие).

Отдельные аспекты таможенного контроля рассматривались в ряде диссертационных исследований. Таможенный контроль выступает в них в качестве средства выявления правонарушений во внешнеторговой деятельности

(Н.В. Терехов¹), способа обеспечения законности (А.А. Косов²); исследуются проблемы его правового регулирования (Е.В. Сергеев³). Одни авторы выделяют и исследуют отдельные формы таможенного контроля (Н.А. Погодина⁴), другие, напротив, объединяют все виды государственного контроля, осуществляемые таможенными органами (Д.А. Янчуков⁵). Отметим, что большинство этих исследований осуществлено в период, предшествующий созданию интеграционного образования на постсоветском пространстве.

Особо следует отметить труды авторов, которые рассматривают таможенный контроль в рамках доктрины так называемой «сервисной таможни», получившей распространение в последние годы (А.Б. Новиков)⁶.

За прошедшее десятилетие подготовлен ряд диссертационных исследований административно-правовой направленности, посвященных отдельным видам таможенного контроля: таможенного контроля после выпуска товаров (А.Н. Шашкина⁷), таможенного контроля таможенной стоимости (О.А. Стрижова⁸, Р.И. Васильев⁹), таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности (Т.Ю. Юркин¹⁰). Отдельные аспекты таможенного контроля исследуются учеными в контексте полномочий таможенных органов в налоговой сфере (В.П. Шавшина¹¹, Е.Е. Крусс¹²), при

¹ См.: Терехов Н.В. Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеторговой деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

² См.: Косов А.А. Таможенный контроль как способ обеспечения законности: дис. ... канд. юрид. наук. М. 2005.

³ См.: Сергеев Е.В. Таможенный контроль: проблемы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

⁴ См.: Погодина Н.А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

⁵ См.: Янчуков Д. А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011.

⁶ См.: Новиков А.Б. Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2006. № 10. С. 19-24.

⁷ См.: Шашкина А.Н. Административно-правовое регулирование таможенного контроля после выпуска товаров: дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2014.

⁸ См.: Стрижова О.А. Правовое регулирование таможенной стоимости: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2008.

⁹ См.: Васильев Р.И. Административно-правовое регулирование контроля таможенной стоимости: дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2013.

¹⁰ См.: Юркин Т.Ю. Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

¹¹ См.: Шавшина В.П. Исполнение налоговой обязанности по уплате таможенных платежей: по материалам Северо-Западного региона: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003.

¹² См.: Крусс Е.Е. Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов в налоговой сфере: дис... канд. юрид. наук. М., 2013.

реализации валютного контроля (Д.А. Федорков¹), в сфере обеспечения безопасности (Н.В. Шайдуко²), в рамках таможенного оформления товаров (А.А. Ступников³).

Закономерно, что проблемы таможенного контроля в целом и отдельных его направлений в последние годы становятся объектом многочисленных исследований представителей экономической науки (А.В. Черемухина, А.И. Сачков, М.В. Слепцов, В.А. Бек, Е.Е. Андрианова, А.Г. Ворожейкина, Е.В. Юрьева, Д.Л. Александров, О.Л. Саламан, А.П. Бойко, О.Г. Кухарская, Е.К. Шкуренко и др.).

Несмотря на то, что таможенный контроль как социальное и правовое явление активно исследуется учеными с самых разных позиций, в том числе в контексте административно-правовой науки, комплексный и системный анализ таможенного контроля с учетом закономерностей и проблем его административно-правового регулирования в условиях развития интеграционных процессов в настоящее время отсутствует. Исследования таможенного контроля носят фрагментарный, точечный характер. Существующий научный опыт в исследованиях таможенного контроля необходим в качестве основы настоящего исследования, однако он требует переосмысления и соотнесения с условиями сегодняшней социально-экономической и политико-правовой ситуации. В данных условиях исследование теоретических и прикладных аспектов таможенного контроля и механизма его реализации становится базовым залогом его эффективности.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе реализации правовых норм, регламентирующих осуществление таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, и

¹ См.: Федорков Д.А. Таможенный валютный контроль экспортно-импортных операций в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

² См.: Шайдуко Н.В. Административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. М., 2013.

³ См.: Ступников А.А. Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

обуславливающие формирование и развитие единых правил ведения внешнеэкономической деятельности для подконтрольных субъектов.

Предметом исследования являются административно-правовые нормы, регламентирующие проведение таможенного контроля, правоприменительная практика таможенных органов Российской Федерации по реализации таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, положения науки административного и административно-процессуального права в указанной области.

Цель и задачи исследования. Основной целью диссертационного исследования является разработка основанных на результатах научного анализа практических предложений по совершенствованию административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.

