

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ НИЖЕГОРОДСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ. Н.И. ЛОБАЧЕВСКОГО»

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Гречкина Ольга Владимировна

Нижний Новгород - 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Теоретические и методологические основы таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции.....	22
§1. Генезис таможенного контроля в Российской Федерации.....	22
§2. Таможенный контроль в условиях евразийской интеграции: понятие, правовая основа.....	47
§3. Концепция таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.....	64
Глава 2. Закономерности развития административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.....	101
§1. Механизм административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.....	101
§2. Институционально-структурная составляющая механизма реализации таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.....	116
§3. Административные процедуры таможенного контроля как элемент системы таможенного контроля.....	133
Глава 3. Совершенствование административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.....	149
§1. Проблемы административно-правового регулирования и практики применения таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.....	149
§2. Направления совершенствования административно-правового	

регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.....	162
Заключение.....	191
Библиографический список....	202
Приложения.....	236

ВВЕДЕНИЕ

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

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).

условия для 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

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.

контексте полномочий таможенных органов в налоговой сфере (В.П. Шавшина¹, Е.Е. Крусс²), при реализации валютного контроля (Д.А. Федорков³), в сфере обеспечения безопасности (Н.В. Шайдуко⁴), в рамках таможенного оформления товаров (А.А. Ступников⁵).

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. Шкуренок 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.

¹ См.: Шавшина В.П. Исполнение налоговой обязанности по уплате таможенных платежей: по материалам Северо-Западного региона: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003.

² См.: Крусс Е.Е. Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов в налоговой сфере: дис... канд. юрид. наук. М., 2013.

³ См.: Федорков Д.А. Таможенный валютный контроль экспортно-импортных операций в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

⁴ См.: Шайдуко Н.В. Административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. М., 2013.

⁵ См.: Ступников А.А. Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в ходе реализации правовых норм, регламентирующих осуществление таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, и 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. Килясханов, Ю.М. Козлов, А.В. Кирин, 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. Старилов, 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.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

§ 1. Генезис таможенного контроля в Российской Федерации

В современных условиях особая роль в регулировании отношений между личностью и государственной властью принадлежит административно-правовым механизмам, которые по природе своей призваны обеспечить оптимальное равновесие интересов всех участников общественных отношений в сфере государственного управления.

Административное право как публично-правовая система формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, обеспечения общественной безопасности, эффективности управления государственными и общественными делами, защиты прав и свобод личности, установления режима законности управленческих действий¹.

В качестве задач современной административно-правовой доктрины ученые видят обоснование главных направлений совершенствования административно-правового регулирования в соответствии с новыми потребностями государственно-правового и экономического развития; установления административных процедур публичного управления, обеспечивающих эффективную защиту прав и свобод физических и юридических лиц; формирования административного законодательства, соответствующего требованиям правового государства².

¹ См.: Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 39.

² См.: Васильев А.А. Правовая доктрина как источник права: историко-теоретические вопросы: дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2007. С. 23.

Административное право регулирует обширную и очень разнообразную совокупность общественных отношений. Особое место среди них занимают таможенные отношения.

Следует выделить три важных фактора, оказавших существенное влияние на современное правовое регулирование таможенных отношений. Во-первых, это внедрение международных стандартов в области таможенного дела в национальное таможенное законодательство. Во-вторых, это процесс административной реформы в сфере государственного управления, происходящий на протяжении последних лет в нашей стране. В-третьих, это стремительные интеграционные процессы на территории постсоветского пространства, полноправной участницей которых является Россия. Все эти факторы обусловили существенную трансформацию правового регулирования в таможенной сфере, приобретение им качественно новых черт. Особенно это коснулось административно-правового регулирования таможенного контроля как функции государственного управления в таможенной сфере.

Прежде чем раскрыть понятие, содержание и качественные характеристики таможенного контроля в современных условиях евразийской экономической интеграции необходимо выявить исторические предпосылки и закономерности формирования и развития таможенного контроля как функции таможенных органов.

Генезис правового регулирования таможенного контроля невозможен без обращения к историческим источникам, наглядно свидетельствующим о возникновении и развитии нормативного и организационного закрепления таможенного контроля как функции таможенных органов. В связи с этим хотелось бы привести слова К.Н. Лодыженского. В одном из основных своих трудов «История русского таможенного тарифа» (1886) он пишет: «внутренняя история народа не может быть признана всестороннею и полною, если в ней не

затрагивается вопрос о последовательном ходе изменений, которым подвергалась его таможенная политика...»¹.

Появление таможенных правил и обрядностей в Древней Руси связано с образованием и организационным оформлением государства. Именно с возникновением государства с его публичной властью и атрибутами в форме армии, суда, государственной границы, налоговой системы и других связано появление первых сборов за провоз товара через границы, за право торговать привозным («неместным») товаром, а также контроля представителей государственной власти за перемещаемым товаром.

Издавна у русских как норма обычного права существовало правило взимать мыт, или мыто – сбор за провоз товаров через заставы. Этот корень образовал в славянских языках слова «мытчик» – сборщик пошлин, «мытница» – место их сбора.

По мнению Ю.Г. Кисловского в понятие «мыт» входили те правовые нормы, которые отражали установленный на Руси порядок осуществления сбора пошлин в ходе торговли².

Интересно, что уже в этот период появляется понятие «промыт» - наказание за неуплату мыта. Он составлял, как правило, сумму в размере двух пошлин³. Таким образом, можно утверждать о том, что одновременно с появлением механизма взимания первых таможенных платежей появляются и лица, стремящиеся их обойти.

Статья 37 Пространной редакции «Русской правды» подчеркивает роль мытника - сборщика пошлин⁴. Лица, взимавшие таможенные пошлины, приобретают особый статус, который закрепляется в правовых нормах. Он связан как с обязанностью взимания таможенных пошлин, так и с наблюдением, контролем за правильностью их исчисления. В связи с этим

¹ См.: Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа : Исслед. Константина Лодыженского. Санкт-Петербург: тип. В.С. Балашева, 1886. С. III-IV.

² См.: Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России. 3-е изд., доп. / Под общ. ред. А.Е. Жерихова. М.: РУСИНА-ПРЕСС, 2004. С. 43.

³ См.: Кисловский Ю.Г. Контрабанда: история и современность. М.: ИПО «Автор», 1996. С. 18.

⁴ См.: Правда Русская / Под ред. Б.Д. Грекова. М., 1947. Т. 11. С. 378, 385.

следует подчеркнуть неразрывность, взаимообусловленность и содержательное единство двух первых и исторически закономерных функций таможенных органов: фискальной и правоохранительной, обеспечение которых происходит посредством контроля как инструмента их реализации таможенными органами. Таким образом, на первоначальном этапе функции контроля встроены в более наглядные и универсальные функции таможенных органов, они играют инструментальную, обслуживающую роль.

Дореволюционные ученые признают преобладающее влияние в русской таможенной политике фискальных интересов государства¹. В. Витчевский также отмечает преобладающее значение соображений финансовой политики, говорит о подчинении ей торговой и таможенной политики в конце XIX века². О сборе налогов и других обязательных платежей как главной задаче таможенных органов в данный период говорит О.Ю. Бакаева³.

Термин «таможня» появляется на Руси с нашествием монголо-татар, появляется новая пошлина – тамга. Слово «тамга» тюркского происхождения, оно имело несколько значений: 1) у монголов – знак собственности, которым отмечали принадлежащее роду или сделанное членами рода; впоследствии – знак семейной и личной собственности (напр., тавро на шкуре скота); 2) в России в 13-15 вв. – таможенная пошлина, взимаемая при наложении специального клейма на товар⁴. В период Золотой Орды данный термин получил распространение на территориях, покоренных татарами. Термин позже приобретает новые значения — «документ с ханской печатью», «денежный налог». Именно от термина «тамга» и произошло слово таможня.

Контрольная функция таможенных органов на первоначальном этапе сопутствует задаче взимания таможенных платежей и пополнения казны. В

¹ См.: Соболев М. Н. Таможенная политика России во второй половине XIX века / М. Н. Соболев. Томск: Типо-лит. Сибирского т-ва печ. дела, 1911. С. VI.

² См.: Витчевский В. Торговая таможенная и промышленная политика России со времен Петра Великого до наших дней // Валентин Витчевский; Пер. с нем. А. В. Брауде; Под ред. Ю.Д. Филиппова. – Санкт-Петербург: Д.А. Казицын и Ю.Д. Филиппов, 1909. С. 160.

³ См.: Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 26.

⁴ См.: Словарь иностранных слов. 7-е изд., перераб. М.: Русский язык, 1980. С. 497.

организационном и нормативном отношении она оформляется значительно позже.

Таможня как государственный орган структурно разрастается и функционально расширяется. В штатах таможен имелись целовальники, таможенные головы, позже – оберцольнеры (досмотрщики). На проезжие товары выдавались выписи из таможенных книг, подписанные головами и заверенные таможенными печатями. Это позволяло, по мнению М.М. Шумилова, контролировать перемещение товаров и поступление причитающихся пошлин¹.

В.П. Беляев считает, что государственный контроль в нашем государстве возникает как финансовый². С этим трудно не согласиться с учетом того, что зарождавшийся в России таможенный контроль на первоначальном этапе выступал главным образом в качестве средства взимания пошлин и пополнения казны, то есть имел финансовый характер. При этом, как справедливо отмечает Е.Ю. Грачева, первоначально финансовый контроль не дифференцируется на какие-либо виды (бюджетный, налоговый и др.). Подобной дифференциации способствует последующее развитие и усложнение финансовой деятельности российского государства³. Таким образом, фискальная составляющая содержания таможенного контроля выступила в качестве «материнской» по отношению к иным функциям и задачам данного вида государственного контроля.

В Соборном Уложении 1649 года впервые определялся порядок выдачи паспортов или проезжих грамот для отправления за границу⁴.

Знаковым событием в истории таможенного дела является изданный 25 октября 1653 года Именной указ царя Алексея Михайловича «О взимании таможенной пошлины с товаров в Москве и в городах с показанием по сколько

¹ См.: Шумилов М. М. История таможенного дела и таможенной политики России. Рос. тамож. акад. С.-Петербург. фил. им. В.Б. Бобкова. СПб: Синтез-Полиграф, 2001. С. 39.

² См.: Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: диссертация ... доктора юридических наук. Саратов, 2006. С. 65.

³ См.: Грачева Е.Ю. Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России // Банковское право. 2013. № 6. С. 19-29.

⁴ См.: Соборное Уложение 1649 года. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. С. 80.

взято и с каких товаров», который в историографии таможенного дела рассматривается как Таможенный устав или Торговый устав. Он вводил рублевую пошлину вместо различных таможенных сборов¹. По мнению ученых именно в этот период впервые были закреплены права и обязанности таможенников по осуществлению контроля за перевозом товаров².

По мнению О.В. Гречкиной таможенный контроль в этот период производился как непосредственно при заключении сделки (с перепроверкой таможенной стоимости, ее корректировки), так и при совершении грузовых и иных операций с провозимыми товарами³.

В 1667 году был введен в действие Новоторговый устав, который носил ярко выраженный протекционистский характер⁴. В Новоторговом уставе было намечено несколько технологических схем таможенного контроля и таможенного оформления товаров⁵. Процедуры контроля усложняются, совершенствуются. Новоторговый устав, пожалуй, впервые указал на необходимость досмотра не только за количеством, но и за качеством товара, а также за страной его происхождения, которая определялась по штампам, печатам и т.д.⁶.

Принятием устава завершился первый этап таможенных реформ, которые продлились до середины XVIII века, когда были ликвидированы внутренние таможи, отменена откупная система и таможенные органы превратились в государственный аппарат со своей структурой и управлением.

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи: [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. – Санкт-Петербург: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830-1851. Т.1: С 1649 по 1675: От № 1 до 618. С. 302-305.

² См.: Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 25; Погодина Н.А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 61.

³ См.: Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 26.

⁴ См.: Полное собрание законов Российской империи: [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. – Санкт-Петербург: тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830-1851. Т.1: С 1649 по 1675: От № 1 до 618. С. 677-690.

⁵ См.: Шумилов М. М. История таможенного дела и таможенной политики России. СПб.: Синтез-Полиграф, 2001. С. 42.

⁶ См.: Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 29.

Б.Н. Габричидзе свидетельствует о том, что к концу XVII в. в Москве существовали Большая таможня, Посольская новая таможня (оформляла товары иноземцев), мытная изба (ей предъявлялись к обложению пошлиной скот, сено и др.), конюшенный приказ (надзирал за торговлей лошадьми), Померная изба (оформляла сделки на зерно, овощи и другие товары), а также таможенные избы в уездах¹. Это свидетельствует о формирующейся дифференциации, специализации таможенных органов в зависимости от категории перевозимого товара.

Характеризуя оценку товара таможеней, М.М. Шумилов говорит о том, что «немаловажную роль при такой оценке играл субъективный момент, зависевший и от степени подготовленности и опыта лица, производившего оценку, и от стремления избежать недобора, связанного с длительной московской волокитой...»².

К.В. Базилевичем было установлено, что явленный товар во всех случаях подлежал количественной оценке со стороны представителей таможни. При этом в таможенной книге против записей на полях указывалось имя того целовальника, который «считал» товар³. Таким образом, таможенные документы того периода предусматривают определенное закрепление ответственности представителя таможенного ведомства за свои действия, в том числе и контрольного характера.

С самого начала появления таможенных пошлин и первых элементов таможенного контроля появляется и противодействие этому процессу, формируется прослойка людей, стремившихся обойти таможенные формальности. К. Шумахер отмечал, что между контрабандой и досмотром существовало извечное соревнование⁴. Таможенный орган выступает одновременно и как сборщик платежей, и как барьер для контрабанды.

¹ Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право / Б.Н. Габричидзе. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 31.

² Шумилов М. М. История таможенного дела и таможенной политики России. СПб.: Синтез-Полиграф, 2001. С. 24.

³ Там же.

⁴ Schuermacher K. Der ZollNeer iNe der Geschichte uNe der Literatur. TubiNegeNe, 1910. S. 130. Цит. по: Марков Л.Н. Очерки по истории таможенной службы / Л. Н. Марков. Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 1987. С. 20.

Полифункциональный характер был присущ таможенной деятельности практически с самого начала ее формирования и организационного оформления. При этом функция контроля (досмотра) признавалась специалистами основной, доминирующей. Так, С.Р. Минцлов, характеризуя не сведующего в таможенном деле человека, утверждает, что тот «не знает не только главного - досмотровой части, но и ни бухгалтерской, ни пакгаузной»¹. Под последней имелась в виду деятельность по хранению товаров на складах (таможенных пакгаузах) до уплаты таможенной пошлины (аналог современной процедуры временного хранения товаров). О.В. Гречкина относит осуществление досмотра товаров в тот период к юрисдикционным функциям таможенных голов².

Досмотр в дореволюционной России ассоциируется с таможенным контролем в целом. «Товары, привозимые на продажу, подвергались досмотру. Этот досмотр был, судя по некоторым дошедшим до нас материалам, очень подробный и тщательный»³. По данным К.Н. Лодыженского, в штате Петербургской таможни за 1727 г. присутствуют и контролер, и 21 досмотрщик⁴. Посетивший Россию в 30-е годы XIX века французский подданный барон де Кюстин подробно описывает процедуру таможенного досмотра⁵.

Значительно позднее досмотр трансформируется в одну из форм таможенного контроля. Упоминается в дореволюционных документах и наблюдение как форма контроля. Так, на таможенное отделение Департамента внешней торговли в 1811 году согласно Манифесту о новом учреждении

¹ Минцлов С.Р. В таможенном мире: Из воспоминаний. Трапезунд: тип. Штаба Трапезунд. укреплен. района, 1917. С. 14.

² Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 27.

³ Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа: Исслед. Константина Лодыженского. Санкт-Петербург: тип. В.С. Балашева, 1886. С. 34.

⁴ Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа: Исслед. Константина Лодыженского. Санкт-Петербург: тип. В.С. Балашева, 1886. С. 74.

⁵ Кюстин. Николаевская Россия.: Терра, 1990. С. 41-42. Цит. по: Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского. М.: Автор, 1995. С. 90-91.

Министерства финансов возлагался широкий круг обязанностей, среди которых было «наблюдение за исправностью и верностью пошлинных сборов»¹.

Характеризуя деятельность таможенной службы дореволюционного периода, авторы широко используют понятие «таможенная охрана»². Данное сочетание используется специалистами и в советское время. Л.Б. Красин утверждал, что «таможенная охрана имеет своей целью, во-первых, контроль за ввозом и вывозом товаров с целью ограждения страны от вывоза определенной группы товаров или от ввоза нежелательных товаров»³.

В Таможенном уставе 1857 года определялось, что борьба с контрабандой возлагалась на Пограничную стражу, которая одновременно выполняла обязанности карантинного надзора на побережье Черного моря. В этот период Пограничная стража подчинялась Департаменту таможенных сборов⁴. Это явилось отражением концентрации таможенного и иных видов государственного контроля и надзора (к примеру, карантинного надзора) в полномочиях таможенных органов.

Дореволюционные ученые признавали связь между тарифной политикой и борьбой с контрабандой, охраной государственных границ. К.Н. Лодыженский писал, что «...вообще повышение тарифа может привести к каким-либо существенным результатам только при условии бдительной охраны границы и удовлетворительной организации таможен»⁵.

О связи контрольной функции таможни и функции таможенного обложения свидетельствуют следующие положения Таможенного тарифа 1891 года: примечание к п. 1 статьи 176 предусматривало, что «если при досмотре шерстяного тряпья и обрезков будет обнаружено присутствие в одном из товарных мест обрезков или покровок ..., то весь транспорт очищается

¹ Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского. М.: Автор, 1995. С. 82-83.

² Шапошников Н.Н. Протекционизм и свобода торговли // Проф. Н.Н. Шапошников. Петроград : тип. ред. период. изд. М-ва фин., 1915. С. 56.

³ См.: Красин Л.Б. Вопросы внешней торговли. Москва: «Междунар. отношения», 1970. С. 75.

⁴ Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского. М.: Автор, 1995. С. 88.

⁵ Лодыженский К. Н. История русского таможенного тарифа: Исслед. Константина Лодыженского. Санкт-Петербург: тип. В.С. Балашева, 1886. С. V.

пошлиною по статье 202»¹ или «назначение однообразных пошлин (1 р. 70 к.з.) устраняет много недоразумений и облегчает досмотр»².

Н.А. Погодина утверждает, что к концу XIX в. в России окончательно сложилась система таможенного контроля, состоявшая из двухэтапной процедуры. Первый этап заключался в активных действиях провозителей тех или иных предметов или грузовладельцев по объявлению таможене о провозимых ими предметах (вещах, валюты, грузов и т.п.)³. Второй этап представлял собой действия таможенных служащих по проверке сделанных объявлений путем опроса и досмотра и обложению таможенной пошлиной объявленных товаров⁴.

В начале XX века перед таможенным делом стояли четыре основные задачи. Главной из них оставалась фискальная, то есть пополнение государственной казны за счет таможенных сборов в форме таможенного дохода. Вторая задача была связана с экономической защитой и решалась через тарифы в форме протекционизма, третья, как отмечает К.Лодыженский, была чисто полицейская, то есть контроль за привозом в страну «предметов, представляющих опасность с точки зрения существующего государственного и общественного строя». Четвертая задача, решаемая таможенными органами, - статистическая⁵. О.Ю. Бакаева говорит о фискальной и регулятивной функции таможенных органов в этот период⁶, О.В. Гречкина – о фискальной и правоохранительной⁷.

На наш взгляд, это позволяет говорить о том, что контрольные полномочия таможенных органов того периода реализовывались в

¹ Менделеев Д. И. Толковый тариф или Исследование о развитии промышленности России в связи с ее общим таможенным тарифом 1891 года. Санкт-Петербург: тип. В. Демакова, 1892. С. XXXIX.

² Менделеев Д. И. Толковый тариф или Исследование о развитии промышленности России в связи с ее общим таможенным тарифом 1891 года. Санкт-Петербург: тип. В. Демакова, 1892. С. 606.

³ Полагаем, данный этап явился прообразом таможенного декларирования товаров.

⁴ Погодина Н.А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 53.

⁵ Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского. М.: Автор, 1995. С. 117-118.

⁶ Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 37.

⁷ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 29.

осуществлении всех функций таможенного ведомства, при этом контроль отдельно не выделялся. Контроль выступал инструментом взимания таможенных сборов (их верного расчета и своевременного поступления), обеспечения запретов и ограничений в отношении определенных товаров, борьбы с контрабандным ввозом, реализации таможенно-тарифного механизма, ведения статистики внешнеторгового оборота. На подобную специфику контроля обращали внимание В.М. Горшенев и И.Б. Шахов, справедливо утверждая, что он носит всегда вторичный, производный характер, поскольку касается деятельности, которая существует вне и независимо от его осуществления¹.

Представляется, таможенный контроль являлся в тот период неотъемлемым элементом всей деятельности таможенных органов, средством реализации государственной таможенной политики.

Революционные преобразования 1917 года существенно изменили политическую, социально-экономическую ситуацию в стране, что не могло не отразиться на таможенной политике и ее основном инструменте – таможенном контроле.

В.Г. Храбсков говорит о новых формах осуществления контрольных функций таможенных органов после 1917 года².

Советское правительство, заботясь о защите экономических интересов страны, издало ряд постановлений, регулирующих таможенные формальности. В таможенные учреждения были направлены распоряжения по организации таможенного контроля. Первым правительственным документом, в котором закреплялись подчиненность таможенных органов и их функциональные обязанности, а также порядок ввоза и вывоза товаров, было постановление СНК

¹ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., «Юридическая литература», 1987. С. 54.

² Храбсков В.Г. Таможня и закон. Москва: «Юрид. литература», 1979. С. 49-50.

РСФСР от 29 декабря 1917 г. «О порядке выдачи разрешения на ввоз и вывоз товаров»¹.

На первом этапе социалистического строительства реализация ленинской идеи государственной монополии внешней торговли практически свела на нет систему таможенно-тарифного регулирования. Например, в период военного коммунизма неоднократно предлагалось закрыть таможенные учреждения².

В период новой экономической политики таможенное регулирование было реабилитировано. С 1922 по 1928 гг. в стране формируется система управления таможенным делом, которая, безусловно, носила на себе отпечатки сложившейся во всей стране командно-административной машины. Контрольные функции таможенных органов стали доминирующими. Следует согласиться с О.В. Гречкиной в том, что в период национализации всей торговли и промышленности таможенные органы утратили свои налоговые функции и превратились в контрольно-пропускные пункты по приему-хранению грузов³.

В 1924 году был принят первый и последний в советской истории Таможенный Устав СССР⁴. Согласно его положениям формами таможенного контроля выступали досмотр и передосмотр товаров⁵. Неразрывно с правовым регулированием таможенного контроля во все времена выступала правовая регламентация ответственности за контрабанду и иные нарушения таможенных правил. Так, Таможенный Устав СССР 1924 года предусматривал административную ответственность за такие нарушения как: недостача против показаний грузовых документов в весе, количестве товаров или предметов товаров (аналог современного недостоверного декларирования товаров); повреждение таможенных замков, пломб, печатей и шнуров, наложенных таможенным надзором (аналог изменения средств таможенной

¹ Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России. 3-е изд., доп. / Под общ. ред. А.Е. Жерихова. М.: РУСИНА-РПРЕСС, 2004. С. 275.

² Красин Л.Б. Вопросы внешней торговли. Москва: «Междунар. отношения», 1970. С. 75.

³ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 33.

⁴ Принимаемые позже подобные нормативные акты называются таможенными кодексами.

⁵ Таможенный Устав СССР 1924 года // СЗ СССР. 1925. № 5. С. 53.

идентификации); погрузку или выгрузку товаров без надлежащего разрешения таможи (аналог совершения грузовых или иных операций с товарами, находящимися под таможенным контролем, без разрешения или уведомления таможенного органа) и др. (раздел VI «О взысканиях за нарушения монополии внешней торговли и таможенных правил и о порядке делопроизводства по этим нарушениям»)¹.

Первый Таможенный кодекс СССР 1928 года возлагает на таможенные органы контроль за выполнением постановлений высших органов власти о государственной монополии внешней торговли, взиманием таможенных сборов и осуществлением всех других таможенных операций². Он устанавливает порядок разработки таможенной политики, ориентирует таможенные органы на правовое обоснование таможенных операций, форм и методов таможенного контроля, а также регулирует вопросы ответственности за нарушения таможенных правил³.

В период Великой Отечественной войны на таможи были возложены важные обязанности по контролю грузов, поступающих по ленд-лизу и по линии Международного Красного Креста. В этот период контрольная функция советской таможи - доминирующая.

В 60-е годы XX века таможенный контроль усложняется и дифференцируется на ряд видов: «таможенный контроль за грузами», «таможенный контроль в морских портах, на железнодорожных станциях, в аэропортах, в речных портах и на шоссейных дорогах», «таможенный контроль за предметами валюты и валютными ценностями, перевозимыми отдельными лицами», «таможенный контроль за грузами и предметами дипломатических представительств и дипломатов, а также дипломатической почтой»,

¹ Там же. С. 62-70.

² См.: Таможенный кодекс Союза ССР: (Утв. постановлением ЦИК и СНК СССР от 19-го дек. 1928 г.) : Доп. действующими тамож. постановлениями, правилами к ним и другими распоряжениями, относящимися к тамож.операциям / Глав. тамож. упр. Министерства внешней торговли СССР. Москва: Междунар. кн.: тип. № 2. Упр. изд-в и полиграфии Ленгорисполкома, 1946.

³ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 36.

«таможенный контроль за международными почтовыми отправлениями»¹. Он также выступает отражением и инструментом защиты государственной монополии внешней торговли.

Таможенный кодекс СССР 1964 года устанавливал, что таможенные учреждения производят досмотр грузов для установления законности их перемещения через государственную границу СССР, определения тарифного наименования, цены, количества и в подлежащих случаях качества². Значение данного документа в развитии таможенного контроля как функции таможенных органов в том, что он вводит обязательное закрепление результатов досмотра в письменной форме, так называемая досмотровая роспись, которая послужила родоначальницей современного акта таможенного досмотра³. Таким образом, регламентируется и закрепляется документальная фиксация результатов контрольной деятельности таможенных органов.

Советскую таможенную службу в этот период Ю.Г. Кисловский называет «контролером»⁴, А.Н. Козырин – «чемоданной»⁵, другие ученые свидетельствуют об упрощении системы организации таможенного дела в связи с падением числа субъектов экспортно-импортных операций, уменьшением оборота международного пассажирского сообщения⁶.

Этот период связан с первыми попытками научного осмысления таможенных правоотношений. Юристы - исследователи таможенного права относят данную совокупность норм к административной отрасли советского права. В.Г. Храбсков полагает, что поскольку эти (таможенные – С.А.) отношения складываются в процессе управления, то они регулируются

¹ Кисловский Ю.Г. История таможни государства Российского. М.: Автор, 1995. С. 170-171.

² См.: Таможенный кодекс Союза ССР: Офиц. текст: [Утв. 5/V 1964 г.] / М-во внешней торговли СССР. Глав. таможенное упр. - Москва: Юрид. лит., 1965.

³ Погодина Н.А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 61-62.

⁴ Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России. 3-е изд., доп. / Под общ. ред. А.Е. Жерихова. М.: РУСИНА-ПРЕСС, 2004. С. 54.

⁵ Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма : сравнит.-правовое исслед.: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 3.

⁶ Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 41.

нормами административного права¹. Данную позицию поддерживают Л.Н. Марков² и К.К. Сандровский, который говорит о таможенном праве как о «совокупности норм, касающихся таможенного контроля»³.

Распад СССР, характер развития внешнеэкономических связей, переориентация таможенного дела с пассажиров на внешнеэкономическую деятельность требовали срочного расширения и совершенствования структуры таможенных органов⁴.

90-е годы XX века отмечены усилением частно-правовых тенденций в регулировании экономики. Это стало закономерным процессом, так как в течение 70 лет до этого она регулировалась публично-правовыми методами, в которых доминировали командно-административные.

А.Н. Козырин справедливо отмечает, что по мере развития рыночных механизмов в экономике, расширения международного сотрудничества России с зарубежными странами в определении таможенного права наметился отказ от его отождествления с правовым регулированием таможенного контроля⁵.

Политика перестройки и гласности, экономические реформы требовали новых законодательных и организационных подходов в таможенной политике. В 1991 году был принят Таможенный кодекс СССР 1991 года, который действовал два года⁶. Следует согласиться с мнением ученых о том, что с его принятием таможенное законодательство стало обретать черты целостности и системности как в плане унификации таможенных процедур, так и использовании опыта международных таможенных служб. В новом

¹ Храбсков В.Г. Таможня и закон. Москва: «Юрид. литература», 1979. С. 5.

² См.: Марков Л. Н. Таможенное право СССР: Учеб. пособие / М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Иркут. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Юрид. фак. гос. права и сов. стр-ва. – Иркутск: [б. и.], 1973.

³ Сандровский К.К. Таможенное право. Киев, 1974. С. 18.

⁴ Управление таможенным делом: учебное пособие / В.В. Макрусев, В.А. Черных, В.Т. Тимофеев, А.Ф. Андреев, М.В. Бойкова, И.Н. Колобова, В.Ю. Дианова, С.В. Барамзин, В.Ф. Волков; под общей ред. В.В. Макрусева и В.А. Черных. СПб.: Троицкий мост, 2012. С. 121.

⁵ Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма : сравнит.-правовое исслед.: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 23.

⁶ Таможенный кодекс СССР от 26 марта 1991 г. № 2052-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 17. Ст. 484.

таможенном законодательстве значительное место и роль заняли административно-процессуальные нормы¹.

Таможенный контроль согласно Таможенному кодексу СССР 1991 года производится путем проверки документов, таможенного досмотра, учета предметов, таможенного обеспечения².

Таможенный кодекс РФ 1993 года (далее - ТК РФ 1993 года) явился первым кодифицированным актом российского таможенного законодательства после распада СССР³. Разработанный в условиях либерализации внешней торговли и формирования рыночных механизмов в экономике он явился важным этапом развития правового регулирования таможенного контроля. Тенденция административно-процессуальной регламентации таможенных процедур нашла в его положениях дальнейшее развитие.

Согласно статье первой ТК РФ 1993 года таможенный контроль выступал как одно из средств проведения таможенной политики в жизнь.

В статье 10 ТК РФ 1993 года среди основных функций таможенных органов называлось осуществление и совершенствование таможенного контроля и таможенного оформления, а также осуществление иных видов контроля: контроля за вывозом стратегических и других жизненно важных для интересов Российской Федерации материалов (экспортный контроль), валютного контроля.

Согласно статье 180 ТК РФ 1993 года таможенный контроль проводится должностными лицами таможенных органов РФ путем проверки документов и сведений, необходимых для таможенных целей; таможенного досмотра (досмотра товаров и транспортных средств, личного досмотра как исключительной формы таможенного контроля); учета товаров и транспортных средств; устного опроса физических лиц и должностных лиц; проверки системы

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 42.

² Комментарий к Таможенному кодексу СССР и Закону СССР о таможенном тарифе / Хоз. товарищество «Акцепт». – Свердловск: ХТ «Акцепт», 1991. С. 18.

³ См.: Таможенный кодекс Российской Федерации (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) (ред. от 26.06.2008) // Российская газета. 1993. № 138.

учета и отчетности; осмотра территорий и помещений складов временного хранения, таможенных складов, свободных складов, свободных таможенных зон и магазинов беспошлинной торговли и других мест, где могут находиться товары и транспортные средства, подлежащие таможенному контролю, либо осуществляется деятельность, контроль за которой возложен на таможенные органы РФ; в других формах, предусмотренных настоящим Кодексом и иными актами законодательства РФ по таможенному делу либо не противоречащих законодательным актам РФ¹. Таким образом, законодатель оставляет перечень форм таможенного контроля открытым.

ТК РФ 1993 года действовал более десяти лет и явился базой для развития рыночных тенденций в экономической жизни страны, для становления внешнеэкономического потенциала обновленной России. Вместе с Законом РФ «О таможенном тарифе»² он стал основой возрождения таможенно-тарифных механизмов регулирования внешней торговли. Ученые неоднократно подчеркивали его значение и прогрессивный характер, в особенности применительно к регламентации административной ответственности за нарушения таможенных правил³.

Многолетний переговорный процесс по вступлению России во Всемирную торговую организацию, проблемы правоприменительной практики таможенных органов⁴, наметившаяся реформа государственного управления предъявляли новые требования к таможенному законодательству.

¹ Таможенный кодекс Российской Федерации (утв. ВС РФ 18.06.1993 № 5221-1) (ред. от 26.06.2008) // Российская газета. 1993. № 138.

² О таможенном тарифе : Закон РФ от 21.05.1993 № 5003-1 // Российская газета. 1993. № 107.

³ Таможенное право: учебное пособие / под ред. В.Г. Драганова, М.М. Рассолова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. С. 398; Панова И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Правоведение. 2000. № 2. С. 120; Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 46-47.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.1998 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова» // Российская газета. 1998. № 58; Определение Конституционного Суда РФ от 13.01.2000 № 21-О «По жалобам малого предприятия «Кинескоп» и Сочинского пассажирского автотранспортного предприятия № 2 на нарушение конституционных прав и свобод статьей 276 Таможенного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. 2000. № 67.

25 апреля 2003 года был принят новый Таможенный кодекс РФ (далее – ТК РФ 2003 года), который вступил в силу с 1 января 2004 года¹. Данный документ был основан на Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции) и явился отражением прогрессивных тенденций в системе правового регулирования внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации. Среди новелл ТК РФ 2003 года выделим те, которые непосредственно касались таможенного контроля.

Во-первых, отметим существенное ограничение полномочий федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, в сфере установления дополнительных правил таможенного оформления и таможенного контроля. По Таможенному кодексу РФ 1993 года Государственный таможенный комитет РФ был наделен правом устанавливать новые таможенные режимы, не указанные в кодексе. Теперь же новые режимы вводятся только законом. Таким образом, новый кодекс четко определял пределы правотворчества федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела.

Во-вторых, особенностью ТК РФ 2003 года стала более точная формулировка многих терминов, среди которых было понятие таможенного контроля. В соответствии с п. 19 части 1 статьи 11 данного документа таможенный контроль - совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации². Данное определение было максимально приближено к положениям Киотской конвенции в отношении таможенного контроля.

В-третьих, законодатель впервые закрепляет принципы проведения таможенного контроля (ст. 358 ТК РФ 2003 года), среди которых – использование системы управления рисками. Это также было связано с

¹ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ // Российская газета. 2003. № 106.

² Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ // Российская газета. 2003. № 106.

требованиями Киотской конвенции¹ и явилось прогрессивным шагом в направлении упрощения административных процедур таможенного контроля. Таким образом, несмотря на то, что Киотская конвенция вступила в силу для Российской Федерации 4 июля 2011 года, отдельные ее положения были инкорпорированы в российское таможенное законодательство значительно раньше.

В-четвертых, ТК РФ 2003 года впервые определялись четкие перечни документов, которые должны были предоставляться декларантом для таможенного оформления. В соответствии со статьей 63 ТК РФ 2003 года иные документы таможенный орган требовать был не вправе. Новый Кодекс также устанавливал исчерпывающие перечни документов, предоставляемых перевозчиком в месте доставки товара. Следует признать значение этих положений в части ограничения дискреционных полномочий таможенных органов при проведении таможенного контроля.

В-пятых, в целях упрощения и ускорения процедуры таможенного оформления предоставление необходимых документов стало возможно в электронном виде. О необходимости введения автоматизации процедуры проверки таможенной декларации в среде ученых и практиков говорилось давно. И теперь законодатель официально вводит эту возможность.

В-шестых, важной новеллой кодекса явилась отмена лицензирования деятельности таможенных перевозчиков, брокеров, а также владельцев складов временного хранения и таможенных складов. В соответствии со статьей 18 ТК РФ 2003 года лица, занимающиеся этими видами деятельности, заносятся в специальные реестры, и им выдавались свидетельства о занесении в реестр.

В-седьмых, при декларировании товаров участники внешнеэкономической деятельности получили право подать таможенную декларацию в любой таможенный орган. По Таможенному кодексу РФ 1993

¹ Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26.06.1999) // СЗ РФ. 2011. № 32. Ст. 4810.

года декларация могла быть подана лишь в таможенном органе, который функционирует в регионе регистрации лица (места проживания).

В-восьмых, статья 366 ТК РФ 2003 года устанавливала десять форм таможенного контроля, причем перечень форм впервые в отечественном таможенном законодательстве являлся закрытым.

В-девятых, важной новацией кодекса явилось существенное сокращение сроков для выпуска товаров и, соответственно, продолжительности текущего таможенного контроля. Согласно статье 152 кодекса он составлял 3 рабочих дня (по сравнению с десятью днями по Таможенному кодексу РФ 1993 года).

В-десятих, появляются элементы регламентации таможенного контроля после выпуска товаров. Статья 361 документа впервые устанавливала годичный срок проверки достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств.

В-одиннадцатых, впервые в отечественном таможенном законодательстве появляется понятие «специальных упрощенных процедур таможенного оформления для отдельных лиц» (статья 68 ТК РФ 2003). Законодатель определяет для отдельных категорий лиц специальные процедуры прохождения текущего контроля. Позже данная новация получит развитие в институте уполномоченного экономического оператора.

В-двенадцатых, развивается специализация таможенного контроля, появляются и регламентируются новые его виды. Таможенный контроль товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, впервые оформляется в административно-процедурном отношении. Отдельная глава 38 ТК РФ 2003 года была посвящена мерам, принимаемым таможенными органами в отношении данной категории товаров. Ее положения инкорпорировали нормы Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС/TRIPS)¹ в части применения пограничных мер по защите прав интеллектуальной собственности. Таким

¹ Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС/TRIPS) [рус., англ.] (Заключено в г. Марракеше 15.04.1994) // СЗ РФ. 2012. № 37 (приложение, ч. VI). Ст. 2818-2849.

образом, несмотря на то, что Соглашение ТРИПС вступило в силу для России только 22 августа 2012 года, нормы российского таможенного законодательства задолго до этого соответствовали его положениям в сфере борьбы таможенных органов с оборотом контрафактной продукции.

Отдельная глава (глава 23) ТК РФ 2003 года была посвящена перемещению товаров физическими лицами для личных, семейных, домашних и иных не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности нужд. Это явилось разрешением целого ряда проблемных вопросов, связанных с перемещением физических лиц из стран ближнего зарубежья, перевозом их домашних вещей, и возникших после распада СССР. Статья 282 документа устанавливала стоимостные ограничения при таможенном контроле таких товаров. При этом весовые ограничения не предусматривались.

На основании всех этих положений можно сделать важные выводы об общей направленности ТК РФ 2003 года. Данный документ сделал принципиальный поворот от жесткого администрирования в сфере регулирования внешнеэкономических отношений к большему учету интересов участников внешнеэкономической деятельности, к либерализации таможенного законодательства. На законодательном уровне устанавливаются процедурные рамки таможенного контроля, детализируется административно-правовая регламентация актуальных видов таможенного контроля, вектором которой является учет прав и интересов участников ВЭД и иных подконтрольных лиц. Все это явилось естественным этапом на пути приближения российского опыта в этой сфере к международным стандартам и правилам.

Принятие ТК РФ 2003 года, по мнению О.Ю. Бакаевой, позволяет говорить о переходе от «таможни для правительства» к «таможне для участников внешней торговли»¹. В это период появляется выражение

¹ Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 46.

«контроль в виде сервиса»¹, начинает формироваться научная концепция «сервисной таможни»².

Стремительные интеграционные процессы на постсоветском пространстве требуют правового обеспечения экономического объединения государств. Это находит отражение в развитии таможенного законодательства Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана в рамках евразийской экономической интеграции. С вступлением в силу в 2010 году Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС) таможенное регулирование в большей части переходит на наднациональный, интеграционный уровень. Происходит это поэтапно: с 1 января 2010 года объединившиеся государства стали применять во внешней торговле с третьими странами единый таможенный тариф (на основе Единой товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности) и единые меры нетарифного регулирования, а также упорядочили тарифные льготы и преференции для товаров из третьих стран; с июля 2010 года начал действовать ТК ТС; с 1 июля 2011 года был фактически отменен таможенный контроль на внутренних границах стран Таможенного союза.

С 1 января 2015 года вступает в силу Договор о Евразийском экономическом союзе³, членами которого в настоящее время являются Россия, Белоруссия, Казахстан, Армения и Кыргызстан. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в условиях интеграции продолжается, совершенствуется, приобретает новые качества.

Согласно пункту 31 части 1 статьи 4 Таможенного кодекса Таможенного союза таможенный контроль - совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления

¹ Новые информационные технологии таможенного администрирования: контроль в виде сервиса // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=4337B0&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 20.01.2018).

² Новиков А.Б. Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2006. № 10. С. 19-24.

³ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (с посл. изм. и доп.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2014).

рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства государств - членов таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы¹.

ТК ТС содержит целый ряд новаций, часть из которых относится к регламентации таможенного контроля. Среди них: изменения, касающиеся форм таможенного контроля, сроков проведения контроля после выпуска товаров; выделение объектов таможенного контроля; регламентация административной процедуры таможенной экспертизы при проведении контроля; формирование института уполномоченного экономического оператора как развитие института специальных упрощенных процедур; сокращение сроков выпуска товаров; существенное изменение понятийного аппарата. Все они в целом свидетельствуют об упрощении и ускорении таможенных операций и процедур, развитии регламентации административных процедур таможенного контроля, снижении административных барьеров при прохождении таможенного контроля.

Таможенный контроль как функция таможенных органов развивается и совершенствуется под воздействием как интеграционных процессов, так и вектора административной реформы в области государственного управления. Тенденции упрощения прохождения таможенного контроля, необременительности для бизнеса, развития процедурных рамок таможенного контроля, снижения административных барьеров для подконтрольных лиц получили развитие в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС)².

Законодатель дополнил понятие таможенного контроля, которое с 2004 года фактически повторяло положения Киотской конвенции, посвященные таможенному контролю. В ТК ЕАЭС он определен как совокупность

¹ Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615 (утратил силу).

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

совершаемых таможенными органами действий, направленных на проверку и (или) обеспечение соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании (пп. 41 п. 1 ст. 2 ТК ЕАЭС).

Другой важной новеллой ТК ЕАЭС в области регламентации таможенного контроля является появление нового понятия «меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля» (ст. 119 ТК ЕАЭС). Полагаем, что формы таможенного контроля и меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля, можно отнести к инструментарию таможенного контроля¹.

Таможенный контроль как административно-процедурный институт в ТК ЕАЭС отражен, во-первых, посредством двух внешнеорганизационных форм выражения: традиционной формы контроля и мер, обеспечивающих его проведение. Во-вторых, в содержании таможенного контроля возможно усмотреть дуалистическую целевую направленность контрольно-надзорного воздействия: проверку соблюдения действующего законодательства и обеспечение его соблюдения. Впервые законодатель разграничивает подобные сферы направленности таможенного контроля. Это свидетельствует о новом этапе развития таможенного контроля как административно-процедурного института, его усложнении, оптимизации структурно-функционального наполнения, а также об усилении позитивной, регулирующей составляющей контроля. В современных условиях таможенный контроль призван играть не обеспечительную, обслуживающую роль применительно к фискальной и правоохранительной функциям таможенной службы, а именно регулирующую, положительную, с элементами творческой деятельности (используя

¹ См.: Агамагомедова С.А. Проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: приоритеты и перспективы // Законодательство. 2016. № 1. С. 41-48.

терминологию М.С. Студеникиной¹), роль во взаимодействии государства и лиц, реализующих свои права в рассматриваемой сфере.

Таким образом, законодатель впервые делит все действия таможенных органов в рамках осуществления таможенного контроля на действия, направленные на проверку соблюдения законодательства (и союзного, и национального), и действия, направленные на его обеспечение.

Это, на наш взгляд, отражает определенную профилактическую, позитивную составляющую таможенного контроля, сфера которой в последние годы расширяется. Развитие административно-процедурного обеспечения таможенного контроля свидетельствует о тенденции, когда целью контрольно-надзорных мероприятий таможенных органов становится не выявление правонарушений, а их предупреждение. Подобная тенденция присуща сегодня всей системе контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. В контрольно-надзорном направлении правоприменительной деятельности таможенных органов она отразилась, к примеру, в появлении такой разновидности таможенных проверок как профилактические. Последние (в том числе) имеет в виду законодатель, выделяя действия таможенных органов в рамках осуществления таможенного контроля, направленные на проверку соблюдения законодательства.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что таможенный контроль как функция таможенных органов прошел период длительной эволюции, неразрывно связанной с социально-экономическим, политическим, правовым развитием нашего государства. Рассматривать правовое регулирование таможенного контроля вне контекста развития государства, его функций, аппарата и специфики организационно-правового механизма публичного управления нельзя.

Контрольно-надзорные полномочия были присущи таможенным органам с самого начала формирования системы таможенных органов как части

¹ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература, 1974. С. 11.

публично-правового аппарата государства. Таможенный контроль на начальном этапе играет обеспечивающую роль в реализации фискальной и правоохранительной функций таможенного ведомства. Как один из видов государственного контроля (надзора) он постепенно процедурно оформляется, усложняется, дифференцируется. О полноценной, достаточно самостоятельной и обособленной функции таможенного контроля следует говорить только в советский период. Эта функция становится основной, наряду с правоохранительной, при этом фискальные функции таможни в данный период нивелированы.

Таким образом, генезис правового регулирования таможенного контроля в отечественном законодательстве позволяет говорить о таможенном контроле как развивающемся, динамичном институте с присущими ему тенденциями развития. Последние обусловлены как сферой контрольного регулирования со стороны таможенных органов (внутренние условия), так и внешними факторами, связанными с влиянием международных стандартов в области таможенного регулирования на регламентацию таможенного контроля.

§ 2. Таможенный контроль в условиях евразийской интеграции: понятие, правовая основа

В условиях развития интеграционных процессов на территории постсоветского пространства приобретают особую актуальность вопросы правового регулирования таможенного контроля. Таможенное законодательство стремительно развивается в рамках евразийской экономической интеграции. При этом все больше аспектов деятельности таможенных органов как органов исполнительной власти регулируются на наднациональном уровне, уровне интеграционного образования.

Вступление в силу Договора о ЕАЭС дало новый толчок процессам гармонизации и унификации на территории государств, создавших

Евразийский экономический союз. Создание Евразийского экономического союза как новой формы межгосударственной интеграции, в рамках которой обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной, согласованной или единой политики в определенных отраслях экономики, должно быть обеспечено в нормативно-правовом отношении.

Российская и зарубежная правовая наука давно констатирует влияние международной интеграции на правовое развитие¹. Ученые говорят об изменении сущности права как феномена, все более активно проявляющегося в качестве регулятора общественных отношений не только на национальном, но и надгосударственном уровне².

Наиболее наглядно данное влияние происходит в сфере таможенного регулирования. Таможенное администрирование (управление в таможенной сфере) чутко и быстро реагирует на интеграционные процессы. Это закономерно, так как таможенное регулирование представляет собой правовое регулирование общественных отношений, связанных с трансграничным перемещением товаров, призванное обеспечивать свободу перемещения товаров на определенной ступени экономической интеграции. При этом скорость влияния и реагирования таможенного законодательства не всегда гарантирует должное качество нормативно-правового регулирования в сфере внешнеэкономической деятельности. В этих условиях растет значимость эффективности государственно-управленческой деятельности в таможенной сфере, которая в свою очередь основана на таможенном контроле как базовом институте таможенного администрирования.

Таможенный контроль как социальное и правовое явление активно исследуется учеными с самых разных позиций. Это закономерно, так как данный вид государственного контроля призван обеспечивать базовые основы

¹ Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник Российской академии наук. 2015. Том 85. № 3. С. 195.

² Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М.: Проспект, 2011. С. 268.

государственной и общественной безопасности, защиту прав и законных интересов всех участников таможенных правоотношений. В условиях развития интеграционных процессов предназначение таможенного контроля как формы таможенного администрирования трансформируется и приобретает качественно новые характеристики. В связи с этим мы разделяем позицию исследователей, заключающуюся в отнесении данного вида контроля к основным видам специального контроля, имеющим особую значимость на современном этапе становления в России рыночной экономики¹.

На это обращают внимание и другие ученые. По мнению Д.А. Янчукова, учитывая всепроникающий характер таможенного дела, его возрастающую роль в условиях формирования рынка, представляется возможным говорить об особой роли государственного таможенного контроля, на каждом этапе осуществления внешнеэкономической деятельности².

Для выявления сущности и содержания таможенного контроля прежде всего необходимо дать определение данному понятию. В связи с этим следует согласиться с исследователями, которые считают определение понятия таможенного контроля первоочередной задачей в деле разработки его эффективности³.

Определение таможенного контроля на протяжении последних двух десятилетий традиционно содержится в таможенном законодательстве. Также, определения таможенного контроля, близкие к законодательному, приводятся и в учебной литературе⁴. При этом под совокупностью осуществляемых

¹ Правовое регулирование государственного контроля: монография (отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев). – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013 // СПС «Гарант».

² Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 24.

³ Юркин Т.Ю. Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 34.

⁴ Основы таможенного дела: Учебное пособие в VII выпусках. Организация и технология таможенного контроля / Под ред. А.Г. Васильева, Е.Ф. Галанжина, А.Ф. Ленартовича. М., 1995. Вып. II. С. 5.

таможенными органами мер понимаются формы и способы производства таможенного контроля¹.

Таможенный контроль как вид государственного контроля назван в пункте 3.1. статьи 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в перечне видов контроля, в отношении которых положения данного нормативно-правового акта не применяются².

Что касается научных исследований в области таможенного контроля, то в этом плане определения контроля отличаются многообразием подходов и затрагивают различные аспекты данного понятия.

Таможенный контроль включает совокупность мер наблюдения за объектами контроля, проверки фактического соблюдения таможенных норм и правил и реагирование на установленные правомерные и неправомерные действия и бездействие контролируемых лиц, имеющих отношение к перемещению товаров через таможенную границу. Совокупность этих мер зависит от конкретных ситуаций, но в общем виде включает в себя организационно-управленческие меры³.

По мнению А.Ф. Ноздрачева под таможенным контролем имеется в виду совокупность положений, предусматривающих порядок совершения таможенных операции и определяющих статус товаров и транспортных средств для таможенных целей⁴.

О.Ю. Бакаева называет таможенный контроль одним из основных институтов таможенного права как комплексной отрасли законодательства, а

¹ Юркин Т.Ю. Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 42.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Российская газета. 2008. № 266.

³ См.: Основы таможенного дела / под общей редакцией В.Г. Драганова. М.: «Экономика», 1998. С. 109 (раздел написан доц. В.Ф. Титовым).

⁴ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 24.

также действенным средством предупреждения нарушений таможенного законодательства¹. Аналогичную позицию высказывает Н.В. Терехов².

По мнению Г.В. Матвиенко, таможенный контроль представляет собой разновидность таможенного производства и в рамках таможенного процесса сосуществует с иными видами таможенных производств и процедур, сопутствует всему таможенному процессу³.

В процессуально-процедурном аспекте рассматривает таможенный контроль и А.Б. Новиков, понимая под ним совокупность контрольных процедур, реализующих формы таможенного контроля и формы управления контрольной деятельностью, которые осуществляются таможенными органами на базе системы управления таможенными рисками⁴.

Б.Н. Габричидзе определяет таможенный контроль как совокупность мер, акций, правовых актов и других действий, осуществляемых таможенными органами Российской Федерации в целях обеспечения законодательства РФ о таможенном деле, а также иного законодательства и международных договоров РФ, контроль за исполнением которых возложен на таможенные органы России⁵. О.В. Гречкина рассматривает таможенный контроль как административно-юрисдикционную деятельность⁶.

И.И. Дюмулен понимает под таможенным контролем комплекс мер, осуществляемых таможенной службой в целях обеспечения того, что ввоз и

¹ Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России / Отв. ред. Н.И.Химичева. М.: Юристъ, 2004. С. 228.

² Терехов Н. В. Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеторговой деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 15.

³ Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 151.

⁴ Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011. С. 16.

⁵ Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 223.

⁶ Гречкина О.В. Таможенный контроль как административно-юрисдикционная деятельность // Теория и практика административного права и процесса: материалы четвертой Всероссийской науч.-практ. конф. (пос. Небуг, 9-11 октября 2009 г.): в 2 ч. / отв. ред. профессор В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2009. Ч. I. С. 121-125.

вывоз товаров и транспортных средств и другие операции с ними производится в согласии с законами страны¹.

Ученые позиционируют таможенный контроль и как нетарифный барьер². Отдельные авторы говорят об «антиконтрабандном» контроле применительно к таможенным органам³.

Е.В. Сергеев считает, что таможенный контроль объединяет меры административного и финансового характера⁴.

Д.А. Янчуков включает таможенный контроль в качестве составляющей в структуру современного таможенного дела, наряду с таможенными режимами, принципами перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, таможенным оформлением и иными элементами⁵.

Отдельные авторы понимают таможенный контроль как циклический процесс определения и проведения таможенными органами комплексов контрольных мероприятий в отношении товаров и транспортных средств международной перевозки, перемещаемых через таможенную границу⁶.

Что касается рассмотрения таможенного контроля как вида государственного контроля, как функции таможенных органов, как функции государственного управления в таможенной сфере, а также его административно-правового регулирования в условиях евразийской экономической интеграции, то, как уже упоминалось нами выше, специальных комплексных административно-правовых исследований в этом направлении в последние годы нет. Таможенный контроль называется различными авторами в качестве вида государственного контроля, однако единства по вопросу

¹ Дюмулен И.И. Всемирная торговая организация от «А» до «Я». Москва: ВАВТ Минэкономразвития России, 2012. С. 194.

² Таможенное право: Курс лекций: [В 2 т.] / [Азаров Ю. Ф., Блинов Н. М., Безлепкин Б. И. и др.]; Под ред. В. Г. Драганова; Науч. рук. автор. коллектива М. М. Рассолов. М.: Экономика, 1999. С. 259-260.

³ Блинов Н.М. Проектирование таможенной политики / Н.М. Блинов, В.Н. Иванов, В.Б. Кухаренко, А.Г. Пашинский. М.: Книга и бизнес, 2001. С. 238.

⁴ Сергеев Е.В. Таможенный контроль: проблемы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 19.

⁵ Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 50-51.

⁶ Богоева Е.М. Критерии принятия решений по проведению углубленного таможенного контроля товаров, перемещаемых через таможенную границу // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 4. С. 141.

отнесения его к определенной категории (разновидности) государственного контроля нет. Так, классифицируя государственный контроль по отраслевой направленности на отраслевой и межотраслевой, отдельные ученые относят его к отраслевому государственному контролю (наряду с налоговым, валютным и др.)¹.

Таможенный контроль относится специалистами также к одному из видов специального (функционального) контроля, когда контролируется одна из сторон деятельности подконтрольного объекта (также как валютно-экспортный контроль, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и др.)².

Д.Н. Бахрах, говоря о том, что административный надзор всегда специализирован и направлен на соблюдение обязательных специальных правил (санитарных, ветеринарных, таможенных, рыбной ловли, торговли и др.), таможенный контроль относит к административному надзору, а таможенные органы (наряду с пограничными, органами Государственной инспекции безопасности дорожного движения и иными органами) – к субъектам административного надзора³.

В работах представителей экономической науки высказывается мнение о том, что таможенный контроль вполне вписывается в общее определение «услуги» - деятельность (совокупность проверочных мероприятий), которую одна сторона (таможенные органы) может предложить другой (участники внешнеэкономической деятельности); неосязаемое действие, не приводящее к владению чем-либо. В то же время автор признает, что чистой услугой действия таможенных органов в части контроля за соблюдением таможенного

¹ Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2006. С. 33; Тарасов А.М. Государственный контроль в России: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 34.

² Правовое регулирование государственного контроля: монография (отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2013 // СПС «Гарант».

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 438-439, 443.

законодательства назвать нельзя, поскольку контрольная или надзорная деятельность не может быть предложена¹.