Достижение поставленной цели обуславливает решение следующих **задач**:

- рассмотреть генезис формирования научных представлений о теории таможенного контроля;
- дать правовую характеристику таможенному контролю в России в условиях евразийской экономической интеграции;
- обосновать концепцию таможенного контроля в Российской Федерации в условиях интеграции;
- выделить основные элементы механизма административно-правового регулирования таможенного контроля;
- определить институционально-структурную составляющую механизма реализации таможенного контроля в условиях евразийской интеграции;
- уяснить сущность и назначение административных процедур в системе таможенного контроля, разработать их классификацию, раскрыть их признаки и выделить проблемы их правовой регламентации;
- выявить проблемы административно-правового регулирования и практики применения таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, предложить варианты их разрешения;

– разработать направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.

Методологической основой исследования являются общенаучные и специальные приемы и методы познания. В рамках оценки теории и практики осуществления таможенными органами таможенного контроля диссертантом использовались методы системного анализа и синтеза, теоретического моделирования, формально-логический метод, метод правовой герменевтики.

Применение исторического и сравнительно-правового методов исследования позволили диссертанту представить таможенный контроль в качестве развивающегося института, а его административно-правовое регулирование – в историко-правовой динамике, и, как следствие, определить закономерности и тенденции его эволюции.

В ходе работы над диссертацией также использовались методы построения гипотез, интерпретации правовых концепций и нормативных правовых актов, позволившие выявить теоретические и прикладные проблемы административно-правового регулирования таможенного контроля в современных условиях.

Диссертантом были применены универсальные методы систематизации в целях теоретического структурирования контрольно-надзорной деятельности таможенных органов и классификации в качестве инструмента типологического анализа системы таможенного контроля.

Кроме того диссертантом использовались методы социологических исследований: социологический опрос участников внешнеэкономической деятельности и экспертный опрос лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют фундаментальные работы ученых в области административного, конституционного и международного права, теории государства и права, теории государственного управления.

В работе автор опирался на основополагающие положения и выводы в области теории права, содержащиеся в работах С.С. Алексеева, М.И. Байтина, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца и др.

Теоретическую основу диссертации составили главным образом труды таких отечественных ученых как: Ю.Е. Аврутин, Д.Н. Бахрах, В.П. Беляев, С.М. Зубарев, С.М. Зырянов, А.И. Каплунов, И.Ш. Киясханов, Ю.М. Козлов, А.В. Киринов, П.И. Кононов, А.П. Коренев, В.И. Майоров, А.В. Мартынов, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Стариков, С.А. Старостин, А.И. Стахов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Н.Ю. Хаманева, О.В. Химичева, Б.С. Эбзеев, В.А. Юсупов и др.

Кроме того, автор использовал научные труды в области финансового права таких ученых как Е.Ю. Грачева, Н.И. Химичева, О.Ю. Бакаева, А.Н. Козырин.

В качестве теоретической базы исследования послужили также работы Б.С. Эбзеева в сфере конституционного права, труды И.Н. Барцица, А.Ф. Ноздрачева, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и других исследователей в области государственного управления.

Нормативную основу диссертационного исследования образуют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти Российской Федерации, а также источники международного права (в том числе законодательство ЕАЭС), регламентирующие общественные отношения в сфере таможенного дела.

Эмпирическую основу диссертационного исследования составляет фактографический материал, собранный на различных этапах исследования с 2002 по 2017 годы и представленный статистическими данными, аналитическими материалами, материалами правоприменительной практики таможенных органов.

Всего в ходе исследования автором проанализировано более 150 нормативных и иных документов, более 300 административных дел о нарушениях

таможенных правил, включая дела, возбужденные и расследуемые автором в период прохождения государственной гражданской службы в таможенных органах РФ; более 220 актов таможенного осмотра и досмотра, актов таможенных проверок (до 2010 года – таможенных ревизий).

При написании диссертации использовались внутриведомственная документация, статистические данные ФТС России, Приволжского таможенного управления, а также информация официального сайта ФТС России и его территориальных органов, сайтов иных государственных органов.

Эмпирическая основа исследования включает также результаты анкетирования 770 участников ВЭД в регионе деятельности Приволжского таможенного управления, результаты экспертной оценки контрольно-надзорной деятельности таможенных органов РФ.

Научная новизна диссертационного исследования определяется авторским подходом к исследованию теоретико-правовых основ таможенного контроля, ориентированным на разработку и обоснование научных представлений об административно-правовом регулировании таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.

В контексте механизма административно-правового регулирования таможенного контроля:

- *обоснована* целесообразность использования категорий «система таможенного контроля», «административные процедуры таможенного контроля»;
- *раскрыты* признаки таможенного контроля, характеризующие его как административно-процедурный институт;
- *выделена* административно-процедурная форма реализации таможенного контроля как доминирующая в механизме правового регулирования;
- *определены* сущность и назначение административных процедур таможенного контроля как элемента системы таможенного контроля;
- *выделены* особенности влияния интеграционных процессов, тенденций административной реформы и развития информационно-коммуникационных

технологий на административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации;

– *предложены* направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.