Помимо традиционного для законодательства и науки понятия таможенного контроля учеными используется понятие контроль в области таможенного дела. Безусловно, последнее понятие шире понятия таможенного контроля. В этой связи мы поддерживаем позицию Н.В. Терехова о том, что контроль в области таможенного дела выступает более объемной категорией, чем таможенный контроль, так как охватывает и производство по делам о нарушениях таможенных правил, и иной государственный контроль (например, ветеринарный, радиационный контроль перемещаемых товаров) и механизм прокурорского надзора².

В административно-правовых научных исследованиях используется также понятие «государственный контроль в таможенной сфере», под которым понимается «контроль со стороны уполномоченных государством органов за законностью действий в процессе подготовки к перемещению через таможенную границу товаров и транспортных средств, самого перемещения через нее товаров, транспортных средств и других предметов, а также в ходе «постконтроля» в целях осуществления эффективной таможенной политики в обществе и для обеспечения прав участников таможенных отношений»³.

Данное понятие имеет сложный, комплексный характер. Государственный контроль в таможенной сфере включает в себя таможенный контроль, полномочия по осуществлению которого принадлежат исключительно таможенным органам, и все иные виды государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которых частично (при определенных условиях, например, при трансграничном перемещении товаров) возложены на таможенные органы.

¹ Бек В.А. Система таможенного контроля как форма государственной услуги регулирования сферы торговли объектами интеллектуальной собственности: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2012. С. 11.

² Терехов Н. В. Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеторговой деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 62.

³ Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 10.

Законодатель на уровне ЕАЭС относит к компетенции таможенный органов экспортный, радиационный и иные виды государственного контроля (надзора), оставляя при этом данный перечень открытым и отсылая к национальному уровню правового регулирования различных «иных» видов контроля (пп. 8 п. 2 статьи 351 ТК ЕАЭС)¹.

Анализ обширной нормативно-правовой базы в сфере регламентации контрольных функций таможенных органов позволяет говорить о целой системе контроля, сформировавшейся в таможенной административной практике. Данная система включает в себя несколько видов государственного контроля и надзора. Среди них транспортный контроль, отдельные проверочные мероприятия в рамках санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и ветеринарного надзора, санитарно-эпидемиологический контроль и другие виды.

В отдельных научных работах специалисты применяют понятие «государственный контроль внешнеэкономической деятельности»². Д.А. Янчуков в своем диссертационном исследовании использует термин «государственный таможенный контроль»³, в других работах – «государственный контроль в таможенной сфере»; «государственный контроль в сфере таможенного дела»⁴.

Учеными также используется понятие контроля за деятельностью таможенных органов, который осуществляется по трем направлениям:

¹ В настоящее время таких видов государственного контроля (надзора) насчитывается более десяти.

² Бормотова Е.Г., Липатова Н.Г. Межведомственное информационное взаимодействие для обеспечения выполнения контрольных функций таможенными органами: Монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2014. С. 134.

³ На наш взгляд, данное сочетание не совсем корректно, так как таможенный контроль не может быть иным, «негосударственным».

⁴ Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 24; Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере в контексте реформирования системы таможенного администрирования // Труды Института государства и права РАН. 2011. № 2. С. 195-201; Янчуков, Д.А. Некоторые теоретические аспекты государственного контроля в сфере таможенного дела // Труды научной школы профессора Н.П. Медведева. 2010. Вып. 9. С. 83-90.

ведомственного контроля со стороны вышестоящих таможенных органов; прокурорского надзора; контроля судебного¹.

А.Б. Новиков также исследует систему контроля за деятельностью таможенной администрации, в качестве контрольных субъектов в которой выступают Счетная палата, судебные органы, прокуратура².

Данный подход понятен, его спецификой выступает принцип отнесения деятельности таможенных органов к контролируемой системе. Все научные позиции, рассмотренные нами выше, применяют при исследовании таможенного контроля критерий отнесения таможенных органов в контролирующей системе. В связи с этим следует выделить ведомственный контроль деятельности таможенных органов, который сочетает оба этих принципа: при его проведении деятельность таможенных органов является одновременно элементом и контролирующей, и контролируемой системы.

Д.А. Федорков вводит в научный оборот понятие таможенного валютного контроля экспортно-импортных операций как организационно-правовой формы валютного контроля. При этом он признает, что характерная особенность данной государственно-управленческой деятельности выражается в сочетании двух видов государственного контроля – таможенного и валютного³. На наш взгляд, с учетом того, что речь идет о двух самостоятельных и обособленных видах государственного контроля, имеющих при этом отличные подсистемы контролирующих субъектов, в данном случае уместно использовать понятия «валютный контроль в таможенном деле» или «валютный контроль, осуществляемый таможенными органами».

¹ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 621.

² См.: Новиков А.Б. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

³ Федорков Д.А. Таможенный валютный контроль экспортно-импортных операций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002. С. 8.

И.В. Тимошенко и Е.В. Сергеев используют сочетание «таможенно-банковский валютный контроль»¹, что также, с нашей точки зрения, некорректно.

Анализ далеко не всех существующих в юридической науке определений таможенного контроля позволяет сделать вывод о том, что ученые рассматривают таможенный контроль с самых разных позиций. При этом все теоретические взгляды исследователей можно разделить на две группы. Первая рассматривает таможенный контроль в рамках системы таможенного контроля как функции государственного управления в таможенной сфере; вторая выходит за рамки данной системы и позиционирует 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 (действий); как совокупность положений (норм, правил); как институт таможенного права; как средство предупреждения нарушений таможенного законодательства; как разновидность таможенного производства в рамках таможенного процесса; как специализированную деятельность; как критерий статуса товара; как услугу.

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

Кроме того ведущие исследователи в области таможенного права (А.Ф. Ноздрачев, Б.Н. Габричидзе) определяют таможенный контроль неотъемлемым элементом структуры таможенного дела, наряду с таможенными режимами, таможенными платежами, перемещением через таможенную границу товаров и транспортных средств и другими «блоками»².

¹ Тимошенко И.В. Таможенное право России: курс лекций. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: «Издательство ПРИОР», 2002. С. 300; Сергеев, Е.В. Таможенный контроль: проблемы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 43.

² Таможенное право: учебник / [Гравица А.А. и др.]; отв. ре. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 4; Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право. М.: Изд-во НОРМА. 2001. С. 16.

Все рассмотренные нами подходы имеют право на существование и только подтверждают сложность и комплексность категории «таможенный контроль». В связи с этим следует поддержать позицию Г.В. Матвиенко о перспективности использования системного подхода в анализе контроля в области таможенного дела. По ее мнению контрольно-надзорную деятельность таможенных органов следует также рассматривать в системе всеобщего государственного контроля¹.

Формирование единого экономического пространства и участие России в евразийской интеграции обуславливают новый этап правового регулирования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти. В этой сфере специалисты выделяют две тенденции: отмену отдельных видов государственного контроля на границе с государствами-участниками интеграции и унификацию процедур осуществления государственного контроля (надзора) на единой территории интеграционного образования².

Основой рассматриваемого механизма правового регулирования таможенного контроля являются нормы административного права. По мнению ведущих современных ученых, в системе административного правового регулирования правовым нормам отводится центральное место, ибо их отсутствие непременно приведет к безжизненности всей системы функционирования административного права³.

Властно-распорядительный характер взаимоотношений, складывающихся в рамках реализации таможенного контроля, обуславливает единственно возможную, приемлемую форму правового регулирования – посредством административно-правовых норм материального и процессуального содержания.

¹ Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 151.

² Правовое регулирование государственного контроля: монография (отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2013. СПС «Гарант».

³ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 397.

Подтверждением данной позиции является мнение ученых о том, что реализация исполнительной власти возможна только в административно-правовой форме¹. Таможенный контроль как функция и форма государственного управления в таможенной сфере обеспечивается исключительно административно-правовыми нормами.

Административно-правовое регулирование таможенного контроля представляет собой воздействие средствами правового и организационного характера на сферу внешнеэкономической деятельности, направленное на содействие ее развитию, обеспечение безопасности, защиту прав и свобод физических и юридических лиц.

Административно-правовое регулирование таможенного контроля в условиях евразийской интеграции меняется, совершенствуется, развивается. Вектор этого развития обусловлен различными тенденциями. Это и процессы углубления и расширения интеграционных процессов, это и направленность административной реформы в современных условиях, это и влияние информационных технологий на процессы государственного управления, это и влияние международных стандартов в области таможенного регулирования. Таким образом, административно-правовое регулирование таможенного контроля в современных условиях впитывает в себя прогрессивные идеи международного и национального правопорядка, в рамках которого права и интересы личности являются своеобразным стержнем, остовом, ядром.

Сегодня законодатель стремится не только признать права и свободы человека высшей ценностью, но и найти должные обеспечительные, охранительные и регулятивные меры для них путем комплексного использования различных отраслевых норм².

Ученые неоднократно отмечали комплексность современного таможенного законодательства. Оно включает в себя нормы конституционного,

¹ Административное право: учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2000. С. 261.

² Радченко С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых методов регулирования информационных правоотношений // Право и политика. 2008. № 5 (101). С. 1221.

административного, финансового, гражданского и иных отраслей права. Анализ содержания и сущности отношений в области таможенного дела, а также норм, регулирующих рассматриваемые отношения, позволяет ученым сделать вывод о том, что эти отношения имеют как политическое, административно-управленческое, так и финансово-экономическое содержание¹.

Другие ученые подчеркивают административно-правовой характер подобного регулирования, подчеркивая, что таможенное регулирование осуществляется посредством установления определенных административно-правовых отношений, т. е. путем установления определенных правил поведения субъектов правоотношений и применения норм таможенного законодательства².

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.

При этом необходимо признать не просто доминирующую, а исключительную роль норм административного права в системе норм права, регламентирующих функционирование рассматриваемого нами механизма. Оказывая воздействие на организационно-структурные и организационно-функциональные отношения, нормы административного права как целостная подсистема управленческой воли государства обеспечивают эффективность реализации, оптимизацию и корреляцию функций государственного управления. Они (нормы) не просто закрепляют складывающиеся здесь общественные связи, а активно влияют на их совершенствование и развитие³.

Нормативным правовым актам как элементу механизма административно-правового регулирования таможенного контроля присущи следующие характерные черты.

¹ Кобзарь-Фролова М.Н. О методах правового регулирования отношений в области таможенного дела // Таможенное дело. 2012. № 3. С. 5-8.

² Головин В.В. Особенности административно-правового регулирования таможенного дела (по материалам Российской Федерации и Европейского Союза): дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 23.

³ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 25.

1. Предметная системность и целостность. Система административно-правового регулирования таможенного контроля выступает подсистемой административно-правового регулирования в целом и одновременно таможенного регулирования как системы правового регулирования отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу.

2. Целевая обусловленность. Административно-правовое регулирование таможенного контроля, несмотря на разнообразие форм, методов и уровней подобного регулирования, объединено общностью целей таможенного контроля.

3. Иерархичность элементов системы административно-правового регулирования таможенного контроля. К традиционным критериям дифференциации нормативных правовых актов по принципу юридической силы в условиях интеграционных процессов следует добавить многоуровневость данной системы в рамках формулы: «международный – интеграционный – национальный» уровни.

4. Бланкетный характер. Количество бланкетных норм в действующем таможенном законодательстве остается значительным. К примеру, форма предписания на проведение таможенного осмотра помещений и территорий устанавливается законодательством государств-членов о таможенном регулировании (п. 5 ст. 330 ТК ЕАЭС), а практически все формы документов по результатам таможенного контроля – решением Евразийской экономической комиссии (п. 4 ст. 327, п. 8 ст. 328; п. 10 ст. 329 ТК ЕАЭС).

5. Громоздкость, множественность нормативных правовых актов, регламентирующих таможенный контроль. Прежде всего нами имеются в виду ведомственные акты ФТС России. Зачастую они пересекаются, «накладываются» друг на друга. При этом нельзя не поддержать мнение О.В. Гречкиной о том, что регулирование правоотношений в сфере таможенного дела ведомственными нормативными правовыми и иными актами ФТС России является необходимым средством оперативного реагирования на изменения

экономической конъюнктуры, поведения участников ВЭД и иных лиц, чья деятельность связана с осуществлением внешней торговли¹. Административно-правовое регулирование на ведомственном уровне в сравнении с законодательством более оперативно, мобильно, подвержено коррекции при изменении условий регулируемой подсистемы. Однако на сегодняшний день следует учесть отсутствие у ФТС России нормотворческих функций в связи с передачей их Министерству финансов РФ. Полагаем, что подобное ограничение может сказаться на оперативности и, как следствие, действенности ведомственного регулирования деятельности таможенных органов.

Развитие административно-процессуального обеспечения таможенного контроля в нормах ТК ЕАЭС выходит на качественно новый уровень. Не останавливаясь на всех новеллах ТК ЕАЭС², назовем существенные тенденции регулирования таможенного контроля в условиях обновленного законодательства:

1) совершенствование понятийного аппарата таможенного контроля. В легальное определение таможенного контроля включена превентивная, упреждающая составляющая контрольно-надзорной деятельности, углублена и развита система объектов таможенного контроля;

2) оптимизирована инструментальная составляющая таможенного контроля. Если ранее законодатель упоминал лишь формы таможенного контроля, то теперь в инструментарий контроля помимо форм включены меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля. Это свидетельствует об определенной систематизации, упорядочении методологической базы таможенного контроля. В действовавшем до ТК ЕАЭС законодательстве целый ряд контрольных мероприятий не имел точной квалификации и относился учеными и практиками к способам или иным категориям контрольно-надзорной деятельности;

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 143.

² Агагомедова С.А. Проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: приоритеты и перспективы // Законодательство. 2016. № 1. С. 41-48.

3) развитие дальнейшей дифференциации таможенного контроля, усложнение его внутрифункциональной структуры. Законодатель прямо устанавливает отдельные разновидности таможенного контроля, которые осуществлялись и ранее, но не были законодательно закреплены (например, статья 316 ТК ЕАЭС «Особенности таможенного контроля после выпуска товаров в отношении условно выпущенных товаров»);

4) четкое разграничение уровней национального и интеграционного регулирования таможенного контроля. 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. Таким образом, процедурные рамки проведения таможенного контроля (типовые административные процедуры) могут быть установлены на уровне ЕАЭС и государств-членов ЕАЭС, технологическая реализация конкретных процедур таможенного контроля с учетом форм контроля и мер, обеспечивающих его проведение, регламентируется исключительно на уровне государства-члена ЕАЭС.

Административно-правовые нормы, регламентирующие проведение таможенного контроля в Евразийском экономическом союзе, представлены на трех уровнях правового регулирования (международном, интеграционном, национальном). Кроме того, данные нормы можно дифференцировать в соответствии с целым рядом критериев: источник права, юридическая сила, направленность воздействия на общественные отношения, характер правил поведения, содержание и способ установления правовой нормы, субъект, стадия и сфера воздействия на общественные отношения, возникающие при реализации таможенного контроля.

Эффективность механизма реализации таможенного контроля основана на качестве норм, регламентирующих административные процедуры

таможенного контроля. Как следствие, эти нормы превращаются в главную предпосылку создания режима законности и правопорядка в таможенном деле. В рамках реализации таможенного контроля основой системы правового регулирования являются административно-правовые нормы, упорядочение и совершенствование которых позволит достичь базовых целей таможенного контроля как вида государственного контроля – соблюдение законодательства, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы. Достижение конечных целей таможенного контроля позволит обеспечить государственную, общественную и международную безопасность, а также права и интересы всех участников таможенных правоотношений.

§ 3. Концепция таможенного контроля в условиях евразийской интеграции

Таможенный контроль обладает совокупностью признаков, характерных черт, которые отражают его специфику и дифференцируют его как вид в общей системе государственного контроля в целом. Вызывает в этой связи интерес выделение отдельными авторами следующих основных черт таможенного контроля: осуществление от имени государства; наличие системы источников, выступающих правовой основой таможенного контроля (федеральный и международный уровень); исключительность проведения таможенного контроля таможенными органами; внешнеэкономическая деятельность как сфера охвата таможенного контроля; ограничительный характер таможенного контроля¹.

Развивая данные положения, выделим следующие основные черты (свойства) таможенного контроля как вида государственного контроля в современных условиях.

1. Таможенный контроль осуществляется от лица государства и представляет собой функцию государственного управления в таможенной

¹ Терехов Н. В. Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеэкономической деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 41.

сфере. Любой спектр контрольного воздействия имеет свою сферу регулирования. В отношении таможенного контроля это сфера внешнеэкономической деятельности как элемента деятельности экономической. Государство осуществляет регулирование отношений в сфере внешнеэкономической деятельности посредством целого ряда механизмов (разрешительная система и др.), включая и механизм таможенного контроля.

2. Правовое регулирование таможенного контроля в условиях экономической интеграции осуществляется на международном, интеграционном и национальном уровнях. Правовое регулирование таможенного контроля развивается под воздействием международных стандартов в области таможенного администрирования¹. В условиях интеграционных процессов на территории постсоветского пространства нормативно-правовая база регламентации таможенного контроля включает в себя три уровня:

- 1) международные акты и соглашения;
- 2) интеграционные нормативные акты в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС);
- 3) национальное законодательство государств-членов ЕАЭС.

3. Проведение таможенного контроля относится к исключительной компетенции таможенных органов как федеральных органов исполнительной власти. Иные государственные органы полномочиями в области проведения таможенного контроля не обладают².

4. Таможенный контроль связан с осуществлением внешнеэкономической деятельности; объекты таможенного контроля являются элементами подсистемы в рамках перемещения товаров через таможенную границу.

¹ Нами они уже упоминались: Киотская конвенция, Соглашение ТРИПС и другие международные акты.

² Исключением следует считать положение п.5 ст. 351 ТК ЕАЭС о том, что в соответствии с законодательством государств-членов проведение таможенного контроля в отдельных случаях может быть возложено на другие государственные органы государств-членов.

Объект таможенного контроля как подсистема включает, на наш взгляд, два уровня. Первый уровень включает в себя деятельность как объект таможенного контроля. Управляется, в том числе и посредством контроля как функции управления, прежде всего деятельность подконтрольных субъектов. Деятельность разнообразная, разноплановая, многоаспектная. Ее сложность и многообразие обусловлены как пестротой административно-правового статуса подконтрольных субъектов, так и различными целями участия их в таможенных правоотношениях.

По мнению В.Е. Чиркина объект государственного управления – это общественные или отношения, приобретающие общественное значение¹. Применительно к таможенному контролю как форме государственно-управленческой деятельности в таможенной сфере подобным объектом выступает деятельность лиц, связанная с перемещением товаров через таможенную границу. Независимо от категории товара, формы, условий и способа подобного перемещения сам факт реального (или потенциального) трансграничного перемещения товара является основанием нахождения связанной с ним деятельности под таможенным контролем.

На втором, более низшем уровне рассматриваемой подсистемы выступают объекты (категории), отражающие деятельность подконтрольного субъекта как первый уровень объектов таможенного контроля. Именно на втором уровне в качестве непосредственных объектов таможенного контроля выступают товары, документы и содержащиеся в них сведения, а также физические лица. Они являются своего рода объективированным (предметным) выражением подконтрольной деятельности и именно в этом аспекте представляют интерес для контролирующего субъекта. Позиционирование их в качестве объектов характеризует деятельность как объект таможенного контроля высшего, универсального порядка.

¹ См.: Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. М.: Юрист, 2006. С. 31.

Статья 311 ТК ЕАЭС в качестве объектов таможенного контроля называет товары с различным статусом; таможенные и иные документы, представление которых таможенным органам предусмотрено в соответствии с законодательством, а также сведения, содержащиеся в таких документах; деятельность определенных лиц; сооружения, помещения и (или) открытые площадки (их части). Полагаем, что объединять такие разнопорядковые категории в понятие объекта таможенного контроля не совсем логично. В связи с этим нами предлагается изменить содержание статьи 311 ТК ЕАЭС и изложить ее 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».

Что касается *предмета таможенного контроля*, то он отождествляется в нашем понимании с соответствием контролируемой деятельности нормативно установленным правилам, с определенным совпадением объекта-результата, полученного по реализации административной процедуры таможенного контроля, и объекта-цели, отраженной в действующем законодательстве в качестве позитивной и законной деятельности. В связи с этим нам близка позиция С.М. Зырянова применительно к предмету административного надзора, к которому автор относит соответствие поведения объекта надзора требованиям, устанавливаемым правом¹.

5. Таможенный контроль представляет собой критерий для определения статуса товара для таможенных целей. Нахождение товара под таможенным контролем или свобода от него позиционируют товар и в отношении территориальной принадлежности (как товар Евразийского экономического союза, иностранный товар), и в отношении объема распорядительных полномочий в отношении товара со стороны таможенного органа, собственника товара, иного лица.

¹ Зырянов С. М. Административный надзор милиции: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 14.

6. Таможенный контроль осуществляется посредством административных процедур в строго определенных законодателем формах, перечень которых является закрытым и исчерпывающим. Административные процедуры в рамках проведения таможенного контроля имеют в определенной степени ограничительный, принудительный характер, обеспеченный властными полномочиями таможенных органов.

7. Таможенный контроль является основой, стержнем контрольно-надзорной деятельности таможенных органов. Последняя включает в себя несколько направлений, среди которых базовым выступает таможенный контроль. Его доминирующая роль в деятельности таможенных органов обусловлена тем, что именно он определяет характер взаимодействия государства в лице таможенных органов с бизнесом, гражданами, иными участниками отношений в рассматриваемой сфере.

8. Таможенный контроль неразрывно связан с иными направлениями административной деятельности таможенных органов (нормотворческой, разрешительной, правоохранительной, деятельностью по предоставлению услуг и др.). Так, результаты таможенного контроля являются основой, своеобразным поводом правоохранительной (юрисдикционной) деятельности таможенных органов.

9. Таможенный контроль выступает фактором формирования и функционирования системы и внутриорганизационной структуры таможенных органов как федеральных органов исполнительной власти. Одним из примеров этого служит создание в феврале 2012 года Главного управления таможенного контроля после выпуска товаров в ФТС России, обусловленное доминирующим, приоритетным значением данного направления контроля в системе таможенного контроля в целом¹.

¹ ФТС России в 2012 году: цифры и факты // Федеральная таможенная служба : сайт. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=16856:-2012-&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2055 (дата обращения: 20.04.2018).

10. Таможенный контроль ограничен временными рамками. Они связаны с прохождением подконтрольным лицом процедур предварительного информирования, разрешительных процедур (период выпуска товаров) и контроля после выпуска товаров.

11. Таможенный контроль сочетает в себе признаки государственного контроля и административного надзора как форм управленческой деятельности¹.

12. Таможенный контроль призван обеспечивать совокупность частных и публичных интересов целого ряда субъектов таможенных правоотношений: участников внешнеэкономической деятельности; физических лиц, пересекающих таможенную границу; потребителей продукции, перемещаемой через таможенные границы; государства.

13. Таможенный контроль в условиях евразийской экономической интеграции выступает важным фактором подобной интеграции, объем контрольно-надзорного воздействия со стороны таможенных органов становится индикатором унификации экономического пространства, показателем уровня его сформированности и качественного состояния.

Таким образом, *таможенный контроль* – 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, интеграционном (уровень ЕАЭС) и национальном уровнях и направленное на обеспечение безопасности, защиту прав и свобод физических и юридических лиц.

На наш взгляд, таможенный контроль следует понимать и позиционировать в широком и узком смыслах. Приведенное определение таможенного контроля отражает понимание данной категории в широком

¹ Подробнее об этом будет сказано позже.

смысле. Определение таможенного контроля, содержащееся в действующем таможенном законодательстве и обозначающее таможенный контроль как совокупность определенных мер, действий, основано на характеристике таможенного контроля в узком смысле.

Таможенный контроль осуществляется таможенными органами посредством реализации административных процедур в рамках контрольно-надзорной деятельности таможенных органов. При этом позиционирование таможенного контроля как административно-процедурного института позволяет выявить институциональную структуру механизма реализации таможенного контроля.

В этой связи закономерно возникают вопросы разграничения контроля и надзора в административной практике таможенных органов. Учеными обращалось внимание на то, что таможенный контроль содержит в себе функциональные признаки административного надзора. Данную точку зрения высказывали Д.Н. Бахрах и С.В. Кивалов, которые характеризовали таможенный контроль как «административный надзор, осуществляемый органами исполнительной власти»¹. Н.В. Терехов и Е.В. Сергеев также считают, что, учитывая, что таможенный контроль основан лишь на проверке объекта с точки зрения законности, он наиболее близок к надзору². Д.В. Чермянинов утверждает, что таможенный контроль отличается от надзора тем, что проводится таможенными органами только в отношении линейно подчиненных таможенных органов в рамках системы ФТС РФ – региональное таможенное управление – таможня – таможенный пост³. Согласно данной позиции к таможенному контролю относится только ведомственный контроль деятельности таможенных органов. В то же время ведомственные акты ФТС России разграничивают эти две разновидности контроля в административной

¹ Бахрах Д.Н., Кивалов С.В. Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С. 102.

² Терехов Н. В. Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеэкономической деятельности: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 40; Сергеев Е.В. Таможенный контроль: проблемы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 45.

³ Чермянинов Д.В. Надзор и контроль в таможенном деле // Российская юстиция. 2013. № 10. С. 15-17.

деятельности таможенных органов¹. О соотношении контроля и надзора при анализе содержания таможенного контроля говорят и другие ученые².

Согласно позиции Д. Н. Бахраха, административный надзор – надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм³.

По мнению А.В. Мартынова, административный надзор – это особая форма публичного управления, предназначенная для профилактики, предупреждения и пресечения правонарушений, выявлении и ликвидации угроз безопасности обществу и государству, защиты и охраны конституционных прав и свобод граждан, обеспечения законных интересов организаций, противодействия противоправному поведению, реализации правовых норм с целью решения задач управления, осуществляемая в рамках соответствующих административных производств посредством установленных в законодательстве административных процедур⁴.

В связи с выявленной близостью таможенного контроля к административному надзору в научной литературе высказывались предложения о замене термина «таможенный контроль» термином «таможенный надзор», под которым понимается проверка таможенными органами подчиненных по функциональному признаку лиц с целью установления строгого соответствия совершаемых ими действий и/или осуществляемой деятельности нормам таможенного права и применения в отношении правонарушителей мер административного воздействия, предусмотренных КоАП РФ⁵.

¹ Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела: Распоряжение ФТС России от 12.07.2011 № 118-р. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

² Косов А.А. Таможенный контроль как способ обеспечения законности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2005. С. 11.

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Указ соч. С. 439.

⁴ Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореферат дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 12.

⁵ Чермянинов Д.В. Надзор и контроль в таможенном деле // Российская юстиция. 2013. № 10. С. 15-17.

Мы частично согласны с позицией о том, что по функциональному содержанию таможенный контроль близок понятию административного надзора. Между тем анализ административного и таможенного законодательства свидетельствует о том, что применительно к контрольно-надзорному направлению административной деятельности таможенных органов применяется понятие «таможенный контроль». Оно традиционно используется в таможенном законодательстве, основой которого в настоящее время является Таможенный кодекс ЕАЭС и Федеральный закон «О таможенном регулировании в РФ».

Кроме того, понятие таможенного контроля широко используется в Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), в частности в части 2 статьи 16.1 КоАП РФ, примечаниях к статье 16.2 КоАП РФ и других статьях документа¹. О.В. Гречкина выделяет таможенный контроль в качестве объекта ряда таможенных правонарушений².

Анализ контрольно-надзорного направления административной деятельности таможенных органов позволяет сформировать следующую концептуальную позицию. В рамках данного направления деятельности в пределах предоставленных действующим законодательством контрольно-надзорных полномочий таможенные органы осуществляют:

1. таможенный контроль;
2. ведомственный контроль деятельности таможенных органов;
3. иные виды государственного контроля (надзора), полномочия по проведению которых принадлежат таможенным органам.

Об осуществлении таможенными органами надзора можно говорить при реализации ими, к примеру, отдельных проверочных мероприятий в рамках ветеринарного надзора.

¹ См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 169.

Что касается самого таможенного контроля как основы контрольно-надзорной деятельности таможенных органов, то следует признать, что он неоднороден и сложен по своей структуре.

Определение соотношения контрольной и надзорной составляющих при реализации таможенного контроля позволяет сделать вывод о возможности отнесения таможенного контроля после выпуска товаров к надзору таможенных органов. Предварительный и текущий контроль принципиальным образом отличаются от надзора, осуществляемого таможенными органами после выпуска товаров. Речь идет не только о стадиях осуществления таможенного контроля, но и о трансформации содержания контрольно-надзорной деятельности.

Выделим следующие организационно-функциональные отличия надзора таможенных органов после выпуска товаров от предварительного и текущего таможенного контроля.

1. Отсутствие зависимости между таможенным органом и участником ВЭД. Несмотря на то, что из действующего законодательства не вытекает, что административный надзор не может осуществляться в отношении подчиненных субъектов¹, представляется, что отсутствие организационной, процедурной или иной зависимости при осуществлении надзора после выпуска товаров таможенными органами кардинально трансформирует сущность контрольно-надзорных полномочий таможенного ведомства как административного органа. С.М. Зырянов считает отсутствие организационной подчиненности между участниками надзорных правоотношений обязательным признаком административного надзора. При этом он признает возможность трансформации административно-надзорного правоотношения в контрольное². В нашем случае, наоборот, таможенный контроль трансформируется в надзор таможенных органов.

¹ Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 13.

² Зырянов С. М. Административный надзор милиции: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 17-18.

Ю.М. Козлов различал три вида подчиненности: организационную, координационную и подчиненность, выражающуюся в подконтрольности¹. Последний вид подчиненности присутствует, на наш взгляд, при реализации предварительного и текущего таможенного контроля и назван нами процедурной подчиненностью, так как декларант или другой подконтрольный субъект находится в подчинении, зависимости от таможенного органа в рамках конкретной таможенной процедуры.

Следует также отметить, что предварительный контроль – необязательная стадия таможенного контроля, в качестве административной процедуры предварительного информирования она применяется только при ввозе товаров определенными видами транспорта².

2. Ключевое отличие таможенного контроля (предварительного и текущего) от надзора таможенных органов заключается в том, что в первом случае контрольное правоотношение инициируется подконтрольным субъектом, а во втором – таможенным органом. Действия подконтрольного субъекта, отражающие намерение переместить товары через таможенную границу, выступают поводом для таможенного контроля. Надзор после выпуска всегда осуществляется по инициативе таможенного органа. В этой связи ученые говорят о «признаке инициативности», который считают присущим административному надзору³.

3. Важнейшим отличием таможенного контроля от надзора является объект данного контроля. Его специфика определяется тем, что в качестве

¹ Козлов Ю.М. Основные черты управленческих отношений в хозяйственной сфере // Советское государство и право. 1969. № 9. С. 70.

² О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза автомобильным транспортом: Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 899 // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 20.12.2011); О введении обязательного плана разработок о товарах, ввозимых на единую таможенную территорию Таможенного союза железнодорожным транспортом: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 17.09.2013 № 196 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 18.09.2013); О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза воздушным транспортом: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 01.12.2015 № 158 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 01.12.2015).

³ Зырянов С. М. Административный надзор милиции: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 16.

объекта выступает деятельность участника ВЭД, связанная с операциями в рамках разрешительных административных процедур и сопутствующим им процедурам таможенного контроля. Образно говоря, объект таможенного контроля – это деятельность подконтрольного лица в период предварительного и текущего контроля, т.е. деятельность «в прошедшем времени». Реальная, осуществляемая в настоящем времени деятельность подконтрольного лица не интересует таможенный орган. Вектор данной деятельности таможенного органа направлен на этап «до выпуска» и одновременно ограничен им.

4. Надзор таможенных органов после выпуска товаров ограничен конкретным сроком (3 года). В ТК ЕАЭС законодатель уточняет положение о рассматриваемом направлении контроля, причисляя к подобным мероприятиям помимо выпуска и иные действия (например, завершение действия таможенной процедуры или фактическое пересечение таможенной границы ЕАЭС).

После наступления подобных обстоятельств таможенный контроль может проводиться до истечения 3 лет со дня наступления таких обстоятельств (п. 7 ст. 310 ТК ЕАЭС).

Предварительный и текущий таможенный контроль также ограничены хронологически, но данный срок зависит от целого ряда условий административных процедур предварительного информирования и таможенного декларирования. Предварительный и текущий таможенный контроль имеет длящийся характер, но он ограничен сроками предварительного информирования, временного хранения, выпуска товаров.

5. Надзор после выпуска товаров осуществляется таможенными органами после принятия ими соответствующего акта управления – решения о выпуске товаров, которое возможно только после прохождения таможенного контроля (предварительного и (или) текущего). Однако предмет надзора является не текущая деятельность проверяемого лица, а соблюдение им условий выпуска товаров, то есть уже осуществленной деятельности.

Это далеко не полный перечень условий и критериев разграничения контрольной и надзорной составляющей при реализации таможенного контроля. Так, при реализации таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности (одно из направлений таможенного контроля), до выпуска таможенный орган вправе приостановить выпуск товаров, содержащих признаки контрафактных (разновидность меры административного принуждения), и привлечь лицо к административной ответственности (административная юрисдикция). При реализации данного направления контроля после выпуска товаров таможенный орган лишен возможности вмешаться в деятельность подконтрольного субъекта и изъять товары и ограничен правом привлечь участника ВЭД к административной ответственности. Таким образом, в зависимости от направления таможенного контроля (стадии контроля, объекта контроля, других критериев классификации) структурно-функциональное содержание таможенного контроля меняется. Оно подвижно в зависимости от различных факторов и обуславливает динамическое соотношение контрольной и надзорной составляющих в деятельности таможенных органов.

Признаем, что предлагаемая структура контроля и надзора в деятельности таможенных органов весьма условна прежде всего потому, что в законодательстве и в теории государственного управления отсутствует четкое разграничение данных форм юридической деятельности. При этом если в нормативно-правовом массиве контроль и надзор зачастую не разделяются и используются законодателем как понятия-синонимы, то ученые предлагают самые разные критерии для их разграничения.

Среди них: наличие или отсутствие ведомственной подчиненности между контролирующим и контролируемым; возможность и степень «вмешательства» контрольного органа в деятельность подконтрольного субъекта; оценка деятельности контролируемого объекта с точки зрения законности и (или) целесообразности; наличие юрисдикционных полномочий у контрольного

органа; инициативность контрольно-надзорного мероприятия; вид обязательных и иных требований, исполнение и соблюдение которых проверяется контрольным органом, и другие.

С учетом одних критериев таможенный контроль относится к контрольной деятельности, с учетом других – к надзорной, с учетом третьих – отдельные его направления сочетают в себе черты контроля и надзора одновременно. При этом учеными справедливо констатируется проблема дифференциации категорий «контроль» и «надзор», традиционно применяемых в теории и слабо различаемых в законодательстве¹.

Нами полностью разделяется позиция ученых о необходимости разграничения данных форм деятельности². При этом следует поддержать специалистов, призывающих направить усилия административной науки не на поиски границы между контролем и надзором, а на выделение родовой функции органов исполнительной власти, осуществляемой ими по отношению к подконтрольным субъектам³, а также на повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности⁴.

Соотношение контроля и надзора в деятельности таможенных органов можно наглядно отобразить посредством использования категории объема контрольно-надзорного воздействия. Если принять этот объем как неизменную величину, то при смещении вектора контрольно-надзорного воздействия с периода предварительного и текущего таможенного контроля на период после выпуска товаров степень подобного воздействия снизится в период до и во время таможенного оформления и усилится в рамках надзора после выпуска. Таким образом, упрощение административных процедур таможенного

¹ Никифоров М.В. Современное исследование вопросов правового регулирования государственного контроля / М. В. Никифоров, А. В. Мартынов // Журнал российского права. 2013. № 6. С.148-150. Рец. на кн.: Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. Москва: ИЗиСП: Анкил, 2012. 480 с.

² См.: Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4. С. 199-207.

³ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34 - 46.

⁴ См.: Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2011. – 662 с.

контроля (предварительного и текущего) коррелирует к доминированию и возрастанию роли надзора после выпуска товаров.

Общими признаками предварительного и текущего таможенного контроля и надзора таможенных органов является единый субъект (таможенный орган), объект (деятельность подконтрольного субъекта), принудительный властный характер, оказывающий влияние на деятельность подконтрольных субъектов, осуществление в рамках административных процедур, наличие юрисдикционных полномочий в отношении подконтрольных лиц, единые результаты (улучшение деятельности конкретного подконтрольного субъекта и всей внешнеэкономической деятельности в целом) и цели (обеспечение соблюдения законодательства).

Особым организационно-правовым способом обеспечения законности и государственной дисциплины является контрольно-надзорная деятельность государственных органов исполнительной власти, осуществляющих узкоспециализированные исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и иные функции в установленных сферах ведения. По своему содержанию деятельность государственных контрольно-надзорных органов характеризуется интеграцией в ней элементов контроля и надзора, вследствие чего она приобретает новые качественные характеристики, позволяющие преодолевать негативные и усиливать позитивные возможности, присущие контролю и надзору по отдельности, в частности относительную узость надзора дополнять широтой организационных возможностей контрольной деятельности¹.

Неразрывную связь контроля и надзора в рамках таможенного контроля как формы государственно-управленческой деятельности подтверждает высказывание М.С. Студеникиной: «Административный надзор, являясь разновидностью надведомственного контроля, представляет форму активного

¹ Административное право России: учебник / Л. П. Волкова [и др.]; под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова; Министерство образования и науки Российской Федерации. 2-е изд., пересмотр. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2010. С. 503.

наблюдения, сопровождающуюся применением в необходимых случаях мер административно-властного характера»¹.

Тесная взаимосвязь между различными видами контроля и надзора в организационном плане используется государством двояким образом: во-первых, в форме целевого объединения различных видов контроля и надзора для комплексного обеспечения правопорядка в той или иной области государственного регулирования общественных отношений; во-вторых, в форме закрепления в компетенции некоторых контрольно-надзорных органов интеграции в их исполнительной государственной деятельности элементов контроля и надзора².

Сложность структуры таможенного контроля, различный функциональный окрас контрольно-надзорных полномочий таможенных органов в зависимости от стадии контрольно-надзорной деятельности выступают также в качестве фактора реорганизации и оптимизации структуры таможенных органов РФ.

Итак, таможенный контроль как форма государственного управления в таможенной сфере сегодня представляет собой сложную, многоуровневую и стадийную структуру, сочетающую в себе элементы контроля и надзора (причем надзорная составляющая в последние годы доминирует, расширяется) и направленную на достижение базовых целей таможенного контроля, обеспечивающую государственную, общественную и международную безопасность, защиту прав личности, бизнеса, общества и государства.

На практике контроль есть деятельность, связанная с формированием и анализом информации о состоянии организации и ее отдельных элементов – объектов, участников, процессов, например наличии и использовании ресурсов, степени достижения целей, отклонения от запланированных показателей и т.п.³.

¹ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., «Юридическая литература», 1974. С. 19-20.

² Административное право России: учебник / Л. П. Волкова [и др.]; под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова; Министерство образования и науки Российской Федерации. 2-е изд., пересмотр. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2010. С. 510.

³ Веснин В.Р. Менеджмент: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2011. С. 414.

Таможенный контроль в этом смысле не является исключением и также информирует («посылает сигнал») таможенный орган о состоянии не только контролируемого объекта (деятельности участников внешнеэкономической деятельности и др.), но и всей системы таможенного регулирования в целом.

Таким образом, на основе анализа научных исследований в области таможенного контроля и таможенного законодательства считаем возможным выделить следующие *концептуальные характеристики таможенного контроля*:

1. Таможенный контроль как вид государственного контроля.
2. Таможенный контроль как деятельность, процесс, совокупность мероприятий.
3. Таможенный контроль как деятельность, сочетающая в себе контрольную и надзорную составляющие (направление контрольно-надзорной деятельности).
4. Таможенный контроль как стадия управленческой деятельности таможенных органов.
5. Таможенный контроль как одна из основных функций таможенных органов.
6. Таможенный контроль как комплексная система.
7. Таможенный контроль как институт таможенного законодательства.
8. Таможенный контроль как способ обеспечения законности и правопорядка в сфере таможенного регулирования.
9. Таможенный контроль как условие обеспечения государственной, общественной и международной безопасности.
10. Таможенный контроль как вид обратной связи, информирующий субъект контроля о состоянии всей системы таможенного регулирования на определенном этапе.

11. Таможенный контроль как одно из направлений административной деятельности таможенных органов, обеспечивающее реализацию всех других направлений (разрешительного, правоохранительного и других).

12. Таможенный контроль как фактор организационно-функционального структурирования органов исполнительной власти, обладающих компетенцией в области таможенного регулирования.

13. Таможенный контроль как основная форма публичной власти в общественных правоотношениях в сфере таможенного регулирования.

14. Таможенный контроль как административно-процедурный институт.

15. Таможенный контроль как фактор экономической интеграции.

Последняя характеристика таможенного контроля приобретает особое значение в условиях развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Специфика ее в том, что таможенный контроль, выступающий по природе своей административным барьером, в условиях интеграции реализует важнейшие интеграционные функции и становится фактором формирования и развития единого экономического пространства, обеспечения свободы движения товаров как цели интеграционных образований.

Многоаспектность и сложность содержания таможенного контроля предъявляют особые требования к его административно-правовому регулированию. В условиях интеграционных процессов данное регулирование осуществляется на нескольких уровнях, причем налицо тенденция расширения сферы интеграционного уровня регулирования отношений, связанных с реализацией таможенного контроля.

В условиях административной реформы ученые подчеркивают необходимость конкретизации законодательства РФ о порядке осуществления государственного контроля и надзора в целях установления закрытого перечня всех видов государственного контроля и надзора с указанием, в соответствии с какими законодательными актами такие виды государственного контроля и

надзора осуществляются. Для каждого вида государственного контроля (надзора) должны быть разработаны и утверждены соответствующие положения¹.

Для эффективного административно-правового регулирования таможенного контроля необходимо определить функции таможенного контроля, его цели и задачи, а также принципы его осуществления в современных условиях.

Анализ административного законодательства и административной практики таможенных органов позволяет говорить о полноценной системе таможенного контроля как вида государственного контроля, сложившейся в современных условиях. Ее наличие, внутреннее единство ее составляющих и административно-процедурное обеспечение в современных условиях составляют основу предлагаемой авторской концепции таможенного контроля.

Под *системой таможенного контроля* 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.

В связи с этим следует согласиться с научной позицией о том, что понятие системы контроля намного шире понятия системы контрольных органов, не сводится к последней и не исчерпывается ею².

Специфика контрольно-надзорной деятельности таможенных органов как органов исполнительной власти проявляется в предназначении данного направления административной деятельности таможенных органов, в формах и способах ее реализации, в определенном нормативно-правовом регулировании и, конечно, в принципах ее осуществления.

¹ Правовое регулирование государственного контроля: монография (отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2013 // СПС «Гарант».

² Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 79.

Чтобы представление о таможенном контроле, его сущности и содержании было полным, необходимо выделить функции, которые он выполняет в современном обществе.

«Сквозной» характер функции контроля предъявляет большие требования к процессу ее конкретизации применительно к каждому уровню управления, к каждому государственному органу¹.

Специалисты в области менеджмента считают, что в системе управления контроль решает несколько задач. Во-первых, он позволяет выявить во внешней и внутренней среде организации факторы, оказывающие существенное влияние на ее функционирование и развитие, а, следовательно, и своевременно отреагировать. Кроме того, в этом процессе отслеживаются тенденции в развитии организации, их направление и глубина.

Во-вторых, контроль позволяет своевременно обнаружить нарушения, ошибки и промахи и оперативно принять необходимые меры по их устранению.

В-третьих, результаты контроля служат основой оценки работы организации и ее персонала за определенный период, эффективности и надежности управленческой системы².

Функции контроля обусловлены функциями, целями и задачами государственных и муниципальных органов власти и управления, стоящими перед государством и обществом на конкретном этапе их развития. Функции контроля представляют собой единство содержания, компетенции, полномочий, форм и методов осуществления контрольной деятельности, неразрывно связанных с определенными ее направлениями³.

В.М. Горшенев и И.Б. Шахов выделяют такие функции контрольной деятельности как корректировка, социальная превенция и правоохрана⁴.

¹ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература, 1974. С. 9.

² Дорофеев В.Д., Шмелева А.Н., Шестопал Н.Ю. Менеджмент: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2008. С. 228-229.

³ Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб, 2006. С. 34.

⁴ Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. М., «Юридическая литература», 1987. С. 31.

М.С. Студеникина справедливо отмечает, что функция контроля многогранна, поскольку включает выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление фактического положения с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности и принятие мер по устранению вскрытых недостатков¹.

Беляев В.П. называет такие функции контроля как корректировка, социальная превенция, оперативная, диагностическая, воспитательная и правоохранительная функции².

А.М. Тарасов относит к контрольным функциям социальную, политическую, диагностическую, оперативную, защитную, предупредительную (превентивную)³. С.М. Зырянов называет в качестве функций административного надзора профилактическую, правоохранительную, информационную⁴.

Предлагается выделить следующие функции таможенного контроля в современных условиях: информационную; корректирующую; восстановительную; превентивную; диагностическую; обеспечивающую; правоохранительную (юрисдикционную); регулирующую; интеграционную; стратегическую.

Информационная функция таможенного контроля заключается в предоставлении сведений о контролируемой системе (объектах таможенного контроля, их состоянии, динамике) контролирующей системе (таможенному органу, осуществляющему контроль).

Ученые справедливо полагают, что процесс контроля включает в себя: сбор, передачу и обработку информации о состоянии объекта, а также обеспечение аппарата управления определенным объемом количественной и

¹ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М.: Юридическая литература, 1974. С. 7.

² Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 93.

³ Тарасов А.М. Государственный контроль в России: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 28.

⁴ Зырянов С. М. Административный надзор милиции: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 17.

качественной информации, которая позволяла бы определить, выполняется ли решение, идет ли система к цели, заданной решением¹.

Данную функцию можно отнести к первичной или базовой функции. Во-первых, полученная в рамках таможенного контроля информация становится основанием для реализации иных функций контроля. Во-вторых, полученная информация является «входными данными», базой для осуществления иных направлений административной деятельности таможенных органов (правоохранительной, разрешительной, деятельности по предоставлению таможенных услуг). В-третьих, полученная информация становится поводом корректировки самой системы контроля.

Получение информации о состоянии контролируемой подсистемы выступает источником саморегулирования и саморазвития подсистемы контролирующей.

Корректирующая функция таможенного контроля отражает влияние результатов таможенного контроля на саму систему контроля в целом в целях оптимизации, совершенствования, использования отдельных ее компонентов (например, форм таможенного контроля), а также воздействие «выходных данных» системы таможенного контроля на государственное управление в таможенной сфере в целом. Промежуточные и итоговые данные по результатам таможенного контроля различного уровня (ФТС России, региональное таможенное управление, таможня, таможенный пост) выступают основанием коррекции, изменения направленности, глубины, степени и иных показателей контрольно-надзорной деятельности таможенных органов.

Восстановительная функция таможенного контроля заключается в возврате правового положения субъектов таможенных правоотношений к ситуации, предшествующей нарушению законодательства. Например, при пресечении оборота контрафактной продукции, таможенные органы приостанавливают выпуск товаров и возбуждают дела об административных

¹ Блинова У.Ю. Контроль в системе антикризисного менеджмента // Аудит и финансовый анализ. 2005. № 1. С. 150.

правонарушениях. При привлечении нарушителей к административной ответственности судом права участников таможенных отношений в определенной степени восстанавливаются: для правообладателей восстанавливается ситуация, при которой соблюдаются их права; для потенциальных потребителей продукции восстанавливаются их права на пользование качественным товаром.

Превентивная функция таможенного контроля заключается в двух аспектах: предупреждение совершения правонарушений в области ВЭД как «действующими» участниками ВЭД, совершающими таможенные операции, так и потенциальными участниками таможенных правоотношений. В современных условиях данное направление следует считать приоритетным. Превентивная функция направлена на профилактику нарушений и злоупотреблений, совершенствование средств предупреждения нарушений, оперативное реагирование таможенного органа как субъекта контроля на неправомерное поведение контролируемого субъекта с целью предотвращения возможных нарушений. Нами не выделена воспитательная функция таможенного контроля ввиду того, что в современных условиях она несколько утратила свою актуальность. Однако считаем возможным говорить об элементах воспитательной функции в рамках превентивной. Сам факт наличия таможенного контроля, его административно-правового регулирования является основой воспитания участников ВЭД и всех иных участников таможенных правоотношений в духе уважения к таможенному законодательству, стремления к законности и правопорядку в сфере таможенного дела.

Диагностическая функция таможенного контроля представлена в двух направлениях. Во-первых, диагностируется подконтрольная система (деятельность участников ВЭД), ее состояние в определенный момент (момент или период проведения конкретной административной процедуры таможенного контроля), степень отклонения от заданных нормативных параметров.

Во-вторых, важным фактором является выявление недостатков, «сбоев» в механизме контроля или неэффективности инструментария таможенного контроля. И если в последнем случае, субъект контроля может пересмотреть формы и способы таможенного контроля применительно к определенному объекту контроля (например, на основе выработки или изменения (актуализации) профилей риска), то сбой в механизме таможенного контроля свидетельствует о системных проблемах и требует определенных управленческих решений в области административно-правового регулирования таможенного контроля.

Обеспечивающая функция таможенного контроля позволяет увидеть комплексность, многогранность, разноаспектность и в то же время целостность задач таможенных органов на современном этапе. Действенность таможенного контроля многократно усиливается в условиях тесной, неразрывной взаимосвязи с иными направлениями административной деятельности таможенных органов. Таможенный контроль как основа деятельности таможенных органов, как базовый институт таможенного законодательства, как одна из основных функций таможенных органов обеспечивает эффективность реализации иных функций таможенных органов. Так, результаты таможенного контроля являются основанием реализации таможенными органами правоохранительных функций (выявление и расследование административных правонарушений и др.). Таможенный контроль пронизывает деятельность таможенных органов по предоставлению таможенных услуг, которая, в свою очередь, коррелирует к объектной сфере таможенного контроля. Таким образом, эффективный контроль выступает условием обеспечения успешной реализации всех иных функций таможенного органа.

Правоохранительная функция таможенного контроля исторически обусловлена, закономерна и традиционна для системы государственного управления в таможенной сфере. Исторический экскурс, предложенный нами выше, позволяет сделать вывод о том, что с самого начала своего зарождения

таможенный контроль обслуживает две ключевые функции таможенного ведомства: сбор платежей (фискальную) и борьбу с правонарушениями (правоохранительную). Многие ученые относят полномочий по осуществлению таможенного контроля к правоохранительной функции. Это не случайно – они не просто близки, они неразрывны и взаимообусловлены. Таможенный контроль не только регулирует, предотвращает, обеспечивает, информирует, корректирует и восстанавливает. Он традиционно выступает барьером, заслоном для административных правонарушений и преступлений в области таможенного дела. Результаты таможенного контроля выступают поводом, основанием для возбуждения административного производства или других мероприятий юрисдикционного характера¹. На наш взгляд, именно факт выявления правонарушения или его признаков разграничивает, дистанцирует позитивное правоприменение и юрисдикционную деятельность таможенных органов.

Регулирующая функция таможенного контроля проявляется в организующей роли таможенного контроля как в отношении контролируемой подсистемы, так и в отношении контролирующей подсистемы системы таможенного контроля. Реагируя на полученную по результатам таможенного контроля информацию, субъект контроля оказывает регулирующее воздействие: во-первых, на деятельность подконтрольных лиц как объект контроля посредством совершенствования административно-правового регулирования; во-вторых, на собственную внутриорганизационную структуру, адаптируя ее к потребностям всей системы таможенного контроля.

В условиях экономической интеграции и позиционирования таможенного контроля в качестве фактора унификации экономик государств-членов интеграционных образований таможенный контроль выполняет *интеграционные функции*. Признание наличия «амбициозных интеграционных

¹ Безусловно, поводом возбуждения административного производства могут выступить результаты оперативно-розыскной деятельности таможенных органов, другие основания. Тем не менее, анализ 300 дел об административных правонарушениях, инициированных таможенными органами РФ, свидетельствует о том, что подавляющее большинство их возбуждено по результатам таможенного досмотра и иных форм таможенного контроля.

задач»¹ в рамках развития процессов интеграции и кооперации осуществляется на уровне руководства Евразийского экономического союза. Таможенный контроль в этих условиях призван реализовывать, помимо своих исторически сформировавшихся функций, «интеграционную повестку». Последняя заключается в отражении и обеспечении интересов интеграционного образования в механизме реализации таможенного контроля. При этом таможенный контроль, по природе своей являющийся административным барьером, выступает важнейшим критерием определения уровня экономического сближения государств-членов ЕАЭС, фактором формирования единых условий ведения внешнеторговой деятельности на территории интеграционного образования.

Стратегическая функция таможенного контроля основана на принципе «обратной связи». На основе информации, полученной по результатам таможенного контроля, субъект контроля может разрабатывать стратегию своей дальнейшей деятельности с учетом анализа этой информации. Контроль в процессе стратегического планирования деятельности, а также самой деятельности напрямую влияет на достижение оптимальных результатов работы, является одним из основных условий сбалансированности стратегии развития таможенного органа как субъекта контроля, качества его стратегического администрирования. Не случайно осуществление контрольно-надзорных функций отнесено в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года к основным направлениям развития таможенной службы Российской Федерации².

Содержание выделенных функций позволяет обозначить следующие их базисные характеристики:

— они выражают основные направления контрольно-надзорной деятельности таможенных органов;

¹ Обращение Президента России Владимира Путина к главам государств-членов Евразийского экономического союза // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://eec.eaeunion.org/ru/nae/news/Pages/18-01-2018-2.aspx> (дата обращения: 20.01.18).

² О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 109.

- отражают ее предметное содержание;
- имеют административно-процедурные рамки;
- отличаются достаточной стабильностью и устойчивостью;
- объединены целевыми установками таможенного контроля как деятельности;
- отражаются в конкретных внешних формах контрольно-надзорной деятельности;
- являются объективным выражением направленности таможенного контроля;
- неразрывно связаны с иными направлениями административной деятельности таможенных органов.

Что касается целей таможенного контроля, то законодатель в ТК ЕАЭС, который является основой административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции, прямо указывает на цели таможенного контроля.

Эти цели заключаются в проверке и (или) обеспечении соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании. Обратим внимание на то, что изменение понятия таможенного контроля в ТК ЕАЭС связано с новой трактовкой целей реализации таможенного контроля, согласно которой таможенный контроль направлен не только на обеспечение соблюдения законодательства, но и на проверку его соблюдения.

Цели прямо определяются законодателем при регламентации и иных видов государственного контроля. Так, статья 4 Федерального закона от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» называет следующие цели экспортного контроля: защита интересов страны; реализация требований международных договоров РФ в области нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения; создание условий для интеграции

национальной экономики в мировую экономику; противодействие международному терроризму¹.

Кроме цели обеспечения соблюдения законодательства, следует назвать такие цели таможенного контроля как обеспечение прав и свобод всех участников таможенных правоотношений; обеспечение государственной и общественной безопасности; повышение эффективности государственного управления в таможенной сфере; содействие развитию внешнеторгового товарооборота и конкуренции в экономических отношениях; восстановление нарушенных прав участников таможенных правоотношений; пресечение и предупреждение совершения нарушений законодательства; обеспечение законности и правопорядка в сфере внешнеэкономической деятельности.

Условно все цели таможенного контроля можно разделить на цели превентивного характера (например, предупреждение совершения нарушений законодательства), пресекательно-восстановительные (например, восстановление нарушенных прав участников таможенных правоотношений) и пресекательно-корректирующие (повышение эффективности государственного управления в таможенной сфере; содействие развитию внешнеторгового товарооборота и конкуренции в экономических отношениях и др.). Причем последняя группа целей заключается не только в выявлении и пресечении нарушений законодательства, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы, не только в коррекции системы таможенного контроля на основе принципа «обратной связи», но и в совершенствовании, оптимизации государственного управления в таможенной сфере в целом, следствием которого является содействие развитию внешнеторгового товарооборота государства.