На защиту выносятся следующие **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Выделены два основных подхода к исследованию таможенного контроля. В рамках первого подхода таможенный контроль рассматривается в контексте системы таможенного контроля как функции государственного управления в таможенной сфере. Согласно второму (расширенному, комплексному) подходу таможенный контроль позиционируется в системе государственного управления в целом в соотношении с иными видами государственного контроля и надзора.

Обоснована авторская позиция о целесообразности применения к содержанию таможенного контроля комплексного подхода. Аргументировано, что таможенные органы в пределах предоставленных действующим законодательством контрольно-надзорных полномочий осуществляют: таможенный контроль; ведомственный контроль деятельности таможенных органов; иные виды государственного контроля (надзора), полномочия по проведению которых принадлежат таможенным органам.

2. Представлена концепция таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, основанная на последовательном развитии в теории права института государственного контроля (надзора) и комплексном подходе к сущности и содержанию таможенного контроля. В рамках данной концепции таможенный контроль представляет собой особый вид государственного контроля (надзора) и определяется как административно-процедурный институт с дуалистической сущностью, с учетом которой таможенный контроль, являющийся по природе административным барьером, одновременно выступает в

качестве важного фактора экономической интеграции государств-членов Евразийского экономического союза.

3. Предложено уточненное понятие «таможенный контроль», под которым понимается направление деятельности таможенных органов, осуществляемое в пределах предоставленных контрольно-надзорных полномочий по обеспечению соблюдения таможенного законодательства, реализуемое в установленных законодательством формах посредством административных процедур, регламентированное на международном уровне, уровне Евразийского экономического союза (интеграционном), национальном уровне и направленное на обеспечение безопасности, защиту прав и свобод физических и юридических лиц.

4. Исследование системы таможенного контроля позволило выделить единство и взаимосвязь форм, способов и методов таможенного контроля, его основных видов (направлений), административных процедур, совокупность которых обусловлена механизмом административно-правового регулирования таможенного контроля. В рамках предлагаемой концепции механизм административно-правового регулирования таможенного контроля включает в себя систему правовых методов и средств для достижения целей по обеспечению реализации функций таможенных органов по контролю и надзору в пределах предоставленной таможенным органам компетенции посредством административно-правовых и административно-процессуальных норм, направленных на содействие внешнеэкономической деятельности, обеспечение безопасности, защиту прав и свобод физических и юридических лиц.

5. Разработана классификация таможенного контроля по следующим основаниям: по сфере контрольно-надзорного воздействия (по предмету контроля); по субъекту контроля (уровню контролирующего органа, его территориальной принадлежности); по объекту контроля; по инструментарию таможенного контроля (форма, способ); по видам таможенных операций (таможенная процедура, выпуск товара); по территориальному признаку и др.

Предложенная классификация таможенного контроля позволяет учесть специфику правового регулирования административных процедур таможенного контроля в зависимости от направления контроля, объекта и субъекта контроля, места его проведения и других критериев.

6. Обосновано, что административно-правовые нормы как элементы механизма административно-правового регулирования, регламентирующие проведение таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, представлены на трех уровнях: международном, интеграционном и национальном. Доказано, что современному административно-правовому регулированию таможенного контроля присуще разграничение уровней интеграционной (административные процедуры таможенного контроля) и национальной (административные процедуры, не урегулированные на уровне ЕАЭС, и технологии проведения таможенного контроля) регламентации.

7. В нормативной регламентации административных процедур таможенного контроля выделены следующие направления модернизации: расширение интеграционного уровня регулирования административных процедур таможенного контроля; последовательное сокращение (преодоление) административных барьеров для подконтрольных лиц; трансформация риск-ориентированных подходов при реализации таможенного контроля и инкорпорация их в административные процедуры таможенного контроля; влияние информационно-коммуникационных технологий на административные процедуры таможенного контроля (автоматизация таможенного контроля).

8. Признано, что таможенный контроль как административно-процедурный институт в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (далее - ТК ЕАЭС) получил закрепление в следующих новациях. Во-первых, таможенный контроль выражается посредством двух внешнеорганизационных форм реализации: традиционной формы контроля и мер, обеспечивающих его проведение. Во-вторых, в содержании таможенного контроля наблюдается определенный дуализм целевой направленности:

таможенный контроль направлен на проверку соблюдения законодательства (первичный и обязательный уровень) и обеспечение его соблюдения (вторичный и факультативный уровень).

Изложена позиция, заключающаяся в том, что качественное усложнение институционально-функционального содержания таможенного контроля свидетельствует об оптимизации его административно-правового регулирования, об усилении позитивной, регулирующей составляющей таможенного контроля в современных условиях.