Следует согласиться с мнением В.П. Беляева о том, что главная цель контроля: не допустить действий за пределами заданных параметров,

¹ Об экспортном контроле: Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774.

обеспечить их выполнение согласно закону, предупредить возможные отклонения, а в случае их совершения – устранить негативные последствия¹.

На подобные цели обращают внимание и иные исследователи, утверждающие, что главная цель контроля состоит в том, чтобы не только выявить недостатки, но и, главное, предотвратить и исправить их².

Заслуживает внимания также позиция А.А. Косова о том, что законность выступает не только как цель государственного контроля, но и как принцип его осуществления³.

Т.Ю. Юркин отмечает, что, если учесть, что таможенный контроль является частью государственного контроля, то целью первого можно считать проверку соответствия поведения и деятельности подконтрольных субъектов предписаниям таможенных правовых норм⁴.

Задачи таможенного контроля позиционируют определенные направления в достижении его целей. Нами выделены следующие основные задачи таможенного контроля:

- содействие развитию внешнеторгового оборота;
- обеспечение безопасности, защиты прав и свобод физических и юридических лиц;
- выявление административных правонарушений и преступлений в сфере таможенного дела;
- оценка законности таможенных операций, совершаемых подконтрольными субъектами;
- анализ состояния дел в подконтрольной сфере;
- информирование таможенных органов о количественных и качественных показателях контролируемой подсистемы;

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 76-77.

² Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. СПб, 2006. С. 34.

³ Косов А.А. Таможенный контроль как способ обеспечения законности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2005. С. 11, 16-17.

⁴ Юркин Т.Ю. Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности: дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 42.

- профилактика различных видов правонарушений в области таможенного дела.

Цели и задачи таможенного контроля могут быть достигнуты лишь при условии осуществления его в соответствии с определенными принципами.

Принципы таможенного контроля представляют собой базовые положения, определяющие содержание, порядок 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. В Таможенном кодексе РФ 1993 года перечень принципов таможенного контроля отсутствовал. При этом глава 3 документа была посвящена основным принципам перемещения товаров и транспортных средств, среди которых назывались следующие: равенство всех лиц при осуществлении внешнеэкономической деятельности (право на ввоз в РФ и вывоз из РФ товаров); запрещение (ограничение) ввоза в РФ и вывоза из РФ товаров и другие. Следует признать, что данные принципы связаны с принципами таможенного контроля, но не идентичны им. Речь, по нашему мнению, идет о принципах осуществления внешнеэкономической деятельности.

Несмотря на это, многие положения ТК РФ 1993 года, посвященные регламентации таможенного контроля, так или иначе обозначали основные начала контрольно-надзорной деятельности таможенных органов. Данная позиция позже стала традиционной для законодателя. Так, принцип выборочности таможенного контроля был отражен в статьях 271-280 ТК РФ 1993 года¹. Позднее данный принцип в сочетании с принципом достаточности наглядно прослеживается в положениях Таможенного кодекса РФ 2003 года (статья 358)².

¹ Таможенный кодекс Российской Федерации // Постановление ВС РФ от 18.06.1993 № 5221-1 (утратил силу) // Российская газета. 1993. № 138.

² Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (ред. от 28.11.2009) (не действует) // Российская газета. 2003. № 106.

ТК РФ 2003 года впервые содержит отдельную статью, посвященную принципам таможенного контроля. Это, на наш взгляд, является важным показателем значимости закрепления базовых начал таможенного контроля как одного из основных институтов таможенного законодательства.

В ТК РФ 2003 года законодатель обозначил такие принципы таможенного контроля как: выборочность; достаточность; система управления рисками (СУР); сотрудничество таможенных администраций; взаимодействие с участниками внешнеэкономической деятельности, перевозчиками и иными организациями, деятельность которых связана с осуществлением внешней торговли товарами, и их профессиональными объединениями (ассоциациями); исключительность проведения таможенного контроля таможенными органами; соответствие требованиям законодательства. Б.Н. Габричидзе, характеризуя принцип выборочности, называет его «выборочностью форм таможенного контроля», полагая, что «понятия выборочности таможенного контроля не существует – он всегда 100 процентов»¹. Другие специалисты справедливо отмечают, что принцип выборочности предполагает:

- выбор таможенными органами подлежащих применению форм таможенного контроля;
- выбор (как правило, на основе системы управления рисками) товаров и транспортных средств международной перевозки, подлежащих отдельным проверочным мероприятиям (например, таможенному досмотру)².

Заметим, что п. 3 статьи 358 ТК РФ 2003 года содержал положение о том, что таможенные органы применяют методы анализа рисков для определения товаров, транспортных средств, документов и лиц, подлежащих проверке, и степени такой проверки. Таким образом, законодатель устанавливал выборочность на основе СУР применительно: во-первых, к объекту контроля; во-вторых, к степени контроля, уровню контрольного воздействия на

¹ Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право. М.: Изд-во НОРМА. 2001. С. 224, 228.

² Зубач А.В. Институты административного и таможенного права, регулирующие деятельность таможенных органов: Учебник / А.В. Зубач, Н.А. Ронжина, Р.В. Терентьев. СПб: Троицкий мост. 2012. 155-157.

подконтрольный объект. Под последним, на наш взгляд, следует понимать форму таможенного контроля, так как таможенный контроль воплощается в жизнь, реализуется исключительно в определенной форме (одной из закрепленных законодателем), именно она определяет степень проверки, «силу» контрольного воздействия¹, «дозирует» степень управляющего воздействия². Данная степень может быть существенной (при использовании «тяжелых» форм таможенного контроля, например, таможенного досмотра товаров) и незначительной (при использовании «легких» форм таможенного контроля, например, проверки документов и сведений). Позже, в ТК ТС, законодатель уже четко определяет, что при выборе объектов и форм таможенного контроля используется СУР, то есть признает двойственность принципа выборочности: применительно и к объекту, и к форме таможенного контроля. Помимо системы управления рисками, выборочности и достаточности ТК ТС называл такие принципы как сотрудничество с таможенными органами иностранных государств; взаимодействие с другими контролирующими государственными органами, а также с участниками внешнеэкономической деятельности, лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, и иными лицами, деятельность которых связана с осуществлением внешней торговли и с их профессиональными объединениями (ассоциациями); осуществление в пределах своей компетенции иных видов государственного контроля; исключительность проведения таможенного контроля таможенными органами (статья 94 ТК ТС). К сожалению, ТК ЕАЭС не содержит отдельной статьи, посвященной принципам таможенного контроля. Подобный отказ от сложившейся на протяжении последних полутора десятилетий традиции закрепления принципов контрольно-надзорной деятельности таможенных органов на нормативном уровне можно считать негативным фактором изменений административно-правового регулирования

¹ Применяемое в ТК РФ 2003 года понятие «проверки» использовалось не как форма таможенного контроля (нынешнее ее понимание), а, на наш взгляд, как универсальное контрольное мероприятие.

² Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 144.

таможенного контроля. В связи с этим нами предлагается внести в ТК ЕАЭС отдельную статью о принципах таможенного контроля. Несмотря на то, что принципы таможенного контроля – в определенной степени субъективные понятия, формируются они не одномоментно и не связаны с волей законодателя, отраженной в определенном нормативно-правовом акте. Для отражения их в законодательстве этим идеям и установкам необходимо «вызреть», сформироваться в качестве комплекса положений, пройти апробацию в нормативно-правовом массиве и в правоприменительной практике. Следует также отметить, что часть принципов таможенного контроля находится на стадии формирования, принятия законодателем и обществом и в законодательном поле четкого структурного очертания пока не получила.

На наш взгляд, принципы таможенного контроля в современный период следует дифференцировать на: *правовые (общесистемные); целеполагающие; организационно-функциональные и процедурные.*

1. К правовым (общесистемным) принципам относятся: законность, равенство лиц при прохождении таможенного контроля; принцип нормативно-правового регулирования таможенного контроля; принцип федерализма; принцип ответственности таможенных органов при осуществлении таможенного контроля; комплексность, единство и целостность системы таможенного контроля; принцип таможенного контроля как части системы государственного контроля в целом.

2. К целеполагающим принципам относятся: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц при осуществлении таможенного контроля; обеспечение баланса национальных интересов и интересов межгосударственной интеграции; исполнение международных обязательств; обеспечение всех видов безопасности; противодействие коррупции; содействие развитию внешней торговли; необременительность для бизнеса; содействие развитию внешней торговли; принцип эффективности.

3. Организационно-функциональные принципы включают в себя: исключительность и независимость проведения таможенного контроля таможенными органами; компетентность и профессионализм таможенных органов как субъектов таможенного контроля; оптимальное соотношение контрольно-надзорного, разрешительного, правоохранительного и иных направлений административной деятельности таможенных органов; межведомственное взаимодействие и международное сотрудничество при реализации таможенного контроля; принцип финансирования контрольно-надзорной деятельности таможенных органов за счет средств федерального бюджета; недопущение причинения вреда здоровью граждан, а также имуществу всех участников таможенных правоотношений при осуществлении таможенного контроля; принцип обжалования действий (бездействия) и решений таможенных органов в рамках контрольно-надзорной деятельности.

4. К процедурным принципам следует отнести: административно-процедурную регламентированность таможенного контроля; оперативность проведения таможенного контроля; ограниченность сроков проведения таможенного контроля; осуществление таможенного контроля в строго обозначенных законодательством формах и посредством определенных способов; система управления рисками при осуществлении таможенного контроля; выборочность форм и объектов таможенного контроля; достаточность таможенного контроля (объема контрольных мероприятий) для обеспечения соблюдения таможенного законодательства; смещение контрольно-надзорного воздействия на этап после выпуска товаров; категорирование (дифференциация) участников внешнеэкономической деятельности; открытость (доступность) информации, связанной с контрольно-надзорной деятельностью таможенных органов; материально-техническая и информационная обеспеченность таможенного контроля.

Характерными чертами принципов таможенного контроля являются:

1. Влияние международных стандартов в области таможенного

регулирования, процессов международной экономической интеграции, административной реформы в сфере государственного управления. Все эти факторы определяют трансформацию принципов таможенного контроля, впитывание ими новых тенденций в развитии государственного управления в таможенной сфере.

2. Фрагментарное (несистемное) закрепление принципов таможенного контроля в законодательстве. Следует признать, что часть принципов четко закреплена в действующем таможенном законодательстве, другая только принимает реальные очертания, третья функционирует на уровне ведомственного правотворчества и правоприменительной практики. В связи с этим нами предлагается включить в раздел VI Таможенного кодекса Евразийского экономического союза «Проведение таможенного контроля» отдельную статью «Принципы таможенного контроля», в которую включить предлагаемую нами систему принципов таможенного контроля.

3. Связь, взаимообусловленность принципов государственного контроля и таможенного контроля. Выступая разновидностью государственного контроля, частью контрольно-надзорной деятельности государства, функцией публичного управления в таможенной сфере, таможенный контроль закономерно впитал в себя принципы государственного управления. Тенденции развития государственного управления, особенности его совершенствования, новации в рамках административной реформы – все это сказывается на таможенном контроле и на его принципах как основных идейных началах его осуществления.

Таким образом, сущность и содержание таможенного контроля как вида государственного контроля, как функции таможенных органов, как формы публичного управления в таможенной сфере раскрывается в единстве его функций, целей, задач и принципов. Подобное единство независимо от вида (направления) таможенного контроля. Таможенный контроль как административно-процедурный институт неоднороден, имеет сложную

структуру. Нами выделен ряд критериев классификации *видов таможенного контроля*, в который входит направленность; предметная сфера; объект и субъект; стадии (этапы) проведения; характер; форма и меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля; место проведения таможенного контроля; использование технических и иных средств таможенного контроля (ТСТК); направление движения товаров; таможенная процедура; статус товара; использование СУР; объем контрольно-надзорного воздействия; сфера таможенного регулирования, в которой осуществляется таможенный контроль, и другие¹. Все названные критерии можно сгруппировать на ряд групп: связанные со сферой контрольно-надзорного воздействия (направленность, предметная сфера); с субъектом таможенного контроля (субъект контроля, участие таможенных органов зарубежных государств); с объектным составом контрольно-надзорного правоотношения (объект контроля); с инструментарием таможенного контроля (форма, способ, средства и др.); с таможенными операциями текущего таможенного контроля (таможенная процедура, выпуск товара); с территориальными и хронологическими рамками таможенного контроля (место и стадия проведения таможенного контроля) и др. Сложность и многообразие форм правоприменительной деятельности таможенных органов обуславливают появление новых видов таможенного контроля, среди которых, к примеру, контроль на оборотом «санкционных» товаров, который сегодня осуществляется посредством мобильных групп² и во взаимодействии с иными контролирующими органами. Значение предложенной классификации не только в развитии теоретических административно-правовых основ таможенного контроля. С учетом рассмотрения таможенного контроля как административно-процедурного института все виды таможенного контроля предполагают свою специфичную процедурную форму. Только в ее рамках можно говорить об эффективности таможенного контроля в целом и отдельных

¹ Агагомедова С.А. Виды таможенного контроля: понятие и критерии классификации // Таможенное дело. 2016. № 3. С. 3-7.

² Мобильные группы ФТС России выявили 43,5 тыс. тонн запрещенных товаров // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25840:-27-2017-1-2017-&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2055 (дата обращения: 27.01.2018).

его видов, о достижении ими своих целей. Таким образом, таможенный контроль как административно-процедурный институт обладает как типичными признаками вида государственного контроля, так и определенной спецификой, обусловленной подконтрольной сферой и внешней средой его реализации. В подобных условиях необходимо говорить о системе таможенного контроля, включающей направления таможенного контроля, инструментарий его проведения и административные процедуры как форму его реализации. Структура системы таможенного контроля обусловлена механизмом административно-правового регулирования таможенного контроля. Таможенный контроль в рамках системы таможенного контроля функционален, при этом анализ функций таможенного контроля позволяет говорить о развитии функциональности и выполнении таможенным контролем качественно новых функций в условиях евразийской интеграции.

ГЛАВА 2. ЗАКОНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

§ 1. Механизм административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции

Цели, задачи и функции государственного контроля могут быть достигнуты лишь при условии создания его эффективного механизма¹.

По мнению Ю.Н. Старилова, преодолевая «техничность» терминологии, целесообразнее говорить о системе административно-правового регулирования². Нами же используется понятие системы таможенного контроля, структура и содержание которой обусловлены механизмом административно-правового регулирования таможенного контроля.

Таможенный контроль как форма государственного управления в таможенной сфере реализуется посредством механизма административно-правового регулирования, который является организационно-правовой основой осуществления таможенного контроля как формы управления в таможенной сфере.

Правовое регулирование любой разновидности отношений в обществе является ответом на конкретную стадию развития этих отношений, требующим соответствующих инструментов воздействия на них, их упорядочивания. По мнению С.С. Алексеева, по мере развития социальной жизни происходят изменение качества регулирования, усложнение, утончение и совершенствование регулятивных средств и механизмов, их нарастающая дифференциация и интеграция³.

¹ Алексеев Д.Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 42.

² Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 397.

³ Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 33.

Качество социального регулирования, включающего в себя, прежде всего, правовое, определяется совокупностью методов регулирования общественных отношений. Метод правового регулирования представляет собой совокупность способов, процедур, механизмов, приемов воздействия правовых норм и юридических правил на конкретные общественные отношения¹.

Метод административно-правового регулирования выступает видом методов правового регулирования и имеет специфические особенности. Д.Н. Бахрах и другие ученые видят данную специфику в наличии в административной деятельности доминирования одной стороны отношений, преобладания одной воли над другой, зачастую подчинения одного субъекта другому. Более того, законодатель юридически оформляет такое неравенство, асимметрию прав и обязанностей субъектов².

Отметим, что правовое регулирование таможенного контроля как вида государственного контроля осуществляется исключительно административно-правовыми методами. Применение таможенными органами мер, направленных на соблюдение таможенного и иного законодательства и связанных с властным воздействием на контролируемую систему, основано на административно-материальных и административно-процессуальных нормах, которые содержатся в действующем таможенном законодательстве.

Метод правового регулирования тесно связан с механизмом регулирования. Понятия «административного механизма», «административно-правового механизма» достаточно часто становились объектом исследований ученых-юристов, прежде всего административистов. Так, А.П. Коренев механизмом административно-правового регулирования именуется систему административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества³.

¹ Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 83.

² Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 67.

³ Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I: М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 40.

И.К. Воронин под административно-правовым механизмом имеет в виду механизм административно-правового регулирования, составляющими которого является совокупность правовых средств (юридических норм, законов, правоотношений и процедур), которые определяют правовое регулирование через правовое воздействие на правоотношения. При этом административно-правовое регулирование он рассматривает как процесс установления и реализации общеобязательных административно-правовых правил, нацеленных на создание управляемой системы, поддержание организационного и правового порядка ее функционирования, повышение эффективности деятельности элементов этой системы¹.

Ведущие специалисты в области административного права под механизмом административно-правового регулирования понимают взятую в единстве и в логическом взаимодействии систему административно-правовых средств, при помощи которых осуществляется юридическое воздействие на общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, в целях их правового регулирования, правовой охраны и защиты².

Таким образом, в качестве механизма административно-правового регулирования выступает совокупность административно-правовых методов и средств, посредством которых оказывается воздействие на определенную группу общественных отношений с целью их регулирования и упорядочивания, а также обеспечения охраны и защиты прав и интересов участников этих отношений. При этом в понятие механизма административно-правового регулирования следует отнести и субъектов его реализации, и связи, определенное взаимодействие между ними, возникающие в связи с функционированием данного механизма.

¹ Воронин И.К. Административно-правовой механизм государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: эффективность функционирования и правового регулирования: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 17.

² Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 62.

Специфика механизма административного-правового регулирования в сравнении с понятием правового регулирования вообще заключается в доминировании регулирования, прежде всего, управленческих отношений, обязательным субъектом которых выступает орган исполнительной власти, уполномоченный в упорядочивании конкретной совокупности общественных отношений.

Предметом нашего исследования является механизм административно-правового регулирования таможенного контроля. Административно-правовое содержание и административно-процессуальная сущность рассматриваемого механизма обуславливают отнесение его исключительно к административно-правовому механизму. Таможенная специфика, на наш взгляд, выражается в данном случае в сфере регулирования (отношения, связанные с перемещением товаров через таможенную границу). Сам инструментарий публичного управления в данной сфере носит административно-правовой характер и по природе своей не может быть иным.

Применительно к таможенному контролю административно-правовое регулирование выступает базовым процессом, позволяющим таможенным органам как административным органам реализовывать свои контрольно-надзорные функции в соответствии с действующими административно-материальными и административно-процессуальными правовыми нормами.

Административно-правовое регулирование таможенного контроля рассматривается нами как процесс установления и реализации общеобязательных административно-правовых правил, направленных на оптимальное функционирование управляемой системы (включающей деятельность участников ВЭД и иных лиц), поддержание организационного и правового порядка ее функционирования, повышение эффективности деятельности субъектов этой системы, обеспечение безопасности, прав и законных интересов всех участников таможенных правоотношений.

Административно-правовое регулирование таможенного контроля осуществляется посредством определенного механизма. Это административно-правовой механизм реализации таможенного контроля, который выражается в формах и способах организации контрольно-надзорной деятельности таможенных органов, а также наделении их необходимым объемом прав и обязанностей в рамках осуществления контрольно-надзорных функций.

Механизм административно-правового регулирования таможенного контроля, осуществляемого таможенными органами в современный период, 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.

В механизме правового регулирования принято выделять внутреннее строение, структуру. Мнения ученых по поводу структуры механизма правового регулирования в целом и административно-правового механизма в частности существенным образом не различаются.

С.С. Алексеев в механизме правового регулирования в соответствии с его стадиями выделяет три основных звена:

- 1) юридические нормы - основа правового регулирования;
- 2) правовые отношения, субъективные права и юридические обязанности, переводящие правовую энергию юридических норм на уровень конкретных субъектов - носителей прав и обязанностей;
- 3) акты реализации прав и обязанностей.

В ряде случаев в данный механизм включается и четвертое звено - акты применения права, а также некоторые дополнительные элементы - индивидуальные акты, правовоположения практики и др.¹

¹ Алексеев С. С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 216.

А.В. Малько относит к ним: нормы права; юридический акт или фактический состав (особенно организационно-исполнительный правоприменительный акт); правоотношение; акты реализации прав и обязанностей; охранительный правоприменительный акт (факультативный элемент).

В качестве своеобразных дополнительных элементов механизма правового регулирования могут выступать акты официального толкования норм права, правосознание, режим законности и другие¹.

Ю.Н. Старилов, рассматривая систему административно-правового регулирования, также включает в нее административно-правовые нормы, применение норм административного права и административно-правовые отношения². А.П. Коренев признает аналогичную структуру механизма административно-правового регулирования, дополняя ее актами толкования норм административного права, издаваемыми уполномоченными на то органами³.

Другие исследователи также включают в механизм административно-правового регулирования соответственно нормы административного права, административные правоотношения и акты применения норм административного права. Данные элементы находятся в диалектической взаимосвязи, в связи с чем включаются в механизм в определенной последовательности, что дает возможность достичь определенного позитивного результата⁴.

Н.М. Конин включает в механизм административно-правового регулирования административно-правовые нормы, административно-правовые отношения и их защиту в случаях отклоняющегося поведения субъектов

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2009. С. 517-518.

² Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Норма, 2002. С. 397-398.

^{3 3} Коренев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I: М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 40.

⁴ Кошелев И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 89-96.

административно-правовых отношений¹. Другие авторы традиционные для структуры механизма административные нормы и отношения дополняют актами толкования норм административного права и юридическими фактами².

При исследовании административно-правовой защиты права граждан РФ на обращение в органы власти С.В. Калинина выделяет в структуре механизма административно-правовой защиты такие взаимосвязанные элементы как правовые нормы; контроль и надзор за соблюдением установленных правил; юридическая ответственность; восстановление нарушенного права; возмещение причиненного ущерба³.

В.Е. Степенко наряду с административными правоотношениями дополнительно выделяет такие элементы механизма административно-правового регулирования как:

1. Юридический акт (фактический состав), лежащий в основе возникновения, изменения или прекращения административного правоотношения.

2. Акты реализации возложенных на субъектов регулируемых общественных отношений прав и обязанностей (соблюдение, исполнение, использование, применение административно-правовых норм).

3. Среда функционирования данных правоотношений.

4. Методы административно-правового регулирования, суть которых сводится к установлению определенного порядка действий посредством выдачи предписаний или установления запретов, предусмотренных административно-правовой нормой⁴.

¹ Конин Н.М. Административное право России: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 31.

² Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 62.

³ Калинина С.В. Административно-правовая защита права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 92.

⁴ Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 107-108.

Другие административисты включают в структуру механизма административно-правового регулирования следующие административно-правовые средства (элементы этого механизма):

- нормы административного права;
- акты толкования норм административного права;
- юридические факты;
- административно-правовые отношения (административные правоотношения)¹.

В структуре административно-правового механизма реализации таможенного контроля следует выделить основные и дополнительные (факультативные) элементы.

К основным элементам нами отнесены административно-правовые нормы, административно-правовые отношения в таможенной сфере, акты реализации норм права. В связи с этим следует согласиться с мнением исследователей о том, что основное место в системе механизма административно-правового регулирования занимают административно-правовые нормы и административные отношения².

К дополнительным элементам рассматриваемого механизма относятся акты толкования норм права, правовое сознание, режим правопорядка и законности в таможенной сфере.

При этом следует согласиться с позицией исследователей, которые считают, что принципы права нельзя рассматривать как составную часть, обособленное звено в механизме защиты прав. Принципы определяют сущность, характер и направленность механизма³. Тем не менее принципы

¹ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 62.

² Степенко В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 103.

³ Железнов Б.Л. Механизм государственной защиты основных прав и свобод // Вестник ТИСБИ. 2002. № 3 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.tisbi.ru/scie№ce/vest№ik/2002/issue3/urist\[1\].php](http://www.tisbi.ru/scie№ce/vest№ik/2002/issue3/urist[1].php) (дата обращения: 27.12.2017).

административного права включаются рядом авторов в механизм административно-правового регулирования¹.

Рассмотрим основные элементы структуры рассматриваемого механизма подробнее.

Административно-правовые нормы как элемент административно-правового механизма реализации таможенного контроля представляют собой сложную многоуровневую совокупность норм права. Они включают в себя административно-материальные и административно-процессуальные нормы, содержащиеся в таможенном законодательстве.

Вторым основным элементом механизма административно-правового регулирования таможенного контроля являются административно-правовые отношения, которые представляют собой определенную группу общественных отношений, возникающих при реализации таможенными органами контрольно-надзорных функций и урегулированных административно-правовыми нормами.

Следует согласиться с мнением о том, что внутренняя структура каждого выражающего административное право отношения, индивидуальная группировка в нем элементов идеологических, политических и организационных связей раскрывает самую суть содержания права, так как именно здесь, на уровне микроэлементов социальных связей формируется их определенность и направленность².

Основными участниками общественных правоотношений в рамках рассматриваемого нами административно-правового механизма является таможенный орган (публичная администрация) и подконтрольный субъект, которого мы условно назовем участником ВЭД³. Отдельные авторы называют данного участника таможенных правоотношений «невластным субъектом» или

¹ Корнев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I: М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 40; Котельникова Е.А. Административное право: учебное пособие. Изд. 2-е, доп. и перераб. Ростов н/Д: Феникс, 2010. С. 31-39.

² Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 20-21.

³ В подавляющем большинстве случаев подконтрольным субъектом действительно является участник ВЭД. Однако под таможенным контролем могут находиться и физические лица, и лица, осуществляющие деятельности в сфере таможенного дела, и правообладатели. В работе понятия «участник ВЭД», «подконтрольный субъект» и «лицо, находящееся под таможенным контролем» используются как равнозначные.

«ординарным субъектом»¹, что подчеркивает главное отличительное свойство его правового статуса.

На наш взгляд, правоотношения между таможенными органами как субъектами контроля и участниками ВЭД как контролируруемыми субъектами имеют следующие признаки:

- 1) они связаны с перемещением товаров через таможенную границу;
- 2) они предполагают властность таможенных органов как органов административных, наличие подчинения со стороны подконтрольных субъектов. При этом характер подобного подчинения меняется в зависимости от стадии административно-правового механизма реализации таможенного контроля;
- 3) они регламентируются административно-правовыми нормами материального и процессуального характера.

Любые правоотношения предполагают наличие взаимодействия между различными субъектами, которые выступают в качестве сторон, или участников этих правоотношений. Общественные отношения как элемент механизма административно-правового регулирования таможенного контроля относятся к категории управленческих отношений. По мнению специалистов, таможенно-правовые отношения являются разновидностью управленческих отношений, основываются на принципах власти и подчинения и носят публично-правовой характер. Одной стороной этих отношений всегда выступает государство. Участники этих отношений не состоят в юридическом равенстве, которое характерно, например, для гражданско-правовых отношений².

В качестве следующего основного элемента механизма административно-правового регулирования таможенного контроля выступают акты реализации норм права.

¹ Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 122, 336.

² Тимошенко И.В. Таможенное право России: курс лекций. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: «Издательство ПРИОР», 2002. С. 40.

Реализация административно-правовых норм означает практическое использование содержащихся в них правил поведения в интересах регулирования управленческих общественных отношений¹.

Реализация норм права является завершающей стадией механизма административно-правового регулирования. В процессе реализации административно-правовые нормы достигают своей цели – субъективные права и обязанности, возникшие у участников соответствующих административных правоотношений, воплощаются в их поведении, начинают реально действовать².

В зависимости от характера действий субъектов, степени их активности и направленности традиционно выделяют следующие формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение права³.

Исследователи также называют два способа реализации норм административного права, которые основаны на данных формах:

- посредством использования, исполнения и соблюдения содержащихся в них предписаний участниками соответствующих административных правоотношений (административными органами и их должностными лицами, физическими лицами и организациями);

- посредством властного применения содержащихся в этих нормах предписаний административными органами, участвующих в административных правоотношениях, а также судами путем издания (принятия) ими индивидуальных правоприменительных актов или совершения юридически значимых действий⁴.

Таким образом, административно-правовые нормы реализовываются посредством использования, исполнения, соблюдения и применения их

¹ Административное право: учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. С. 61.

² Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 61.

³ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 454.

⁴ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 61.

предписаний всеми участниками определенной группы административных правоотношений. По мнению В.А. Юсупова, правоприменительные акты призваны конкретизировать цели норм административного права, перевести абстрактную волю в те или иные сочетания субъективных прав и обязанностей¹.

При нарушении соответствующих административно-правовых норм определенными лицами государством предусмотрены меры административной ответственности. По мнению А.В. Кирина, институт административной ответственности – это совокупность норм, закрепленных законодательством об административных правонарушениях и регулирующих отношения в связи с применением мер административной ответственности². Эти меры могут быть применены к нарушителю путем использования определенных процедур, предусмотренных законодательством, следовательно, административными органами будут реализованы конкретные правовые нормы.

Данный правоприменительный процесс уполномоченных органов, представляющих государственную (публичную) власть, позволяет достичь конечного результата создания и функционирования механизма правового регулирования – соблюдение прав и интересов физических и юридических лиц, обеспечение законности и правопорядка в определенной сфере общественных отношений.

Правоприменительная деятельность государственных органов в рассматриваемом административном механизме занимает особое место. По своей юридической природе правоприменительная деятельность – это форма реализации права, результатом которой является вынесение управленческих решений. Она направлена на выработку от имени государства индивидуальных юридических предписаний³.

¹ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 27.

² Кирин А. В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М.: Издательство: Норма, Инфра-М, 2012. С. 104.

³ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. С. 18-19.

В качестве дополнительных элементов рассматриваемого механизма нами выделены акты толкования норм права, правовое сознание, режим правопорядка и законности в таможенной сфере.

Толкование правовых норм – это сложный волевой процесс, направленный на установление точного смысла, содержащегося в норме права, предписания, обнародование его для всеобщего сведения. Акт толкования – это один из видов правовых актов. Одни авторы склонны считать акты толкования одной из форм (источников) права; другие ученые утверждают, что таким актом не устанавливаются, не изменяются и не отменяются нормы права¹.

На наш взгляд, акты толкования права в рамках рассматриваемого нами механизма административно-правового регулирования способствуют более верной, точной реализации административно-правовых норм, что в целом способствует эффективному функционированию данного механизма и реализации им своих целей.

Правосознание как одна из форм общественного сознания призвано участвовать как в процессах создания и правовой регламентации рассматриваемого механизма, так и в процессах его реформирования и совершенствования. Правосознание – это совокупность представлений и чувств, выражающих отношение людей, социальных общностей к действующему или желаемому праву².

Специалисты в области административного права выделяют понятие «административное правосознание», которое рассматривают как абстракцию, как результат отражения реального явления, возникающего в результате восприятия и осознания субъектами общественных отношений административно-правовой действительности³.

¹ Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 478-487.

² Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. С. 611.

³ Юсупов В. А. Философия административного права : монография. Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. С. 180.

Правовое сознание всех субъектов административных правоотношений при реализации контрольно-надзорных функций таможенными органами, безусловно, оказывает воздействие на функционирование и развитие административно-правового механизма реализации таможенного контроля.

Режим правопорядка и законности при осуществлении таможенного контроля выступает и элементом структуры рассматриваемого механизма, и одновременно условием обеспечения цели его создания и функционирования.

Под правовым порядком понимается такой уровень развития общественных отношений, который характеризуется достаточной урегулированностью их правовыми нормами, что позволяет говорить о законности и обеспечении баланса интересов всех участников данных правоотношений.

По мнению В.А. Юсупова, упорядоченность административных правоотношений отражает системные связи, возникающие в сфере государственного управления. Она характеризуется целостностью, единством, связью с другими комплексами правовых отношений, динамизмом... По сути она представляет собой административный правопорядок¹.

Понятия правопорядка и законности близки.

Законность – это, во-первых, наличие достаточного количества юридических норм высокого качества с точки зрения современных представлений о правовом государстве, во-вторых, их строгое соблюдение всеми субъектами права. Третьим элементом режима законности в государстве является его кадровое и материальное (или организационно-техническое) обеспечение².

Режим правопорядка и законности при реализации таможенного контроля предполагает такое состояние общественных отношений, которое характеризуется соответствующим уровнем административно-правового

¹ Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. С. 76.

² Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. С. 524.

регулирования, позволяющим обеспечить соблюдение таможенного законодательства всеми субъектами таможенных правоотношений, а также оптимальный баланс их интересов.

Кроме того в структуре механизма административно-правового регулирования таможенного контроля можно выделить три стадии: стадия предварительного таможенного контроля, стадия текущего таможенного контроля и стадия надзора (контроль после выпуска товаров). При этом следует отметить, что при реализации таможенного контроля стадия определяет не только период, время осуществления административных процедур в рамках конкретной формы таможенного контроля, а свидетельствует о содержательной трансформации таможенного контроля как формы публичного управления в таможенной сфере. В зависимости от периода осуществления контрольно-надзорных функций меняется сущность таможенного контроля, определяемая характером взаимоотношений между контролирующим субъектом и контролируемой системой.

Таким образом, механизм административно-правового регулирования таможенного контроля включает в себя основные элементы, в качестве которых выступают административно-правовые нормы, административно-правовые отношения в таможенной сфере и акты реализации норм права, и дополнительные, к которым следует отнести акты толкования норм права, правовое сознание, режим правопорядка и законности в таможенной сфере.

Механизм административно-правового регулирования таможенного контроля в современных условиях активно развивается и совершенствуется под воздействием усложнения, трансформации таможенных правоотношений. Динамика последних обуславливает в свою очередь изменение административно-правового регулирование таможенного контроля, призванного обслуживать, обеспечивать взаимодействие таможенных органов как органов исполнительной власти и лиц, реализовывающих свои права и законные интересы при перемещении товаров через таможенную границу.

§ 2. Институционально-структурная составляющая механизма реализации таможенного контроля в условиях евразийской интеграции

Таможенный контроль как административно-процедурный институт предполагает обязательное взаимодействие между властным (контролирующим) и невластным (подконтрольным) субъектами.

В системе таможенного контроля важное место принадлежит самим таможенным органам как органам исполнительной власти, как административным органам, как субъектам, обладающим властными полномочиями и осуществляющим таможенный контроль.

А.Н. Козырин справедливо полагает, что отправной точкой при анализе сущности таможенных органов должен служить тезис о многообразии и разноплановости задач, решаемых ими в связи с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу. Полифункциональный подход к анализу таможенных органов исходит из того, что ими опосредуются разнообразные аспекты внешнеэкономической деятельности¹. Об уникальности таможенных органов, синтезирующих в современных условиях столь разные функции, говорит и О.Ю. Бакаева².

Согласно толковому словарю С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой «таможня – учреждение, занимающееся контролем провоза через границу грузов, багажа, почты и взиманием пошлин, сборов»³. Следовательно, даже у неспециалистов таможенные органы ассоциируются с двумя понятиями функционального свойства: контролем и взиманием платежей (фиском). Данные понятия неразрывно связаны, определенным образом взаимообусловлены и переплетены в контексте контрольно-надзорной деятельности таможенных органов как в историческом аспекте, так и в современных условиях. Подобная

¹ Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма : сравнит.-правовое исслед.: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 15.

² Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 120.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополн. М.: ООО «А ТЭМП», 2010. С. 790.

взаимосвязь исторически обусловлена и находит подтверждение в закономерностях становления и развития таможенной службы.

Таможенные органы исторически возникают одновременно и как фискальные (сбор таможенных платежей), и как контрольные (контроль за правильностью исчисления и взимания таможенных платежей и др.), и как правоохранительные (борьба с контрабандой и др.).

Современная система таможенных органов организационно начинает формироваться в начале 90-х годов прошлого века. Создание основ рыночной экономики в России, либерализация внешнеэкономических связей и прежде всего отмена государственной монополии внешней торговли привели к преобразованию всей системы таможенных органов в России¹.

Таможенные органы РФ сегодня составляют единую федеральную централизованную систему. Должностными лицами таможенных органов являются граждане Российской Федерации, замещающие в порядке, установленном законодательством РФ, должности сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих таможенных органов РФ. В соответствии со статьей 10 Федерального закона «О таможенном регулировании в РФ» (далее – Закон) система таможенных органов включает в себя четыре уровня:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела (в настоящее время – ФТС России);
- 2) региональные таможенные управления;
- 3) таможни;
- 4) таможенные посты².

Под единой системой таможенных органов имеется в виду иерархически выстроенная совокупность таможенных органов в соответствии с их компетенцией и поставленными перед ними едиными целями и задачами в

¹ Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма : сравнит.-правовое исслед.: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 15.

² О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2010. № 269.

области таможенного дела. Вместе с тем она представляет собой сложную подсистему общей системы органов исполнительной власти РФ¹.

Выше нами уже указывалось на неоднозначность научных позиций по вопросам отнесения таможенных органов к различным группам административных органов в системе государственного управления.

В.Е. Чиркин относит таможенные органы к органам межотраслевого (функционального) управления, важнейшим элементом которого является контроль и надзор².

О.Ю. Бакаева представляет таможенный орган как государственный орган исполнительной власти (федеральную службу и подчиненные ей органы), наделенный специальной компетенцией, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела в целях содействия развитию внешней торговли³.

По мнению А.Б. Новикова, государство наделяет таможенные органы собственными контрольными функциями, вводя эти органы федеральной исполнительной власти в число основных субъектов контрольной деятельности государства в таможенном деле. Это означает, что при реализации таможенной политики контрольная деятельность органов государственной власти, включая таможенные органы, носит функциональный характер⁴.

Д.А. Янчуков считает систему таможенных органов составляющей частью сил обеспечения безопасности РФ, системы правоохранительных и военизированных органов государства⁵.

Другие авторы полагают, что таможенные органы – это специальные органы, уполномоченные заниматься таможенным делом¹.

¹ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 111.

² Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М.: Юрист, 2004. С. 187-188.

³ Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 114.

⁴ Новиков А.Б. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1999. С. 28.

⁵ Янчуков Д. А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 28.

Следует согласиться с учеными, которые в попытке разграничить отраслевое и межотраслевое управление утверждают, что функциональное регулирование ничем не отличается от отраслевого регулирования, ибо в том, и в другом варианте оно осуществляется в пределах порученной данному государственному комитету или министерству «сферы деятельности», т.е. есть имеет определенные границы, а также в отношении как неподчиненных им организационно иных исполнительных органов или объектов, так и подчиненных².

Подобная комплексность управления в таможенной сфере, «полифункциональность» административной деятельности таможенных органов, определенное смешение и переплетение полномочий таможенных органов, в том числе и в рамках осуществления таможенного контроля, а также размытость границ контроля и надзора в таможенном деле обусловили сложность теоретического осмысления и научного обоснования административной деятельности таможенных органов в целом, и ее контрольно-надзорного направления в частности.

По мнению А.Ф. Ноздрачева, таможенное право регулирует те отношения с участием таможенных органов, которые складываются по поводу осуществления ими возложенных на них функций. Имеется в виду практическая реализация принадлежащих им юридически властных полномочий. Именно поэтому таможенный орган и выступает в роли главного субъекта таможенных отношений. Таможенные отношения представляют собой поле реализации функций и осуществления полномочий таможенных органов³.

Еще в 2000 году ведущие специалисты в области административного права справедливо отмечали затруднительность анализа административно-правового статуса Государственного таможенного комитета (ГТК России). По

¹ Бекашев К.А. Таможенное право: учебник / К. А. Бекашев, Е. Г. Моисеев. – 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2015. С. 29.

² Административное право: учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2000. С. 529.

³ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 46-47.

их мнению, при характеристике ГТК необходимо учитывать, что в своей деятельности он теснейшим образом связан с Минэкономки РФ, которое по вопросам, отнесенным к сфере их деятельности, оказывает регулирующее и координирующее воздействие на функционирование таможенной системы. С другой стороны, ГТК играет существенную роль в осуществлении валютно-финансового контроля, а также в обеспечении экономической безопасности РФ¹.

Сложность определения административно-правового статуса ФТС России как преемника ГТК России сохраняется и в современных условиях. Она усугублена последними структурными преобразованиями системы таможенных органов, переподчинением ее Министерству финансов РФ. Данные преобразования обусловлены стремлением оптимизировать структуры федеральных органов исполнительной власти и построить единую управленческую систему учета и администрирования налоговых и таможенных платежей, которая без увеличения налоговой нагрузки позволит повысить как эффективность администрирования, так и собираемость налогов.

Отметим, что предложения о передаче таможенной службы в ведение Минфина, который также контролирует деятельность ФНС России, были аргументированы О.Ю. Бакаевой более десяти лет назад². Время подтвердило верность научных прогнозов ученого.

Специфику любого органа государственной власти составляет то, что он осуществляет задачи и функции государства и выступает от его имени, наделен государственными властными полномочиями³.

Ученые выделяют основные черты таможенных органов: выступая элементом системы исполнительной власти, они исключительно и непосредственно осуществляют таможенное дело; наличие определенной компетенции в соответствующей сфере; исполнительный, контрольный и

¹ Административное право: учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2000. С. 537.

² Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 108.

³ Корнев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I: М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 79.

надзорный характер деятельности; порядок создания, реорганизации и ликвидации в рамках системы вышестоящих органов¹.

Под таможенным органом в Таможенном союзе отдельные авторы понимают орган исполнительной власти государства-члена таможенного союза, уполномоченный в области таможенного контроля².

И.В. Тимошенко полагает, что таможенные органы России – это государственные органы, регулирующие правоотношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере таможенного дела³.

Систему таможенных органов не следует понимать и рассматривать как устоявшуюся структуру, сформированную единожды и на длительный период.

Чем выше степень соответствия субъекта управления объекту, тем эффективнее осуществляется управление той или иной системой⁴. Под воздействием развития внешнеэкономических отношений система таможенных органов как субъект управления меняется, совершенствуется, трансформируется в целях максимального соответствия контролируемой системе.

Формирование рыночных механизмов российской экономики, административная реформа в сфере государственного управления, участие в интеграционных процессах, вступление во Всемирную торговую организацию – эти и другие факторы оказали и продолжают оказывать влияние как на структуру системы таможенных органов, так и на ее административный функционал. Права Е.В. Шорина, утверждавшая, что, «поскольку системы контрольных органов создаются с учетом факторов, в большинстве своем подверженным изменениям во времени, они, несмотря на относительную устойчивость, не могут быть чем-то застывшим, закоренелым, раз и навсегда

¹ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 86-87.

² Таможенное регулирование в Таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС. Под общ. ред. В.А. Шамахова и Ю.А. Кожанкова. М.: СофтИздат, 2012. С. 197.

³ Тимошенко И.В. Таможенное право России: курс лекций. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательство ПРИОР, 2002. С. 59.

⁴ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Издательство политической литературы, 1968. С. 145.

данным. По мере развития социально-экономического строя страны, ее экономики и культуры, совершенствования административно-территориального деления, изменения общих задач и конкретных функций органов государственного управления изменяется, приспосабливается к ним и система контроля»¹.

В рассматриваемой нами системе таможенного контроля таможенные органы представляют субъект контроля, обладающий контрольно-надзорными полномочиями и оказывающий контрольное воздействие на подконтрольных субъектов, деятельность которых выступает в качестве объекта таможенного контроля.

В рамках предлагаемой нами концепции таможенного контроля мы позиционируем функцию по контролю и надзору в области таможенного дела как самостоятельное направление административной деятельности таможенных органов, отличное и обособленное от правоохранительного, разрешительного и иных направлений правоприменительной деятельности.

Под функциями по контролю и надзору понимаются осуществление действий по контролю и надзору за исполнением общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов².

Федеральные органы исполнительной власти создаются в трех организационно-правовых формах (министерства, службы и агентства), сочетание которых и образует их систему. Основным критерием выделения определенной организационно-правовой формы установлен характер

¹ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 194-195.

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) // Российская газета. 2004. № 50.

компетенции – то есть определенный набор функций, включающих и контрольные¹.

Рассмотрим, какие функции осуществляет сегодня Федеральная таможенная служба и подчиненные ей таможенные органы.

В соответствии с Положением о Федеральной таможенной службе ФТС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством РФ функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу РФ, функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов РФ, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений².

Статья 12 Закона также называет основные функции (обязанности) таможенных органов. Большая часть из них напрямую относится к контрольно-надзорным, практически все связаны с реализацией таможенными органами таможенного и иных видов государственного контроля (надзора). Так, таможенные органы:

- проводят таможенный *контроль*, совершенствуют методы совершения таможенных операций и проведения таможенного *контроля*, создают условия, способствующие ускорению товарооборота при ввозе товаров в РФ и вывозе товаров из РФ;

¹ Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2010. С. 203.

² О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. 2010. № 269.

- взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, *контролируют* правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию;

- постоянно совершенствуют систему таможенного *контроля*, способствующую оптимальному использованию ресурсов таможенных органов, и др.

При этом нельзя согласиться с позицией ученых о том, что все функции таможенных органов призваны обеспечить выполнение основной из них – фискальной¹.

Функции таможенных органов разноплановы и связаны не только с обеспечением поступлением в федеральный бюджет, но не в меньшей степени с обеспечением государственной и общественной безопасности, прав и интересов участников ВЭД и иных субъектов таможенных правоотношений, а также содействием развитию внешнеторгового оборота. При этом целый ряд функций совершенно не связаны с фиском и представляют собой самостоятельные направления в административной деятельности таможенных органов (например, обеспечение соблюдения запретов и ограничений при трансграничном перемещении товаров).

В этой связи нам близка позиция О.Ю. Бакаевой, которая выделяет правоохранительную и финансовую деятельность таможенных органов. При этом автор утверждает, что государство образует таможенные органы для того, чтобы они обеспечивали содействие внешней торговле, обслуживали международные экономические отношения, помогали развитию отечественного производства. Фискальная и правоохранительная функции таможенных органов производны и подчинены основной задаче таможенных органов – содействию ускорению товарооборота между государствами².

¹ Чермянинов Д.В. Таможенное право: учебник для вузов / отв. ред. Д.Н. Бахрах. 2-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2012. С. 49.

² Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России / Отв. ред. Н.И.Химичева. М.: Юрист, 2004. С. 51.

Характеризуя научные позиции относительно функций таможенных органов, следует обратить внимание на то, что на протяжении ряда лет законодательство включало таможенные органы в систему правоохранительных органов. На это прямо указывали положения ряда статей Таможенного кодекса РФ 2003 года (п. 1 статьи 385; п. 4 статьи 402)¹. Более того, указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2253 относит таможенные органы к государственным военизированным организациям². Согласно пп. 6 п. 6 Общего положения о региональном таможенном управлении, утвержденного приказом ФТС России от 1 января 2005 г. № 7, региональное таможенное управление осуществляло правоохранительную деятельность³. В Общем положении о таможне пп. 21 п. 7 также относит таможню к правоохранительным органам⁴.

Все это явилось основанием для научных позиций, заключающихся в том, что основные задачи, решаемые таможенными органами, четко и определенно выявляют правоохранительный характер их деятельности⁵, что таможенная служба – это государственная и правоохранительная деятельность⁶, а система таможенных органов РФ – составная часть сил обеспечения безопасности, системы правоохранительных и военизированных органов РФ⁷,

¹ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (ред. от 28.11.2009) // Российская газета. 2003. № 106. (утратил силу).

² Об отнесении таможенных органов Российской Федерации к государственным военизированным организациям: Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2253 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5065.

³ Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможне: Приказ ФТС РФ от 12.01.2005 № 7 (ред. от 19.03.2010) // Российская газета. 2005. № 72. (утратил силу).

⁴ Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможне: Приказ ФТС России от 04.09.2014 № 1700 // Российская газета. 2015. № 3.

⁵ Таможенное право: учебник / [Гравица А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 89; Габричидзе, Б.Н. Российское таможенное право. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 79.

⁶ Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной и Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. - М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2010. С. 676.

⁷ Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011. С. 16.

правоохранительный орган, относящийся к силам обеспечения национальной безопасности¹.

За последние два с лишним десятилетия таможенные органы существенно трансформировались как организационно-структурном плане, так и в функциональном отношении. Правоохранительная составляющая неизменно присутствует в деятельности таможенных органов (статья 354 ТК ЕАЭС), однако в современных условиях ее роль имеет вспомогательный по отношению к другим направлениям деятельности характер. На это повлиял, по нашему мнению, целый ряд факторов: переход большей части личного состава таможенных органов на государственную гражданскую службу в 2002 году; существенное сужение полномочий таможенных органов при производстве предварительного расследования в форме дознания по уголовным делам, отнесенным к их компетенции (позже эти полномочия были возвращены таможенным органам)²; перенос акцентов на регулятивные функции таможенных органов в рамках содействия развитию внешнеторговой деятельности и поддержки отечественного производителя.

Функции исполнительной власти определяются функциями государственного управления. Ведущие ученые справедливо полагают, что сущность функций исполнительной власти выявляется и посредством анализа результатов, которые достигаются в процессе осуществления исполнительной власти, и выделяют следующие основные функции современной исполнительной власти: исполнительную (правоприменительную), правозащитную, социально-экономическую (обеспечительную), функцию обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране, регулирующую, нормотворческую и охранительную (юрисдикционную)³. При

¹ Шайдуко Н.В. Административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук. Люберцы, 2013. С. 4.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям: Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ (ред. от 21.07.2014, с изм. от 29.12.2014) // СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3207.

³ Россинский Б.В. Административное право : учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: НОРМА, 2009. С. 60-61.

этом контроль относится ими к регулирующей функции исполнительной власти.

Нами разделяется позиция, заключающаяся в том, что контроль и надзор как формы государственного управления относятся к регулирующим функциям исполнительной власти. В свою очередь правоохранительная или охранительная (юрисдикционная) функция представляет собой самостоятельное направление деятельности, при этом основанием ее выступают результаты деятельности по контролю и надзору.

На основании изложенного, дадим определение таможенному органу как субъекту таможенного контроля. *Таможенный орган* как субъект таможенного контроля 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 законодательства Евразийского экономического союза и законодательства РФ о таможенном регулировании, защиты прав и интересов лиц, участвующих в таможенных правоотношениях, государственной, общественной и международной безопасности.

С учетом последних структурных преобразований в системе органов исполнительной власти таможенные органы сегодня осуществляют следующие формы правоприменительной деятельности:

- разрешительную;
- финансовую;
- контрольно-надзорную;
- предоставление государственных услуг в сфере таможенного дела;
- правоохранительную (юрисдикционную).

При этом первые четыре формы относятся нами к регулятивной форме государственного управления в таможенной сфере, последняя – к правоохранительной форме. Все выделенные нами формы правоприменительной деятельности таможенных органов находятся в

неразрывном единстве, обусловленной целью административной деятельности таможенных органов в целом. На это обращал внимание А.П. Корнев, выделявший учет, анализ, прогнозирование, планирование, организацию, регулирование и контроль в качестве общих функций управления и утверждавший, что все они «осуществляются во взаимосвязи»¹. О.Ю. Бакаева считает, что контрольно-надзорные функции таможенных органов пронизывают их правоприменительную деятельность, реализуемую в финансовом и правоохранительном направлениях².

Определим понятие и пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов.

Основу административно-правового статуса таможенных органов как субъектов таможенного контроля составляет их компетенция, включающая в себя совокупность контрольно-надзорных полномочий таможенного органа.

Полномочия таможенных органов складываются из совокупности правомочий (обязанностей) перед государством и бизнесом (лицами – участниками таможенных правоотношений) и прав по отношению к управляемым объектам³.

По мнению ученых, для органов надведомственного контроля характерно наличие специальных административных правомочий⁴, не связанных с подчиненностью контролируемых объектов, а вытекающих из задач и содержания деятельности самого органа надведомственного контроля⁵.

Полномочия должностных лиц таможенных органов отдельные ученые подразделяют на три группы: 1) юрисдикционные полномочия при осуществлении таможенного контроля (проверка документов, таможенный досмотр и др.); 2) процессуально-обеспечительные полномочия в производстве

¹ Корнев А.П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I: М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 153-154.

² Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 115.

³ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 107.

⁴ По нашему мнению, полномочия включают в себя субъективные правомочия (права и обязанности).

⁵ Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 102-103.

по делам о нарушении таможенных правил (доставление, задержание, привод, истребование документов, наложение ареста на товары и транспортные средства и проч.); 3) особые полномочия по применению физической силы, специальных технических средств и огнестрельного оружия¹.

Интересно, что О.Ю. Бакаева, выделяя фискальную и правоохранительную функции таможенных органов как основные, признает наличие контрольно-надзорных полномочий таможенных органов. По ее мнению, контрольная функция присуща всем органам исполнительной власти в пределах установленной компетенции, что предполагает их самостоятельность при ее реализации и специфические формы осуществления².

Г.В. Матвиенко полагает, что все типы юридической деятельности таможенных органов (нормотворчество, «позитивное» правоприменение, юрисдикция) можно охарактеризовать (в той или иной мере) как контрольно-надзорные³.

Нами же выделяется отдельная группа контрольно-надзорных полномочий таможенных органов, обособленных от юрисдикционного направления их правоприменительной деятельности.

Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов включают в себя правомочия (права и обязанности) таможенных органов по осуществлению таможенного и иных видов государственного контроля (надзора), а также ведомственного контроля деятельности таможенных органов.

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

¹ Административное право России: учебник / под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2010. С. 676.

² Бакаева О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 112.

³ Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 142.

установленных законодательством и ограниченных временными, пространственными, процедурными и функциональными критериями пределах.

Таким образом, 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 (надзора)¹). Первое направление обращено внутрь самой системы таможенных органов, второе – вовне и ограничено пределами системы таможенного контроля.

Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов реализуются в административно-процедурной форме. Нами выделены временные, пространственные, процедурные и функциональные критерии ограничения властных полномочий таможенных органов в области контроля и надзора (контрольно-надзорных). Дадим им характеристику применительно к таможенному контролю.

Таможенный контроль ограничен временными рамками. Ключевыми элементами таможенного контроля как деятельности, дифференцирующими ее на этапы, являются факт пересечения таможенной границы и выпуск товаров таможенными органами. Видами и одновременно этапами таможенного контроля является предварительный (до пересечения таможенной границы при ввозе товаров), текущий (с момента пересечения таможенной границы и до выпуска товаров) и последующий (после выпуска товаров) контроль. Последний осуществляется таможенными органами в течение трех лет с момента утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем. Полное освобождение от таможенного контроля происходит после истечения данного срока. Поэтому контрольно-надзорные полномочия таможенных органов по проведению таможенного контроля хронологически ограничены: и продолжительностью предварительного информирования, и сроками выпуска

¹ При отсутствии организационной подчиненности может присутствовать подчиненность другой природы – процедурная.

товаров, и периодом контроля после выпуска. Когда мы говорим о непрерывности таможенного контроля, ее следует также рассматривать в рамках временных ограничений административных процедур таможенного контроля.

Таможенный контроль осуществляется таможенными органами в различных местах: постоянных и временных зонах таможенного контроля, на складах временного хранения, иных местах. Место проведения таможенного контроля – один из критериев его классификации. Проведение таможенного контроля возможно в строго оговоренных законодателем местах. Другим аспектом пространственного или территориального критерия пределов контрольно-надзорных полномочий является факт трансграничного перемещения товара как условие нахождения его под таможенным контролем. Отсутствие подобного факта исключает таможенный контроль, административные процедуры в отношении него могут быть признаны превышением полномочий таможенных органов, подобные факты встречаются в судебной практике с участием таможенных органов.

Таможенный контроль может быть осуществлен в конкретной, строго установленной законодателем форме и в рамках определенной административной процедуры. Административным процедурам реализации таможенного контроля будет посвящен отдельный раздел работы. Отметим лишь, что административная процедура как совокупность последовательных действий также имеет свои «процедурные» пределы, за рамки которых таможенные органы как субъекты контрольно-надзорной деятельности выходить не вправе. Исключением может выступить ситуация с «пробелом» в регламентации административной процедуры или наличие в ней возможности для дискреционных полномочий со стороны властного субъекта. В этой связи актуально мнение А.Н. Козырина о том, что в правовом государстве расширение дискреционных полномочий таможенных органов должно быть

сбалансировано надежным, эффективно действующим механизмом защиты прав и законных интересов декларантов-налогоплательщиков¹.