9. Аргументировано, что совершенствование административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции целесообразно проводить по трем направлениям: системно-стратегическому; административно-процедурному; информационно-коммуникативному.

Системно-стратегическое направление совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля заключается в разработке и утверждении Стратегии развития таможенного контроля в ЕАЭС, содержащей базовые теоретико-концептуальные и административно-практические основы таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции, а также устанавливающей приоритеты его развития.

Административно-процедурное направление совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля основано на систематизации административных процедур таможенного контроля; снижении административного давления на бизнес путем передачи части контрольных функций саморегулируемым организациям; реализации субъектно-ориентированной модели системы управления рисками; развитии системы специальных упрощений при прохождении таможенного контроля и профилактических форм таможенного контроля; сокращении дискреционных полномочий таможенных органов.

Информационно-коммуникативное направление совершенствования

административно-правового регулирования таможенного контроля включает в себя развитие системы информационного и организационного межведомственного взаимодействия таможенных органов с иными государственными органами, с бизнес-сообществом и общественностью, а также автоматизацию таможенного контроля.

10. В целях оптимизации административно-правового регулирования таможенного контроля предлагается:

- включить в раздел VI Таможенного кодекса Евразийского экономического союза «Проведение таможенного контроля» отдельную статью «Принципы таможенного контроля», в которой закрепить систему принципов таможенного контроля;

- содержание статьи 311 ТК ЕАЭС изложить в следующей редакции: «Объектом таможенного контроля является деятельность лиц, связанная с перемещением товаров через таможенную границу Союза, оказанием услуг в сфере таможенного дела либо осуществляемая в рамках отдельных таможенных процедур»;

- принять Стратегию развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, в условиях Евразийского экономического союза, призванную оптимизировать данное направление таможенного контроля и определить вектор его дальнейшего совершенствования;

- принять Административный регламент ФТС России по исполнению государственной функции по проведению таможенного контроля, который позволит унифицировать административные процедуры таможенного контроля и обеспечить права и законные интересы подконтрольных лиц при его проведении.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что:

- *доказаны* положения, вносящие вклад в расширение научных представлений о сущности таможенного контроля как административно-процедурного института, его содержании и порядке применения;

- *изложены* концептуальные положения, касающиеся системы таможенного контроля, ее структуры и места в системе государственного управления;
- *представлена* институционально-структурная составляющая механизма реализации таможенного контроля в условиях евразийской интеграции;
- *обосновано* наличие трех уровней правового регулирования административных процедур таможенного контроля, выделена тенденция расширения интеграционного уровня регулирования таможенного контроля в современных условиях;
- *доказано*, что таможенный контроль как административно-процедурный институт в условиях евразийской интеграции развивается и характеризуется оптимизацией его административно-правового регулирования, усилением позитивной составляющей таможенного контроля;
- *проведена* модернизация подходов к позиционированию таможенного контроля в системе государственного управления;
- *введены* в научный оборот такие понятия, как «система таможенного контроля», «административно-правовое регулирование таможенного контроля», а также раскрыто их содержание в условиях евразийской экономической интеграции.

Практическая значимость исследования заключается в том, что основные выводы диссертанта могут быть использованы как в нормотворческой, так и в правоприменительной деятельности таможенных органов, а также в процессе изучения учебных курсов «Административное право», «Таможенное право», «Административный процесс», в том числе при подготовке учебников и учебных пособий по данным дисциплинам.

Положения диссертации могут быть использованы в процессе повышения квалификации должностных лиц таможенных органов Российской Федерации. Выводы диссертационного исследования могут быть также использованы правоприменителями для правильной квалификации действий административных органов в рамках реализации контрольно-надзорных функций.

Степень достоверности результатов исследования. Работа построена на методологии познания и достоверных научных фактах, опирающихся на достижения юридической науки.

Достоверность выдвигаемых выводов, предложений и рекомендаций подтверждается:

- анализом широкого круга научных трудов в области теории права, административного, административно-процессуального права;
- использованием как общенаучных методов исследования (системный анализ, синтез, эмпирические методы, формально-логический, моделирование), так и частных методов общественных наук (социологический и статистический), а также специальных методов юридических исследований (сравнительно-правовой, правовой герменевтики);
- анализом и обобщением официальных статистических данных ФТС России, иных таможенных органов РФ за последние 15 лет;
- анализом и обобщением 220 актов таможенного осмотра и досмотра, актов таможенных проверок; более 300 административных дел о нарушениях таможенных правил; результатов социологического опроса 770 участников ВЭД в регионе деятельности Приволжского таможенного управления, результатов экспертной оценки контрольно-надзорной деятельности таможенных органов РФ;
- проведением занятий с участниками ВЭД и лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, в Приволжском федеральном округе в рамках переподготовки и повышения квалификации на базе Пензенского государственного университета.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре административного и финансового права юридического факультета федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Диссертация является логическим завершением многолетней работы автора, основные результаты которой изложены в 15 научных трудах, в том числе в 2 монографиях и в 9 статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях из перечня ВАК Минобрнауки РФ.