В любом государстве полномочия его органов и должностных лиц подразумевают соответствующие правомочия и действительны лишь в их рамках².

Функциональные (или функционально-структурные) критерии пределов контрольно-надзорных полномочий связаны с внутриорганизационным строением системы таможенных органов. Многоуровневая система таможенных органов, различия в объеме и соотношении властных полномочий, в том числе и контрольно-надзорных, обуславливают определенные ведомственные ограничения при реализации таможенного контроля. ФТС России, региональное таможенное управление, таможня и пост обладают разным набором (совокупностью) контрольно-надзорных полномочий, который корреспондирует к административно-правовому статусу таможенного органа, его компетенции, месту и роли в системе таможенных органов.

Кроме того в структуре таможенного органа определенного уровня существуют функциональные и иные подразделения, обладающие различным объемом контрольно-надзорных полномочий.

В условиях сокращения личного состава таможенных органов, оптимизации их организационно-штатной структуры необходимо говорить о повышении эффективности таможенного контроля с учетом имеющихся кадровых и информационно-технических ресурсов. В связи с этим имеет смысл подвергнуть ревизии систему контрольно-надзорных полномочий конкретных подразделений таможенных органов, а также соответствующих должностных лиц. Следует согласиться с О.В. Гречкиной в том, что наличие многочисленных дублирующих функций административно-юрисдикционного характера, в том числе контрольных, надзорных (квазисудебных), в различных структурных

¹ Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма : сравнит.-правовое исслед.: дис. ... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 16.

² Нерсесянц В.С. Философия права. М.: Издательство НОРМА, 2005. С. 103.

подразделениях современной системы таможенных органов требует оптимизации в целях их четкого разграничения и эффективного применения¹.

Кроме того отношения при реализации контрольно-надзорных полномочий таможенными органами могут быть «отягощены» сложным субъектом контроля, в качестве которого выступают два и более таможенных органа (органов одного или нескольких государств), либо таможенный орган привлекает к административной процедуре контроля представителей иных государственных или негосударственных органов (например, эксперта иного государственного органа или независимого эксперта, привлекаемого на договорной основе).

Следует обратить внимание на то, что контрольно-надзорная деятельность таможенных органов является с одной стороны составной частью системы государственного контроля в целом, и в частности контрольной деятельности органов исполнительной власти. С другой стороны, таможенный контроль является элементом системы международного контроля, объединяющего административные усилия различных государств и направленного на поддержание системы международной безопасности в современном мире.

§ 3. Административные процедуры таможенного контроля как элемент системы таможенного контроля

Таможенный контроль как вид государственного контроля, как функция государственного управления в таможенной сфере осуществляется посредством административных процедур.

По мнению Ю.Н. Старилова, формирование административно-процедурной формы осуществления государственного контроля и надзора

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 136.

становится в настоящее время одной из главных задач реформы публично-правовых отношений в области контроля и надзора¹.

Ведущие российские ученые также подчеркивают, что на повестке дня остро стоит вопрос о резком усилении законодательного регулирования административных процедур. Необходимо вывести их из сферы фрагментарного ведомственного регулирования и поставить на прочный фундамент закона².

Административные процедуры таможенного контроля регламентированы на трех уровнях: международном, интеграционном и национальном. Национальный уровень регулирования представлен главным образом Федеральным законом «О таможенном регулировании» и ведомственными нормативными правовыми актами ФТС России.

При этом отметим малочисленность административных регламентов ФТС России по исполнению государственных функций, в настоящее время их действует всего четыре³, один из них – совместный регламент ФТС России и Минсельхоза России⁴. Однако это не является свидетельством ведомственной

¹ Мартынов А.В., Стариков Ю.Н. Обзор I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» // Государство и право. 2016. № 2. С. 114-120.

² Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 16.

³ Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по выдаче и аннулированию разрешения на транзит вооружения, военной техники и военного имущества: Приказ ФТС РФ от 28.04.2009 № 748 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 30; Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности: Приказ ФТС РФ от 13.08.2009 № 1488 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 6; Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по осуществлению в пределах своей компетенции контроля за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации товаров, в соответствии с международными договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования: Приказ ФТС России от 24.12.2012 № 2621 (ред. от 28.01.2015) // Российская газета. 2013. № 157.

⁴ Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службой государственной функции по осуществлению государственного ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного ветеринарного надзора в местах совершения таможенных операций на территории Российской Федерации, отличных от

неурегулированности административных процедур таможенного контроля. Роль регламентов в данном случае исполняют иные нормативные правовые акты ФТС России¹, соглашения с иными органами исполнительной власти², которые также содержат процедурные нормы, регламентирующие таможенный контроль.

Интересно, что регламент как регулятор процедур таможенного контроля известен в истории таможенного дела давно. По свидетельству Н.А. Погодиной, Регламентом 1724 г. и примечаниями к таможенному тарифу были значительно изменены таможенные обрядности, была усовершенствована процедура таможенного досмотра. Новые установления традиционно заимствовались из таможенных уставов зарубежных государств, в частности Швеции. Регламент определял систему должностных обязанностей досмотрщиков и порядок осуществления таможенных процедур³.

Все административные регламенты ФТС России делятся на административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Они определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление таможенными органами своих функций, полноценную деятельность их структурных подразделений и должностных лиц, реализацию и защиту прав физических и юридических лиц⁴.

Анализ административных регламентов ФТС России свидетельствует о том, что посредством административных регламентов регламентируется в основном деятельность ФТС России по предоставлению государственных услуг

пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, в отношении предназначенных для вывоза, ввезенных и перемещаемых транзитом через таможенную территорию Таможенного союза товаров, подлежащих государственному ветеринарному надзору: приказ Минсельхоза России № 393, ФТС России № 2154 от 06.11.2014 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.04.2018).

¹ К примеру: Об осуществлении контроля таможенной стоимости товаров специализированными (функциональными) подразделениями таможенных органов по таможенной стоимости»: приказ ФТС РФ от 01.06.2011 № 1145 // Российская газета. 2011. № 147.

² Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы (Заключено в г. Москве 21.01.2010 № 01-69/1, № ММ-27-2/1) (ред. от 22.09.2014). В данном виде документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

³ Погодина Н.А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 51.

⁴ Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: НОРМА, 2009. С. 260.

в области таможенного дела.

Подавляющее большинство норм, регламентирующих административные процедуры таможенного контроля, содержатся в ТК ЕАЭС и иных нормативных правовых актах на уровне ЕАЭС и национальном уровне.

На наш взгляд, это исторически сложившаяся традиция. Подтверждением ее является мнение ученых, признающих наличие положений о процедуре в Таможенном кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ и других законах¹. О «регулятивно-процедурной направленности» таможенного законодательства говорят и другие ученые².

На отсутствие регламентов исполнения функции государственного контроля обращают внимание классики административно-правовой науки. Так, по мнению А.Ф. Ноздрачева в ходе административной реформы большое внимание уделялось четкому и исчерпывающему процедурно-процессуальному правовому регулированию порядка реализации контрольных функций и полномочий государственных органов. Регламентация порядка контрольной деятельности имеет в основном ведомственный характер и находит отражение в административных регламентах органов исполнительной власти. И хотя очевидна целесообразность подготовки самостоятельных регламентов исполнения функции государственного контроля, подобные случаи были единичными. Внедрение административных регламентов, по мнению ученого, позволило бы в определенной степени упорядочить множество процедур, из которых складывается контрольная деятельность, рационализировать содержание документов и материалов, связанных с результатами и сроками исполнения государственными органами контрольной функции³.

Другие ведущие ученые также обращают внимание на то, что проблема правового установления процессуального порядка совершения управленческих

¹ См.: Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. – 320 с.

² Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Таможенное право: Учебник для вузов. М., 2004. С. 82-83.

³ Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18-28.

действий и принятия государственно-властных решений является сегодня в России одной из наиболее насущных. Неурегулированность административных процедур существенным образом отражается в практике управленческой деятельности, особенно это касается сферы обеспечения и защиты прав и свобод взаимодействующих с государственными органами лиц¹.

Выделим основные виды административных процедур в правоприменительной практике таможенных органов, дадим определение административным процедурам таможенного контроля, определим их основные признаки, обозначим основные тенденции развития административно-процедурной формы осуществления таможенного контроля в условиях административной реформы и современных интеграционных процессов.

Таможенный контроль представляет собой функцию государственного управления в таможенной сфере. Управленческие отношения – это отношения субординации – администрирования, распорядительства, с одной стороны, и исполнительства, подчиненности, с другой². В целях упорядочения, систематизации этих субординационных отношений возникают нормативно установленные правила, порядок, последовательность действий административных органов и подконтрольных лиц, направленных на получение определенного управленческого результата в виде исполненной государственной функции либо оказанной государственной услуги.

Следует согласиться с мнением о том, что эволюционным механизмом в области развития идеи административных регламентов послужила в большей степени правоприменительная практика, чем научная мысль³.

Однако следует отметить, что институт административных процедур как определенных алгоритмов последовательных действий, нацеленных на

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-х т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. М.: Норма, 2002. С. 217.

² Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Издательство политической литературы, 1968. С. 152.

³ Буряга В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие // Юридический мир. 2013. № 7. С. 42-46.

конечный управленческий результат, появляется в правоприменении органов исполнительной власти задолго до появления такой нормативной формы воплощения административных процедур как административный регламент.

Выделяя производства и процедуры как структурные элементы таможенного процесса, Г.В. Матвиенко рассматривает их как некие рамки для правоотношений, возникающих ради достижения конкретной цели¹.

Другие авторы выделяют таможенные процедуры² в контексте категории «таможенное оформление». По их мнению, таможенное оформление представляет собой таможенные процедуры, направленные на юридическое оформление перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу и установление их статуса для таможенных целей³.

По мнению ряда авторов, важным направлением совершенствования внешнеторговой политики является упрощение внешнеторговых процедур, базовой целью которого является ликвидация избыточности административных барьеров при одновременном обеспечении эффективного государственного контроля за внешнеэкономическими операциями. Процедуры таможенного контроля выступают видом подобных процедур и представляют собой совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства⁴.

А.Б. Новиков говорит о «системе административных процедур таможенного дела» и выделяет в ней следующие виды процедур: таможенное оформление, таможенный контроль, таможенные режимы⁵. Кроме того автор дифференцирует процедуры таможенного контроля на несколько групп:

¹ Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 121.

² Понятие таможенной процедуры в данном случае используется, по нашему мнению, в смысле разновидности административной.

³ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 209.

⁴ См.: Наднациональное и национальное регулирование в Таможенном союзе ЕврАзЭС: на примере таможенной пошлины / Ю.В. Гинзбург, А.Ю. Денисова, М.Г. Енадарова и др.; под ред. А.Н. Козырина. М.: Институт публично-правовых исследований, 2014. – 233 с.

⁵ Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011. С. 250.

охранительные (процедура обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц; процедура возмещения убытков); предупредительно-восстановительные (процедуры предоставления гарантий надлежащего исполнения обязанностей, установленных таможенным законодательством); учетно-легализующие (процедуры ведения таможенной статистики, ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела); пресекаательно-восстановительные (порядок распоряжения товарами и транспортными средствами; приостановление выпуска товаров)¹. Классификации административных процедур в деятельности таможенных органов с выделением в них категории контрольно-надзорных процедур предлагают и другие специалисты². При этом традиционно ученые относят все таможенные процедуры (включая и контрольно-надзорные) к административным³.

Таким образом, анализ существующих научных концепций административных процедур таможенного контроля позволяет выделить следующие концептуальные позиции.

1. Административные процедуры как структурные элементы деятельности, рамки для таможенных правоотношений.
2. Административные процедуры как формы осуществления действий с товарами и установления их статуса.
3. Административные процедуры таможенного контроля как разновидность внешнеторговых процедур.
4. Административные процедуры таможенного контроля как часть системы административных процедур таможенного дела.

Рассматривая таможенный контроль в контексте административно-процессуального права, следует также определить свою авторскую позицию к традиционной административно-процессуальной формуле: «операция-

¹ Там же. С. 255-258.

² Трунина Е. В. О позитивных административных процедурах в деятельности таможенных органов РФ // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 1. С. 111-119.

³ Никифоров М.В. Административные процедуры: учебное пособие. Н.Новгород, 2010. С.85-86.

процедура-производство-процесс».

Административные процедуры таможенного контроля закономерно выступают в качестве части, составляющей определенного процесса. Рассмотрим варианты их позиционирования в процессуальном пространстве.

Во-первых, административные процедуры таможенного контроля можно рассматривать в рамках контрольного процесса, как часть контрольной деятельности государственных органов исполнительной власти.

Контрольный процесс современными учеными позиционируется как правовая форма деятельности государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, выраженной в юридически значимых действиях по наблюдению и проверке соответствия исполнимости и соблюдения подконтрольными субъектами нормативных правовых норм и пресечению правонарушений¹. Ученые также говорят о контрольной форме юридической деятельности², о контрольной власти³. Безусловно, контроль представляет собой деятельность, определенный целенаправленный процесс, с одной стороны ограниченный временными, территориальными, процедурными и иными пределами, с другой выступающий органической, неотъемлемой частью категории более высокого уровня - «процессуального пространства». Категории, объединяющей все виды процессов как элементов движения человеческого бытия, общественного развития как такового. От любой другой деятельности процесс отличается достижением определенного результата. Смысл процесса как такового – достижение социального результата. Содержание контрольного процесса как правовой формы деятельности определяет достижение юридического результата, заключающегося в установлении соответствия (несоответствия) подконтрольной деятельности определенным параметрам, заданным на нормативно-правовом или ином уровне.

Во-вторых, административные процедуры таможенного контроля могут

¹ Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2016.

² См.: Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности. М.: Юридический Пресс-центр, 2009.

³ См.: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М.: Юрист, 2008.

позиционироваться в качестве части административного процесса в «широком» его понимании или, как полагала Н.Г. Салищева, в качестве одного из трех видов административного процесса. Автор определяла административные процедуры как сферу деятельности органов исполнительной власти¹.

В соответствии с управленческим («широким») подходом административный процесс представляет собой урегулированный правом порядок разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченным государственными органами². Каждое контрольное взаимодействие между контролирующим и подконтрольным субъектами представляет собой конкретное дело, в рамках которого реализуются права лиц, перемещающих товары через таможенную границу.

В-третьих, административные процедуры таможенного контроля могут выступать как элемент процесса таможенного как разновидности юридического.

По мнению А.Б. Новикова таможенный процесс (таможенные формальности) является частью административного процесса в таможенной сфере, объединяющей административные процедуры внешнеуправленческого характера, регламентирующие действия сторон таможенных отношений³.

Г.В. Матвиенко, внесшая значительный вклад в теорию таможенного процесса, признает, что виды юридических процессов, в которых участвуют таможенные органы, разнообразны (например, бюджетный процесс). По мнению ученого, таможенный процесс – есть нормативно регламентированная юридическая деятельность, в которой участвуют таможенные органы и иные лица (участники процесса: декларанты, таможенные перевозчики и др.) в целях

¹ Салищева Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М.: Юристъ, 2004. С. 221-232.

² Сорокин В.Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права: автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. Л., 1968.

³ Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011. С. 106-107.

определения статуса товаров, перемещаемых через таможенную границу¹.

В-четвертых, административные процедуры таможенного контроля возможно представить в качестве «чисто» управленческих процедур, в качестве элемента процесса управленческого, который не совпадает с административным процессом в широком понимании².

Все выделенные выше процессы – разновидности юридических. Считаем возможным рассмотреть таможенного контроля как формы правоприменительной деятельности таможенных органов в контексте контрольного процесса как правовой формы деятельности государственных органов исполнительной власти по контролю и надзору. В то же время в рамках предлагаемой нами концепции таможенного контроля полагаем целесообразным рассматривать таможенный контроль как форму публично-правовой деятельности и как функцию государственного управления, что предполагает отнесение его к административно-процедурным формам деятельности как разновидности процесса управленческого.

Что касается таможенного процесса, уровень специфики и обособленности таможенных правоотношений не позволяют, на наш взгляд, говорить о таможенном процессе как достаточно самостоятельной части административного процесса. По своей юридической сущности, содержанию, методам регулирования данный процесс остается в корне «административным» с акцентом на административно-процедурные пределы.

Исследуя таможенный контроль как административно-процедурный институт, считаем необходимым рассматривать его в структурно-функциональном разрезе применительно к правоприменительной деятельности таможенных органов. При этом теоретической основой подобного позиционирования таможенного контроля выступают ключевые положения науки административного права и процесса.

¹ Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 24, 36.

² Каплунов А.И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 25.

Классификация административных процедур таможенного контроля может быть осуществлена посредством таких критериев как форма таможенного контроля, категория подконтрольного лица, акт регламентации процедуры и другие; продолжена и развита с учетом выделенных нами выше видов (направлений) таможенного контроля¹.

Анализ административных процедур таможенного контроля подтверждает правоту А.В. Мартынова, который уточняет, что установленный в нормативном правовом акте «порядок», являющийся основным содержанием административной процедуры, характеризует не столько саму деятельность властных органов и их должностных лиц, а определяет «формулу» реализации административных действий². Часть процедур таможенного контроля также устанавливает лишь рамки, границы действий как субъектов таможенного контроля, так и подконтрольных лиц.

Выделим признаки административных процедур таможенного контроля.

1. Административные процедуры таможенного контроля - базовый, первичный элемент в реализации контрольно-надзорных полномочий в части осуществления таможенного контроля.

2. Административные процедуры таможенного контроля представляют собой последовательный порядок таможенных операций (действий таможенных органов и иных лиц), которые как формы деятельности по способу выражения делятся на словесные (письменные, устные) и конклюдентные (при помощи сигналов, действий, знаков)³. Последние, к примеру, используются в системе двойного коридора⁴.

¹ Агамагомедова С.А. Административные процедуры таможенного контроля: теоретические основы построения и систематизации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 3 (30). С. 117-129.

² Мартынов А. В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 308.

³ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 197.

⁴ О требованиях, применяемых к обустройству системы двойного коридора в местах прибытия товаров на таможенную территорию таможенного союза и убытия с этой территории: Решение Комиссии Таможенного союза от 20.05.2010 № 259 // Таможенный вестник. 2010. № 13.

3. Административные процедуры таможенного контроля регламентируются посредством административно-процедурных норм (норм-процедур).

4. Нормы-процедуры регулируют взаимоотношения таможенных органов как субъектов контроля и подконтрольных субъектов (основные нормы), а также иных участников отношений при реализации таможенного контроля (вспомогательные нормы).

5. Нормы-процедуры дифференцируются на нормы, устанавливающие цели и задачи административной процедуры; нормы, регламентирующие правовой статус субъектов контроля, подконтрольных и иных лиц; нормы, определяющие порядок принятия промежуточного или окончательного правового акта управления; и другие.

6. Административные процедуры таможенного контроля в большинстве случаев предусматривают принятие таможенными органами как субъектами контроля правовых актов управления¹. По мнению Ю.М. Козлова, результат процедуры – издание индивидуального правового акта, с помощью которого «материальные административно-правовые нормы применяются к конкретным обстоятельствам либо к лицам»².

Административные акты в таможенной сфере сохраняют все качества правовых актов таможенной сферы и в том случае, когда они принимаются несколькими государственными органами совместно, по соглашению, по согласованию и т.д. В этом случае речь идет о коллективной воле органов исполнительной власти относительно порядков в таможенной сфере³.

7. Административно-правовая регламентация административных процедур таможенного контроля осуществляется на всех уровнях правового регулирования в условиях ЕАЭС. Причем соотношение объема подобного

¹ Исключением могло служить проведение таможенного контроля в форме устного опроса, который не предусматривает составления итогового документа по его результатам.

² Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 2001. С. 181.

³ Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 200.

регулирования варьируется в зависимости от вида административной процедуры.

8. Административно-правовая регламентация административных процедур таможенного контроля на ведомственном уровне (административные регламенты и др.) незначительна, большинство норм-процедур содержатся в нормативных правовых актах уровня ЕАЭС и в национальном законодательстве.

9. В регламентации административных процедур таможенного контроля учитываются права и интересы подконтрольных субъектов, обеспечиваются процедурные основы их защиты от незаконных решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц при проведении таможенного контроля.

10. Посредством административных процедур таможенного контроля реализуется компетенция таможенных органов в области контроля и надзора (ее часть).

11. Административные процедуры таможенного контроля классифицируются в зависимости от ряда критериев, основными из которых является форма и стадия таможенного контроля, категория подконтрольного субъекта, уровень административно-правовой регламентации.

12. Административные процедуры таможенного контроля выступают неотъемлемым атрибутом всей позитивной правоприменительной деятельности таможенных органов внешнеорганизационной направленности¹. Так, они пересекаются, в определенных случаях накладываются на иные административные процедуры в деятельности таможенных органов: разрешительные, фискальные, административные процедуры предоставления государственных услуг в области таможенного дела. Административные процедуры таможенного контроля являются составной частью контрольного

¹ Атрибутом внутринаправленной правоприменительной деятельности таможенных органов является ведомственный контроль, который не совпадает с таможенным контролем и реализуется посредством другой группы процедур – административных процедур ведомственного контроля.

процесса и одновременно процесса управленческого и имеют характер «управленческих технологий»¹.

На основании выделенных признаков дадим определение административной процедуре таможенного контроля. *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.

Что касается соотношения различных административных процедур в правоприменительной деятельности таможенных органов, то следует четко разграничивать выделенные нами направления. При этом, как уже указывалось нами выше, таможенный контроль сопутствует всей административной деятельности таможенных органов, что предопределяет пересечение, наложение различных административных процедур. Так, все разрешительные административные процедуры совмещаются, переплетаются с административными процедурами таможенного контроля, обе разновидности процедур выступают в качестве взаимообуславливающих факторов². Так, выпуск как разрешительная административная процедура может быть осуществлен только после прохождения таможенного контроля в определенной форме посредством конкретной процедуры таможенного контроля. Что касается финансового направления деятельности таможенных органов, то в данном случае также функции по взиманию таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин, контролю правильности их исчисления и своевременности уплаты, принятию мер по их

¹ Каплунов А.И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права // Государство и право. 2016. № 10. С. 25.

² Агамагомедова С.А. Административные процедуры разрешительного характера в деятельности таможенных органов // Административное право и процесс. 2017. № 2. С. 51-55.

принудительному взысканию в пределах своей компетенции осуществляются посредством фискальных административных процедур, применяемых параллельно с процедурами таможенного контроля.

Административные процедуры таможенного контроля, как и административные процедуры государственного контроля в целом выступают отражением ограничения государственного вторжения в сферу индивидуальной автономии личности, осуществляемого посредством признаваемых за нею прав и свобод. Благодаря последним государственная власть, с точки зрения Б.С. Эбзеева, не только ограничивается по сферам своего проявления и способам воздействия, но и становится подзаконной¹.

По мнению ведущих ученых законодательная регламентация управленческого процесса и административных процедур, являясь наряду со становлением административного судопроизводства преимущественными направлениями реформы административного права, завершают процесс распространения идеологии и принципов современного правового государства на административно-правовые отношения².

Сочетание в административно-правовой регламентации административных процедур таможенного контроля принципов эффективности государственного управления в таможенной сфере и защиты прав подконтрольных субъектов позволяют повысить качество таможенного контроля с учетом интересов всех участников таможенных правоотношений.

Подведем итоги. Таможенный контроль осуществляется посредством механизма административно-правового регулирования, представляющего собой собой конструкцию формы публичного управления в таможенной сфере посредством административно-правовых мер, направленную на обеспечение безопасности, прав и законных интересов физических и юридических лиц.

¹ Эбзеев Б.С. Конституции Российской Федерации – 20 лет: государство, демократия, личность сквозь призму практического конституционализма // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 6 (36). С. 31-42.

² Стариков Ю.Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / Под ред. и с предисл. к.ю.н., проф. В.И. Радченко. М.: Норма, 2004. С. 126.

Структура рассматриваемого механизма включает в себя административно-правовые нормы, административно-правовые отношения в таможенной сфере, акты реализации норм права (основные элементы); а также акты толкования норм права, правовое сознание, режим правопорядка и законности в таможенной сфере (дополнительные элементы).

В качестве основания проведения таможенного контроля выступает наличие у таможенных органов контрольно-надзорных полномочий, ограниченных временными, пространственными, процедурными и функциональными пределами.

Таможенный контроль осуществляется в административно-процедурной форме, это деятельность процедурного характера. Административные процедуры таможенного контроля выступают одной из разновидностей административных процедур.

Современными тенденциями развития административных процедур таможенного контроля являются: расширение интеграционного уровня регулирования; постепенное сокращение административных барьеров; трансформация риск-ориентированных подходов при реализации таможенного контроля; минимизация сферы дискреционных полномочий таможенных органов; влияние информационно-коммуникационных технологий на административные процедуры таможенного контроля.

ГЛАВА 3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

§ 1. Проблемы административно-правового регулирования и практики применения таможенного контроля в условиях евразийской интеграции

Несмотря на существенную эволюцию государственной и надгосударственной регламентации таможенного контроля за последние десятилетия, правовому регулированию таможенного контроля и практике его реализации присущ ряд проблем.

В первую очередь речь идет о *проблемах регламентации административных процедур таможенного контроля*.

К ним следует отнести следующие проблемы:

1. Бессистемность административно-правовой регламентации административных процедур таможенного контроля, их фрагментарность и разбросанность по различным источникам и уровням правового регулирования, непоследовательность в их регламентации.

В качестве примера определенной непоследовательности нормативно-правовой обеспеченности административных процедур таможенного контроля следует привести факт регламентации процедуры отложенного определения величины таможенной стоимости товаров. С начала вступления в силу ТК ТС действовало положение о том, что, если при таможенном декларировании товаров точная величина их таможенной стоимости не может быть определена в связи с отсутствием документов, подтверждающих точные сведения, необходимые для ее расчета, допускается отложить определение точной величины таможенной стоимости товаров (п. 5 статьи 64 ТК ТС).

Однако административная процедура подобного отложения была установлена только в 2016 году¹. Таким образом, на протяжении нескольких лет закрепленное на наднациональном уровне право подконтрольного лица отложить определение точной величины таможенной стоимости не было в административно-процедурном отношении обеспечено. Это вызывало ряд трудностей для бизнеса, в частности было практически невозможно учитывать в таможенной стоимости товаров лицензионные платежи за право пользования исключительными правами на товарный знак в форме роялти².

2. Различная степень регламентации таможенного контроля в зависимости от формы и стадии таможенного контроля, категории подконтрольных лиц. Так, отдельные административные процедуры таможенного контроля регламентируются на уровне ЕАЭС, другие - на уровне ведомственных актов, причем часть из них – акты ненормативного характера³, отменяемые на основе судебных решений⁴. Нами указывалось на недопустимость подобного регулирования⁵.

3. Отсутствие унификации правовой регламентации административных процедур таможенного контроля в государствах-членах ЕАЭС, приводящее к различному административно-правовому статусу подконтрольных лиц.

¹ Об утверждении Порядка применения процедуры отложенного определения таможенной стоимости товаров: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12.04.2016 № 32 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 21.01.2018).

² Агамагомедова С.А. Таможенная стоимость товаров: учет лицензионных платежей за использование прав интеллектуальной собственности // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. 2014. № 9. С. 59-68.

³ Об утверждении Порядка действий таможенных органов Российской Федерации при принятии мер по защите прав на объекты интеллектуальной собственности: Приказ ФТС России от 25.03.2011 № 626 (ред. от 10.04.2013). Документ утратил силу в связи с изданием Приказа ФТС России от 19.03.2014 № 493 // Таможенные ведомости. 2014. № 5.

⁴ О признании недействующим Порядка действий таможенных органов Российской Федерации при принятии мер по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, утв. Приказом ФТС России от 25.03.2011 № 626: Решение ВАС РФ от 26.02.2014 № ВАС-19853/13. Документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс».

⁵ Агамагомедова С.А. Проблемы правового регулирования административных процедур таможенного контроля в современных условиях // 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 Юрия Ефремовича: в 3 частях. Часть 1. – Санкт-Петербург: Издательство: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. С. 232-239.

4. Отсутствие легального определения административной процедуры в действующем таможенном законодательстве, что влечет путаницу в использовании и произвольное толкование законодательных и научных терминов¹.