Результаты исследования докладывались и обсуждались на научно-практических конференциях, включая международные: «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» (г. Н. Новгород, 2016-2017), «Современные концепции административного права и процесса: теория и практика» (Москва, 2017), «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» («Сорокинские чтения») (г. Санкт-Петербург, 2017).

В 2017 году исследование автором вопросов административно-правового регулирования таможенного контроля проходило в рамках государственного задания по проведению научно-исследовательской работы кафедрой административного права и процесса Юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ по теме «Законодательство об административных процедурах: проблемы формирования и перспективы развития».

Результаты диссертационного исследования внедрены в научную и образовательную деятельность ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»; в учебный процесс ФГБОУ ВО «Пензенский государственный университет»; используются при повышении квалификации должностных лиц таможенных органов, участников ВЭД, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационной работы, характеризуется степень ее разработанности, определяются цели и задачи исследования, дается характеристика объекта и предмета исследования, его методологические основы, теоретическая, эмпирическая и нормативная база, сформулирована научная новизна, обоснованы основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся данные об апробации результатов работы.

Первая глава – «Теоретические и методологические основы таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции» – состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Генезис таможенного контроля в Российской Федерации»* - на основе анализа историко-правового материала выявлены исторические предпосылки и закономерности административно-правового регулирования таможенного контроля как функции таможенных органов.

Автором исследуются процессы формирования и развития таможенного контроля как направления полифункциональной деятельности таможенных органов. Обосновано положение о том, что обеспечение контрольно-надзорной деятельностью таможенных органов фискальных функций государства исторически обусловлено. Выделена фискальная составляющая содержания таможенного контроля в качестве «материнской» по отношению к иным функциям и задачам таможенного контроля как вида государственного контроля.

Анализ административно-правового обеспечения таможенного контроля позволил сделать вывод о том, что в дореволюционной России таможенный контроль ассоциируется с формами его проведения, разграничение контрольно-надзорной деятельности с формами ее осуществления происходит позже.

Административно-правовое регулирование таможенного контроля неразрывно связано с социально-экономическим и политико-правовым развитием государства. В советский период контрольно-надзорные и правоохранные

функции таможенных органов доминируют. В начале 2000-х годов административно-правовая регламентация таможенного контроля происходит под влиянием международных стандартов таможенного регулирования. В современных условиях оно развивается в условиях административной реформы в стране и интеграционных процессов на постсоветском пространстве; его вектором является нормативное закрепление и упрощение административных процедур таможенного контроля, всемерное содействие развитию внешней торговли, обеспечение безопасности, защита прав и интересов участников таможенных отношений.

Во втором параграфе – *«Таможенный контроль в условиях евразийской интеграции: понятие, правовая основа»* проведено исследование места и роли таможенного контроля в системе государственного контроля, охарактеризована правовая основа его проведения.

На основе анализа научных трудов, посвященных таможенному контролю, автором выделено два основных подхода в исследовании таможенного контроля. В рамках первого подхода таможенный контроль рассматривается в рамках системы таможенного контроля как функции государственного управления в таможенной сфере. Сторонники второго (расширенного) подхода выходят за пределы данной системы и позиционируют таможенный контроль в более широкой системе государственного управления в контексте иных видов государственного контроля и надзора. Первая группа ученых рассматривает таможенный контроль как совокупность мер, положений; как институт таможенного права; как средство предупреждения нарушений; как разновидность таможенного производства; как специализированную деятельность; как государственную услугу.

Другая группа исследователей, проповедующих «расширительное толкование» понятия таможенного контроля, исследуют таможенный контроль в контексте таких категорий как контроль в области таможенного дела; государственный контроль в таможенной сфере. Применение выделенных

подходов закономерно и зависит от масштаба позиционирования таможенного контроля в системе государственного управления.

Основой механизма административно-правового регулирования таможенного контроля являются нормы административного права. Общественные отношения, связанные с проведением таможенного контроля, имеют административно-управленческое содержание и регулируются нормами административного права (материальными и процессуальными), которые являются структурной составляющей законодательства таможенного.

Нормативным правовым актам как элементу механизма административно-правового регулирования таможенного контроля присущи такие черты как предметная системность и целостность; целевая обусловленность, иерархичность, бланкетный характер, громоздкость.

Развитие административно-правового обеспечения таможенного контроля в нормах ТК ЕАЭС выходит на качественно новый уровень. В современном административно-правовом регулировании таможенного контроля следует выделить следующие тенденции: совершенствование понятийного аппарата таможенного контроля; оптимизация инструментальной составляющей таможенного контроля; углубление дифференциации таможенного контроля; разграничение уровней национального и интеграционного регулирования таможенного контроля.

В третьем параграфе – *«Концепция таможенного контроля в условиях евразийской интеграции»* на основе исследования базовых характеристик таможенного контроля как вида государственного контроля представлена концепция, основанная на выделении в контрольно-надзорном направлении деятельности таможенных органов трех элементов: таможенного контроля, иных видов государственного контроля (надзора), полномочия по проведению которых принадлежат таможенным органам, и ведомственного контроля деятельности таможенных органов.

В современных условиях таможенному контролю как виду государственного контроля присущи следующие характерные черты (свойства): несколько уровней правового регулирования (международный, интеграционный и национальный), сфера применения контроля (внешнеэкономическая деятельность), проявление в качестве критерия определения статуса товара, осуществление посредством административных процедур, связь с иными направлениями административной деятельности таможенных органов, ограниченность временными рамками, позиционирование в качестве важного фактора экономической интеграции, сочетание в нем контрольной и надзорной составляющих.

Сложность и неоднородность структуры таможенного контроля, его видов (направлений) обуславливают динамику соотношения в нем контроля и надзора и позволяют отнести его к контрольно-надзорной деятельности. «Подвижность» структурно-функциональных связей при контрольном взаимодействии доказывается автором на примере анализа направлений таможенного контроля в зависимости от стадии осуществления. Стадии предварительного и текущего контроля существенным образом отличаются от стадий последующего контроля (контроля после выпуска товаров) по характеру связей между субъектом и объектом контроля и свидетельствуют об определенной трансформации контрольно-надзорного воздействия (его уровня и формы) при реализации таможенного контроля на различных этапах. В качестве организационно-функциональных отличий рассматриваемых направлений таможенного контроля выделены: изменение характера зависимости между контролирующим органом и подконтрольным субъектом; фактор инициативности контрольно-надзорного мероприятия; объект контроля; временные пределы контрольно-надзорного воздействия.

Контрольная и надзорная составляющие таможенного контроля рассматриваются автором в рамках системы таможенного контроля, под которой понимается единство и взаимосвязь форм, способов и методов таможенного

контроля, его основных видов (направлений), административных процедур, совокупность которых обусловлена механизмом административно-правового регулирования таможенного контроля.

Обоснована функциональность таможенного контроля, выражающаяся в информационной, корректирующей, восстановительной, превентивной, диагностической, обеспечивающей, правоохранительной (юрисдикционной); регулирующей, интеграционной, стратегической функциях.

Цели таможенного контроля включают цели превентивного характера, пресекаательно-восстановительные и пресекаательно-корректирующие. Аргументировано, что в современных условиях доминируют цели таможенного контроля превентивного характера.

Автором обосновано авторское содержание принципов таможенного контроля, которые представляют собой базовые положения и идеи, определяющие содержание и процедуры проведения таможенного контроля как вида государственного контроля, закрепляющие характер и направленность данной формы управленческой деятельности таможенных органов и отраженные в административно-правовых нормах, регламентирующих проведение таможенного контроля. Принципы таможенного контроля в современный период следует дифференцировать на: правовые (общесистемные); целеполагающие; организационно-функциональные и процедурные.

Трансформация принципов таможенного контроля осуществляется под воздействием трех факторов: влияния международных стандартов в области таможенного регулирования, интеграционных процессов и проводимой в стране административной реформы.

Вторая глава – «Закономерности развития административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции» - состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – *«Механизм административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции»*

исследуются понятие и структура механизма административно-правового регулирования таможенного контроля в современных условиях.

Механизм административно-правового регулирования таможенного контроля включает в себя систему правовых методов и средств для достижения целей по обеспечению реализации функций таможенных органов по контролю и надзору в пределах предоставленной таможенным органам компетенции посредством административно-правовых и административно-процессуальных норм, направленных на содействие внешнеэкономической деятельности, обеспечение безопасности, защиту прав и свобод физических и юридических лиц.

Структура механизма административно-правового регулирования таможенного контроля включает в себя основные элементы: административно-правовые нормы, административно-правовые отношения в таможенной сфере и акты реализации норм права. К дополнительным элементам относятся акты толкования норм права, правовое сознание, режим правопорядка и законности в таможенной сфере.

Во втором параграфе – *«Институционально-структурная составляющая механизма реализации таможенного контроля в условиях евразийской интеграции»* проведен анализ структуры административно-процедурного института таможенного контроля.

Автором дана характеристика административно-правовому статусу таможенного органа как субъекта таможенного контроля, который представляет собой государственный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела на основе и в пределах предоставленных контрольно-надзорных полномочий в целях обеспечения таможенного законодательства Евразийского экономического союза и законодательства РФ о таможенном регулировании, защиты прав и интересов лиц, участвующих в таможенных правоотношениях, государственной, общественной и международной безопасности.

Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов представляют собой властные правомочия (права и обязанности) таможенных органов по контролю и надзору, как в рамках внутриорганизационной ведомственной структуры, так и в отношении организационно неподчиненных субъектов в установленных законодательством и ограниченных временными, пространственными, процедурными и функциональными критериями пределах.

Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов делятся на два направления с учетом контрольного вектора: в отношении организационно подчиненных субъектов (ведомственный контроль) и в отношении организационно не подчиненных субъектов (таможенный и иные виды государственного контроля). Первое направление обращено внутрь самой системы таможенных органов, второе – вовне и ограничено пределами системы таможенного и иных видов контроля, полномочиями по проведению которых обладают таможенные органы.

Автором выделены временные, пространственные, процедурные и функциональные критерии ограничения контрольно-надзорных полномочий таможенных органов.

Объект таможенного контроля как подсистема включает в себя два уровня: деятельность подконтрольного лица (высший уровень) и категории, отражающие подобную деятельность (низший уровень).

Предмет таможенного контроля отождествляется автором с соответствием контролируемой деятельности нормативно установленным правилам, с определенным совпадением объекта-результата и объекта-цели, отраженной в действующем законодательстве в качестве позитивной и законной деятельности.

В третьем параграфе – *«Административные процедуры таможенного контроля как элемент системы таможенного контроля»* выявлена специфика административных процедур таможенного контроля в системе таможенного контроля.

Анализ существующих научных концепций административных процедур таможенного контроля позволил выделить следующие подходы к их пониманию: в качестве структурных элементов деятельности; формы осуществления действий с товарами и установления их статуса; разновидности внешнеторговых процедур; части системы административных процедур таможенного дела.

Попытка позиционирования административных процедур в качестве части определенного юридического процесса (контрольного, административного, таможенного, управленческого) позволяет сделать вывод об отнесении их к административно-процедурным формам деятельности как разновидности управленческого процесса.

Административная процедура таможенного контроля представляет собой последовательный порядок таможенных операций (действий), совершаемых таможенными органами, подконтрольными лицами и иными субъектами таможенных правоотношений, регламентированных посредством административно-процессуальных норм, в целях реализации таможенными органами функции таможенного контроля с учетом прав и законных интересов подконтрольных субъектов.

Автором выделены признаки административных процедур таможенного контроля: определение их в качестве первичного элемента реализации контрольно-надзорных полномочий, последовательного порядка таможенных операций; регламентация их посредством административно-процессуальных норм, регулирующих взаимодействие таможенных органов и подконтрольных субъектов, а также иных участников отношений при реализации таможенного контроля; принятие в рамках административной процедуры актов управления; доминирование нормативно-правового регулирования процедур с расширением интеграционной (наднациональной) сферы регламентации; учет прав и интересов участников контрольно-надзорных отношений; реализация посредством административных процедур таможенного контроля компетенции таможенных

органов в области контроля и надзора; классификация в зависимости от формы, стадии контроля и иных критериев.

Третья глава – «Совершенствование административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции» – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – *«Проблемы административно-правового регулирования и практики применения таможенного контроля в условиях евразийской интеграции»* проведен анализ проблем правового регулирования таможенного контроля и практики его реализации в современных условиях.

Автором выделено две группы проблем: проблемы регламентации административных процедур таможенного контроля и противоречия применения риск-ориентированного метода при реализации таможенного контроля.

К первой группе отнесены: бессистемность и различный уровень регламентации административных процедур таможенного контроля; отсутствие унификации в правовой регламентации административных процедур таможенного контроля в государствах-членах ЕАЭС, приводящее к различному (неравному) административно-правовому статусу подконтрольных лиц; наличие административных барьеров.

Система управления рисками (СУР) при реализации таможенного контроля представляет собой современный метод организации таможенного контроля, при котором выбор объекта, формы и меры, обеспечивающей проведение таможенного контроля, определяется уровнем (степенью) вероятности несоблюдения подконтрольным субъектом таможенного законодательства ЕАЭС и законодательства РФ о таможенном регулировании.

Целями использования системы управления рисками при реализации таможенного контроля является упрощение административных процедур таможенного контроля и повышение его эффективности.

В настоящее время в условиях административной реформы система управления рисками при реализации таможенного контроля трансформируется в направлении субъектно-ориентированных подходов.

В качестве проблем применения риск-ориентированного подхода при проведении таможенного контроля выделены: ведомственный уровень регламентации СУР и ее закрытый характер; различия в применении СУР в странах ЕАЭС, критерии оценки участников внешнеэкономической деятельности в целях их категорирования по степени риска.

Во втором параграфе – *«Направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции»* обозначены и исследованы направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в контексте проводимой административной реформы, евразийского интеграционного процесса и использования информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления.

Автором предложено три направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля: системно-стратегическое; административно-процедурное и информационно-коммуникативное.

Все выделенные направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля способствуют упрощению административных процедур таможенного контроля, снижению административных барьеров при его прохождении, сокращению дискреционных полномочий таможенных органов, усилению позитивной, регулирующей составляющей таможенного контроля.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, резюмируются выводы, формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего проведение таможенного контроля.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях
общим объемом около 18,47 п.л.:**

Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. Агамагомедова С.А. Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и изменения в таможенном законодательстве [Текст] / С.А. Агамагомедова // Законодательство. – 2011. – № 5. – С. 70-74 (0,4 п.л.).
2. Агамагомедова С.А. Особенности таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности [Текст] / С.А. Агамагомедова // Вестник Российской таможенной академии. – 2013. – № 1. – С. 22-27 (0,5 п.л.).
3. Агамагомедова С.А. Таможенный контроль после выпуска товаров в рамках обеспечения защиты прав на объекты интеллектуальной собственности [Текст] / С.А. Агамагомедова // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 475-481 (0,36 п.л.).
4. Агамагомедова С.А. Виды таможенного контроля: понятие и критерии классификации [Текст] / С.А. Агамагомедова // Таможенное дело. – 2016. – № 3. – С. 3-7 (0,4 п.л.).
5. Агамагомедова С.А. Объект таможенного контроля: понятие и административно-правовая характеристика [Текст] / С.А. Агамагомедова // NB: Административное право и практика администрирования. – 2016. – № 6. – С. 39-48 (0,5 п.л.).
6. Агамагомедова С.А. Понятие и пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов [Текст] / С.А. Агамагомедова // NB: Административное право и практика администрирования. – 2016. – № 5. – С.1-7 (0,5 п.л.).

7. Агамагомедова С.А. Контроль таможенной стоимости в современной системе таможенного контроля: административно-правовой аспект [Текст] / С.А. Агамагомедова // Хозяйство и право. – 2017. – № 6. – С. 82-87 (0,5 п.л.).
8. Агамагомедова С.А. Административные процедуры таможенного контроля: теоретические основы построения и систематизации [Текст] / С.А. Агамагомедова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – № 3 (30). – С. 117-129 (0,5 п.л.).
9. Агамагомедова С.А. Таможенный контроль как функция таможенных органов в советской России: историко-правовой аспект [Текст] / С.А. Агамагомедова // История государства и права. – 2017. – № 16. – С. 28-32 (0,25 п.л.).

Монографии и статьи, содержащие положения диссертационного исследования и опубликованные в других печатных изданиях:

10. Агамагомедова С.А. Таможенный контроль товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности [Текст]: монография / С.А. Агамагомедова. – Москва: ИНФРА-М, 2015. – 160 с. – (Научная мысль) (10,0 п.л.).
11. Агамагомедова С.А. Актуальные проблемы таможенного контроля в условиях евразийской интеграции [Текст]: монография / С.А. Овсянников, С.А. Агамагомедова. – СПб.: Троицкий мост, 2017. – С. 42-97 (2,9 п.л.).
12. Агамагомедова С.А. Таможенный контроль в условиях евразийской экономической интеграции: современное состояние и приоритеты развития [Текст] / С.А. Агамагомедова // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы II Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор А.В. Мартынов. – Нижний Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2016. – С. 368-377 (0,46 п.л.).
13. Агамагомедова С.А. Развитие риск-ориентированных подходов в административно-правовом обеспечении таможенного контроля [Текст] / С.А.

Агамагомедова // Современные концепции административного права и процесса: теория и практика: материалы всероссийской научно-практической конференции, посвящённой 80-летию юбилею Заслуженного работника высшей школы РФ, кандидата юридических наук, профессора Н.И. Побежимовой (Москва, 29 сентября 2017 г.). – Челябинск: Цицеро, 2017. – С. 211-218 (0,48 п.л.).

14. Агамагомедова С.А. Проблемы правового регулирования административных процедур таможенного контроля в современных условиях [Текст] / С.А. Агамагомедова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвящённой 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Ю.Е.: в 3 частях. Часть 1. – Санкт-Петербург: Издательство: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. – С. 232-239 (0,34 п.л.).

15. Агамагомедова С.А. Контрольно-надзорные полномочия и административная юрисдикция таможенных органов: проблемы соотношения понятий и разграничения административных процедур [Текст] / С.А. Агамагомедова // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы III Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 29-30 июня 2017 г.). Ответственный редактор А.В. Мартынов. – Нижний Новгород: Издательство Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, 2017. – С. 408-419 (0,38 п.л.).