5. Наличие административных барьеров для подконтрольных лиц при прохождении таможенного контроля².

Несмотря на тенденцию снижения административных барьеров при прохождении таможенного контроля в таможенном законодательстве последних десятилетий, представители бизнеса отмечают их наличие, главным образом на уровне ведомственного регулирования таможенного контроля. На основе проведенного нами социологического опроса 770 участников ВЭД в регионе деятельности Приволжского таможенного управления можно сделать вывод о существенных административных барьерах при прохождении таможенного контроля (анкета для участников ВЭД приведена в приложении 1). Так, 73% опрошенных сталкивались с административными барьерами часто или достаточно часто; в большинстве случаев данные административные барьеры были связаны с дискреционными полномочиями должностного лица таможенного органа (61%), с требованием дополнительных документов при совершении контрольно-надзорных мероприятий (12%), продолжительностью совершения контрольно-надзорных мероприятий (8%), пробелом в таможенном и ином законодательстве (7%), иными факторами (приложение 2). В качестве мероприятий по снижению административных барьеров бизнес предлагает сужение, минимизацию административного усмотрения должностных лиц таможенных органов, направленного на обеспечение узковедомственных интересов; детальную регламентацию процедур контроля; открытость и гласность в контрольно-надзорной деятельности таможенных органов. Таким образом, в реальной административной практике таможенных органов РФ

¹ Агамагомедова С.А. Административная процедура и таможенная процедура: проблема соотношения понятий // Административное и муниципальное право. 2017. № 6. С. 27-34.

² Агамагомедова С.А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля: понятие, виды и способы преодоления // Журнал российского права. 2017. № 6. С. 79-87.

административные барьеры присутствуют и выступают одной из основных проблем административно-правового регулирования таможенного контроля в настоящий период. Аналогичные результаты получены по результатам экспертной оценки контрольно-надзорной деятельности таможенных органов лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела.

6. Отсутствие регламента таможенного контроля, закрепляющего цели и принципы таможенного контроля, правовой статус и последовательность действий участников контрольных отношений, пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов, права и законные интересы подконтрольных субъектов, порядок принятия промежуточных и окончательных правовых актов управления и другие параметры системы таможенного контроля.

Отдельные ученые рассматривают административный регламент таможенного контроля в качестве правового алгоритма оптимального применения форм контрольной деятельности и предлагают ввести в законодательство систему регламентов таможенного контроля, включающую: а) регламенты взаимодействия субъектов, применяющих и координирующих СУР; б) регламенты – профили риска; в) регламенты осуществления форм таможенного контроля; г) регламенты обмена таможенной информацией, в том числе в электронном виде¹. С данным предложением трудно согласиться в части отнесения профилей риска к регламентам² и выделения регламентов обмена таможенной информацией. Подобный информационный обмен присущ всем административным процедурам в деятельности таможенных органов (административным процедурам предоставления таможенных услуг, разрешительным и др.). На наш взгляд первичным условием в процессе разработки и принятия административных регламентов должно стать

¹ Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011. С. 19.

² Согласно статье 127 ТК ТС под профилем риска понималась совокупность сведений об области риска, индикаторах риска, а также указания о применении необходимых мер по предотвращению или минимизации рисков. Он не является нормативно-правовым актом, утверждается на ведомственном уровне и выступает, говоря образно, своеобразным «критерием фильтра» при реализации таможенного контроля, специально разработанным на основе мониторинга и анализа поступившей по результатам контрольно-надзорной деятельности информации.

дифференцирование административных процедур. Только после этого можно строить систему административного регламентирования.

Нами разработан и предложен проект административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по проведению таможенного контроля, который представляет собой попытку посредством административно-процессуальных норм регламентировать административную процедуру таможенного контроля в современных условиях с учетом новейших административно-правовых концепций¹.

Обязательным условием внедрения данного регламента в правоприменительную деятельность таможенных органов является обязанность таможенных органов ознакомить подконтрольных лиц с его положениями. Мы согласны с мнением ученых о том, что без такой гарантии контрольно-надзорные механизмы могут носить произвольный характер².

Кроме того заслуживает внимания предложение специалистов о регламентации в административных регламентах права лица обратиться в федеральный орган исполнительной власти с предложением о совершенствовании порядка исполнения государственной функции или оказания государственной услуги³. Данное право должно быть закреплено независимо от существующего права лица на обжалование решений, действий (бездействия) административного органа.

В качестве тенденций развития административных процедур таможенного контроля необходимо выделить следующие:

1. Расширение наднационального уровня регулирования административных процедур таможенного контроля;
2. Тенденция постепенного сокращения (преодоления) административных барьеров для подконтрольных лиц;

¹ Агагомедова С.А. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской экономической интеграции: монография. СПб.: Троицкий мост, 2017. С. 410-417.

² Алексеев Д.Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 77.

³ Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10. С. 32.

3. Трансформация риск-ориентированных подходов при реализации таможенного контроля и отражение их в административных процедурах;

4. Влияние информационно-коммуникационных технологий на административные процедуры таможенного контроля.

Еще в конце 90-х годов прошлого века ученые в качестве актуального направления совершенствования таможенного законодательства называли унификацию процедур контрольной деятельности в таможенной сфере, поскольку при реализации этого процесса обеспечивается реальное взаимодействие таможенных систем сопредельных государств при разрешении административных споров и дел о нарушении таможенных правил. Эффективность этого взаимодействия в ходе правоохранительной деятельности таможенных органов определяется возможностью адаптации результатов контрольной деятельности одного государства на территории другого¹. Проблема унификации административных процедур таможенного контроля в условиях Евразийского экономического союза сохраняет свою актуальность, поиск путей ее решения лежит в плоскости наднационального правового регулирования. Последнее позволит минимизировать «побочные эффекты государственно-правового воздействия», которые заключаются в достижении узковедомственных целей в ущерб действительно значимым общественным и государственным интересам².

Таким образом, административные процедуры таможенного контроля формируют рамки правоприменительной деятельности таможенных органов и выступают базовым условием законности действий, обеспечивают учет и сохраняют баланс интересов участников контрольных правоотношений в процессе принятия соответствующих решений. В условиях, когда таможенное законодательство в рамках ЕАЭС в целом соответствует прогрессивным международным институтам и принципам в области таможенного

¹ Новиков А.Б. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 1999. С. 116.

² Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18 - 28.

регулирования, вектор совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля направлен в административно-процедурную плоскость.

Другой блок проблем административно-правового регулирования таможенного контроля составляют *проблемы применения риск-ориентированного подхода при его реализации*.

Фактором повышения эффективности государственного управления через оптимизацию контрольно-надзорной функции государства является переход при организации и осуществлении мероприятий по контролю к использованию риск-ориентированного подхода, который используется в большинстве развитых стран мира¹.

Если об использовании риск-ориентированного подхода в государственном контроле в целом ученые и практики стали говорить последние годы, то стаж использования подобных методов при организации и реализации таможенного контроля в нашей стране составляет полтора десятилетия.

Мировая практика свидетельствует о том, что степень контрольного воздействия на подконтрольных субъектов при использовании риск-ориентированного подхода значительно сокращается не в ущерб уровню безопасности, защиты прав и интересов подконтрольных лиц и иным социальным, экономическим и иным результатам контрольной деятельности государства.

В последние годы было подготовлено несколько диссертационных исследований экономической направленности, связанных с вопросами системы управления рисками в таможенном деле². Различным аспектам использования

¹ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы»: Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

² Кондрашова В.А. Управление рисками при осуществлении таможенных операций с товарами, ввозимыми на территорию Таможенного союза: дисс. ... канд. экон. наук. Москва, 2013; Саламан О.Л. Совершенствование управления таможенными рисками в процессе таможенного контроля товаров и транспортных средств: автореферат дис. ... кандидата экономических наук. Люберцы, 2013; Морозова О. А. Развитие методического обеспечения системы управления таможенными рисками: автореферат дис. ... канд.

СУР при таможенном контроле посвящен ряд научных статей¹ и учебных пособий². Диссертационные работы юристов по исследованию системы управления рисками при реализации таможенного контроля отсутствуют.

Ряд исследователей выделяют понятия «коррупционные риски» в отдельных направлениях деятельности таможенных органов³ или «таможенные риски»⁴. Отдельные авторы предлагают методы расчета эффективности применения СУР⁵.

В условиях того, что СУР является методологической основой таможенного контроля сегодня, считаем необходимым развитие научно-теоретических и практических аспектов исследований в данной области. При этом одной из причин отсутствия системных исследований в сфере применения риск-ориентированных подходов при реализации таможенного контроля, на

экон. наук. М., 2007; Бойко А.П. Совершенствование управления таможенным контролем с учетом факторов риска: автореферат дис. ... канд. экон. наук. М., 2008; Шаланина Н. А. Развитие научно-методического аппарата управления рисками при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Люберцы, 2010; Андреев В. А. Повышение экономической эффективности применения системы управления рисками ФТС России на основе совершенствования информационного обеспечения: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2012.

¹ См.: Вахтерова И.Л. Таможенный досмотр как форма таможенного контроля, риски и возможности для участников внешнеэкономической деятельности // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008; Погодина Н.А. Таможенное регулирование частных и публичных интересов при производстве таможенного контроля (на примере системы управления рисками) // Право и экономика. 2009. № 6. С. 83-86; Коробов А.А. Система управления рисками: проблемы внедрения и реализации в таможенных органах России // Молодой ученый. 2016. №10.1. С. 31-36; Костин А. А. Управление рисками в Таможенном союзе ЕврАзЭС: состояние и перспективы // Таможенное дело. 2013. № 3; Сорокин А.М. Перспективы использования системы управления рисками в целях совершенствования таможенной защиты прав на объекты интеллектуальной собственности // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 3. С. 150-154.

² См.: Костин А.А. Система управления рисками при осуществлении таможенного контроля: Учебное пособие. СПб.: ИЦ Интермедия, 2013. – 224 с.; Теоретические основы применения системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации: научно-методическое пособие / Е.Г. Анисимов, Р.Ф. Арсланов и др. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2015. – 284 с.

³ См.: Астанин В.В. Коррупционные риски в деятельности таможенных органов по защите прав интеллектуальной собственности и борьбе с контрафактом // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 2. С. 76-84.

⁴ См.: Саламан О.Л. Совершенствование управления таможенными рисками в процессе таможенного контроля товаров и транспортных средств : автореферат дис. ... канд. экон. наук. Люберцы, 2013; Морозова О. А. Развитие методического обеспечения системы управления таможенными рисками: автореферат дис. ... канд. экон. наук. М., 2007; Богоева Е.М. Критерии принятия решений по проведению углубленного таможенного контроля товаров, перемещаемых через таможенную границу // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 4. С. 141-146; Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011.

⁵ См.: Анисимов В.Г., Анисимов Е.Г., Богоева Е.М., Липатова Н.Г. Методика расчета латентного эффекта применения системы управления рисками // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 2. С. 115-123.

наш взгляд, выступает ведомственная закрытость таможенного администрирования с их применением.

В современных условиях меняется вектор направленности СУР в таможенном администрировании. Действующей системе таможенного контроля присуще смещение акцентов с этапа таможенного декларирования товаров на период после выпуска товаров. Сегодня таможенный контроль после выпуска товаров является приоритетным направлением таможенного контроля в целом. Данная тенденция связана со снижением административных барьеров для бизнеса. В этих условиях в таможенном администрировании становятся актуальными вопросы применения риск-ориентированного подхода к участникам ВЭД при проведении таможенных проверок как основной форме таможенного контроля после выпуска товаров. Дифференциация участников ВЭД на различные группы в зависимости от ряда установленных критериев становится основой принципа выборочности таможенного контроля¹.

Система управления рисками 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.

В настоящее время в условиях административной реформы система управления рисками трансформируется в направлении субъектно-ориентированных подходов. Если риск-ориентированные подходы к проведению таможенного контроля применяются в таможенном регулировании достаточно давно, то в отношении иных видов государственного контроля (надзора) стали говорить лишь последние годы.

Риск-ориентированное направление развития таможенного контроля выражается в трансформации системы управления рисками под воздействием

¹ См.: Агамагомедова С.А. Таможенный контроль после выпуска товаров: Учебное пособие / С.А. Агамагомедова, О.В. Шишкина. СПб: Троицкий мост, 2014.

реформирования системы таможенного контроля в условиях смещения контрольно-надзорного воздействия на этап после выпуска товаров (административный надзор). Данная трансформация выражается в доминирующем использовании СУР при выборе объекта административного надзора после выпуска товаров посредством категорирования подконтрольных лиц на основе разработанных и утвержденных критериев.

В целях дифференцированного воздействия на риски таможенные органы применяют риск-категорирование участников ВЭД, которое предусматривает две административные процедуры:

- 1) выявление в ходе совершения таможенных операций объектов таможенного контроля с признаками рисков,
- 2) использование сведений об уровне риска участников ВЭД при применении мер по минимизации рисков.

Приказ ФТС России от 11.04.2016 № 732 «Об утверждении Порядка действий должностных лиц таможенных органов при сборе и анализе информации для определения категории уровня риска лиц, осуществляющих производственную деятельность» (далее – Порядок), представляющий собой, на наш взгляд, своеобразный административный регламент административной процедуры сбора и анализа информации для определения категории уровня риска определенной категории лиц, содержит 17 (!) критериев, при соблюдении которых лицо относится к категории низкого уровня риска¹.

Знакомство с перечнем установленных ФТС России критериев позволяет говорить о ситуации, когда в целях снижения административных барьеров при прохождении таможенного контроля посредством риск-категорирования подконтрольное лицо вынуждено преодолеть совокупность новых административных барьеров для отнесения к категории низкого риска.

¹ Об утверждении Порядка действий должностных лиц таможенных органов при сборе и анализе информации для определения категории уровня риска лиц, осуществляющих производственную деятельность: Приказ ФТС России от 11.04.2016 № 732 // Таможенные ведомости. 2016. № 6 (извлечение).

Среди вопросов, требующих административно-процедурного совершенствования в этом плане: сокращение затрат времени и средств на представление в подразделения ФНС России копий документов (декларации на товары и транспортные документы) с отметками таможенных органов для обоснования применения нулевой ставки НДС и сложности с подтверждением фактического вывоза товаров через морские порты в связи с требованием ОАО «РЖД» и ФНС России по дублированию документов на бумажных носителях¹.

Нами выделены следующие проблемы применения риск-ориентированного подхода при проведении таможенного контроля.

1. Ведомственный уровень регламентации использования СУР в административных процедурах таможенного контроля. С учетом того, что риск-ориентированный подход является основой выборочности таможенного контроля, их административно-правовая регламентация должна осуществляться на законодательном уровне. В настоящее время подобное регулирование происходит на ведомственном уровне, что создает реальную угрозу охраняемым интересам подконтрольных лиц. Налицо несоответствие: административные процедуры таможенного контроля установлены на уровне законодательном, а главный метод, «рычаг» при реализации контроля «устанавливается» самой службой, то есть субъектом контроля.

2. Закрытый характер ведомственной административно-правовой базы, регламентирующей использование СУР при таможенном контроле. Примером подобной закрытости является отсутствие в справочно-правовых системах открытого доступа к актам ФТС России, например, приказа ФТС России от 30.06.2014 «Об утверждении временного порядка планирования таможенных проверок в отношении участников внешнеэкономической деятельности с низким уровнем риска нарушения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства РФ о таможенном

¹ Протокол совещания представителей ФТС России, РТУ, таможен, непосредственно подчиненных ФТС, и бизнес-сообщества от 25. 04.2016. По материалам ФТС России.

деле»¹ и многих других. «Правила игры» в системе управления рисками зачастую недоступны подконтрольным лицам, что нарушает их право на информацию о контрольно-надзорных механизмах таможенных органов. Подобная позиция прослеживается у большей части подконтрольных субъектов, о чем свидетельствуют результаты использования методов экспертной оценки.

3. Различия в применении СУР в странах ЕАЭС, признаваемые на уровне высших органов государственной власти. «Таможенные органы государств - членов ЕАЭС по-разному применяют систему управления рисками, в том числе при контроле таможенной стоимости товаров, вследствие чего происходит «перетекание» оформления ранее проходивших через российскую границу товаров в государства - члены ЕАЭС с более низким уровнем их таможенной стоимости»². Различия в применении риск-ориентированных подходов в странах ЕАЭС приводит к неравному административно-правовому статусу подконтрольных лиц, что является нарушением их прав и законных интересов и противоречит целям экономической интеграции.

4. Проблема совершенствования критериев оценки участников внешнеэкономической деятельности в целях категорирования по степени риска нарушения законодательства. Есть смысл объединить риски нарушения таможенного и налогового законодательства в единую систему (прежде всего, так называемые «стоимостные риски», связанные с недостоверным отражением таможенной стоимости товаров) для совместного использования ФТС России и ФНС России. Одним из критериев должно стать, на наш взгляд, понятие «таможенная история» участника ВЭД, аккумулирующее различные показатели деятельности подконтрольного лица.

¹ Об утверждении временного порядка планирования таможенных проверок в отношении участников внешнеэкономической деятельности с низким уровнем риска нарушения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства РФ о таможенном деле: приказ ФТС России от 30.06.2014 // Доступ из Справочника ВЭД-Инфо, версия 12.39 (расширенная версия).

² О задачах Федеральной таможенной службы в условиях функционирования Евразийского экономического союза: Постановление СФ ФС РФ от 15.04.2015 № 140-СФ // СЗ РФ. 2015. № 16. Ст. 2323.

5. Проблемы применения риск-ориентированных методов таможенного контроля после выпуска товаров. В соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами ФТС России при проведении таможенного контроля после выпуска товаров выбор объектов таможенного контроля может осуществляться таможенными органами без разработки и утверждения профилей рисков¹. С учетом доминирования данного вида таможенного контроля в административной практике таможенных органов возникает ситуация, что риск-ориентированные методы не применяются, что в свою очередь отражается на принципе выборочности таможенного контроля. Выбор объектов таможенной проверки должен быть осуществлен с использованием СУР, а не на основе критериев «ведомственной» направленности.

Следует выделить две базовые цели системы управления рисками при реализации таможенного контроля: упростить административные процедуры таможенного контроля для подконтрольных лиц и повысить эффективность таможенного контроля. Это два взаимоувязанных и взаимообусловленных процесса. Чем меньше контрольно-надзорное воздействие на подконтрольных лиц, чем меньше административных барьеров при прохождении таможенного контроля, тем активнее внешнеторговый бизнес, деятельность которого способствует развитию внешней торговли, и соответственно выше эффективность таможенного контроля. Об этом говорят ведущие специалисты в области административного права, позиционирующие применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес².

Таким образом, риск-ориентированный подход при реализации таможенного контроля выступает важнейшим фактором эффективности

¹ Об утверждении стратегии и тактики применения системы управления рисками, порядка сбора и обработки информации, проведения анализа и оценки рисков, разработки и реализации мер по управлению рисками (за исключением рисков в области ветеринарии, санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения карантина растений): Приказ ФТС России от 18.08.2015 № 1677 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 8.

² Мартынов А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. 2016. № 18. С. 22-27.

таможенного контроля. Подвергаясь в условиях административной реформы определенной трансформации, они приобретают новые формы, в частности выражаются в риск-категорировании подконтрольных лиц. Современный таможенный контроль невозможно представить без системы управления рисками. Она выступает одновременно ключевой методикой таможенного контроля и его базовым процедурным принципом.

§ 2. Направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции

В настоящее время совершенствование административно-правового регулирования таможенного контроля занимает центральное место в процессах реформирования таможенного регулирования в целом. Направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях административной реформы и евразийской экономической интеграции являются, на наш взгляд, одновременно направлениями повышения эффективности таможенного контроля.

В. П. Беляев полагает, что при реформировании контрольных органов в первоочередном порядке должны быть решены следующие задачи:

- создать единое правовое поле для реализации контрольных функций;
- упростить разрешительные процедуры;
- сократить лицензионные виды деятельности;
- передать часть контрольных функций на уровень регионов и муниципальных образований, а также саморегулируемым организациям;
- обеспечить организационное и нормативное регулирование взаимодействия и координации деятельности контрольных и надзорных органов всех уровней государственной власти¹.

¹ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 361-362.

Закономерно, что подобные задачи будут иметь определенную специфику применительно к различным видам государственного контроля. Выделяя направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в современных условиях, полагаем, задачами подобного совершенствования будут:

- систематизация административно-процедурного регулирования таможенного контроля на нормативно-правовом уровне ЕАЭС;
- сокращение административных барьеров при прохождении таможенного контроля;
- упорядочивание понятийно-категориального аппарата системы таможенного контроля;
- оптимальное внедрение риск-ориентированных подходов в современную систему таможенного контроля;
- развитие системы специальных упрощений при прохождении таможенного контроля;
- ускорение и упрощение административных процедур в области таможенного дела;
- развитие системы межведомственного административно-процедурного, информационного и иного взаимодействия в рамках проведения таможенного контроля.

Таможенный контроль, осуществляемый таможенными органами РФ, получил наибольшее количество баллов среди 47 видов контроля (надзора), которые участвовали в оценке, проведенной в 2017 году Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации совместно с НИУ «Высшая школа экономики». Таможенное ведомство набрало 465 баллов из 1000 возможных – максимальный показатель среди федеральных органов исполнительной власти, участвующих в реформе контрольной и надзорной деятельности. Индекс «Рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций» выступает одним из ключевых показателей реформы

контрольной и надзорной деятельности, осуществляемой с конца 2016 года Правительством РФ. ФТС России входит в состав 12 контрольно-надзорных органов-участников этой приоритетной программы¹.

Обозначая направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля, необходимо рассматривать их в контексте трех процессных составляющих: проводимой в стране административной реформы, интеграционного процесса на территории Евразийского экономического союза, информационной (цифровой) революции в сфере государственного управления. Эти процессы оказали, оказывают и продолжают оказывать существенное влияние на административно-правовую регламентацию таможенного контроля, вектор его развития. Обозначим тенденции развития административно-правового регулирования таможенного контроля в контексте выделенных процессов.

1. Говорить об административной реформе, направленной на повышение эффективности государственного управления, стали с 1997 года. В этот период, по мнению И.Н. Барцица, стратегия ее проведения предполагала: изменение принципов функционирования и организации исполнительной власти; изменение акцентов во взаимоотношениях исполнительной власти с другими ветвями государственной власти, гражданами и государственными служащими; переход к новым стандартам технологического и ресурсного обеспечения исполнительной власти; переход к всемерной борьбе с коррупцией; отладку механизмов обеспечения федеративного единства страны; переход к эффективному контролю за деятельностью исполнительной власти; модернизацию государственной службы². Однако проекты концепции административной реформы в этот период приняты не были.

¹ ФТС России заняла первое место по качеству администрирования контрольно-надзорных функций // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26074:2017-12-18-12-45-40&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 06.01.18).

² Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Формула права, 2008. С. 17-20.

Вернулись к необходимости административной реформы в начале 2000-х годов, причем на самом высоком уровне. В апреле 2001 года Президент РФ В.В. Путин говорит о начале подготовки к административной реформе, признавая большие экономические и социальные потери при отсутствии четкого разграничения полномочий органов власти, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти¹. В 2003 году Указ Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» установил, что она направлена на повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации объектами предпринимательства своих прав и интересов².

За полтора десятилетия, прошедших с того времени, в рамках административной реформы сделано многое, она прошла не один этап своего развития³.

Несмотря на существенные подвижки в реализации положений административной реформы, Президент РФ в своем послании Федеральному Собранию в декабре 2015 года признает, что «целая армия контролеров по-прежнему мешает работать добросовестному бизнесу» и просит Правительственную комиссию по административной реформе совместно с деловыми объединениями представить конкретные предложения по устранению избыточных и дублирующих функций контрольно-надзорных органов⁴.

Таким образом, несмотря на достигнутые результаты (промежуточные), есть куда стремиться в направлении совершенствования системы государственного управления. При этом контроль и надзор как неотъемлемые

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. № 66.

² О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах : Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Российская газета. 2003. № 148.

³ Рассмотрение этапов административной реформы не является целью настоящего исследования. Считаем необходимым лишь признать и обозначить ее влияние на развитие административно-правового регулирования таможенного контроля.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Российская газета. 2015. № 275.

функции государственного управления подлежат трансформации прежде всего в административно-процедурном отношении.

В контексте этапов административной реформы следует признать, что применительно к таможенному контролю, осуществляемому таможенными органами как органами исполнительной власти, традиционная формула: сначала – разграничение и оптимизация функций, потом – регламентация административного процесса и структурирование органов¹ – пока не работает. Точнее сказать, работает непоследовательно. При отсутствии системной административно-правовой регламентации административных процедур таможенного контроля осуществляется реорганизация структуры таможенных органов РФ.

Административная реформа государственного управления, безусловно, оказала определенное влияние на развитие административно-правового регулирования таможенного контроля. Отражением этого влияния считаем позиционирование направления предоставления государственных услуг в области таможенного дела; появление административных регламентов оказания государственных функций и предоставления государственных услуг в области таможенного дела; трансформацию (не внедрение, а именно трансформацию) риск-ориентированных подходов при реализации таможенного контроля; борьбу с коррупцией в системе таможенных органов; борьбу с административным усмотрением и сокращение объема дискреционных полномочий таможенных органов; разработку критериев эффективности деятельности таможенных органов и многие другие аспекты правотворческой и правоприменительной деятельности таможенных органов.

Определяя таможенный контроль как процедурную деятельность, считаем доминирующим направлением совершенствования административно-процессуального регулирования таможенного контроля определение системы,

¹ См.: Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006. С. 62-64.

видов и соотношения различных административно-процессуальных норм, регламентирующих проведение таможенного контроля, и их источников.

2. В условиях интеграционных процессов продолжается влияние международных стандартов в области таможенного регулирования на развитие таможенного законодательства. Данная тенденция отмечалась нами в отношении таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности как одного из направлений таможенного контроля¹. В современных условиях данное влияние направлено уже не на национальный уровень, а на уровень интеграционного регулирования, т.е. нормативно-правовую базу ЕАЭС. С учетом того, что данное направление таможенного контроля приобретает сегодня особую актуальность², обусловленную растущей долей товаров, содержащих интеллектуальную составляющую, в общем объеме перемещаемых через таможенную границу товаров, нами разработан проект Стратегии развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, в Российской Федерации в условиях Евразийского экономического союза (приложение 3). На наш взгляд, она позволит оптимизировать данное направление таможенного контроля, выделить приоритеты реализации и определить вектор его дальнейшего совершенствования;

Важным направлением развития административно-правового регулирования таможенного контроля в современный период является расширение наднационального (интеграционного) уровня правовой регламентации. Все большая часть аспектов контрольно-надзорной деятельности таможенных органов регламентируется на уровне нормативных актов интеграционного образования.

Усиление интеграции, особенно на постсоветском пространстве, позволяет назвать в качестве фактора формирования законодательства о

¹ Агагамедова С.А. Взаимовлияние международного и национального права в сфере трансграничной защиты прав интеллектуальной собственности // Журнал российского права. 2013. № 12. С. 122-129.

² См.: Агагамедова С.А. Особенности таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности // Вестник Российской таможенной академии. 2013. № 1. С. 22-27.

государственном контроле международный уровень регламентации контрольных отношений¹.

Тенденция сужения национального сегмента административно-правового регулирования таможенного контроля продолжается, об этом свидетельствуют положения ТК ЕАЭС. Расширение сферы административно-правового регулирования на уровне ЕАЭС предполагает передачу части полномочий по нормативно-правовому регулированию контроля и надзора в области таможенного дела наднациональным органам ЕАЭС, прежде всего Евразийской экономической комиссии (ЕЭК). При этом действующим законодательством предусмотрено, что при осуществлении взаимодействия с ЕЭК федеральные органы исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности осуществляют по вопросам, относящимся к компетенции ЕЭК, проведение оценки регулирующего воздействия проектов решений ЕЭК, регулирующих отношения, в том числе в области организации и осуществления контроля (надзора)².

3. Влияние информационных технологий на развитие административно-правового регулирования таможенного контроля следует выделить особо. Права Э.В. Талапина, утверждавшая, что процесс трансформации государственного управления «оттеняет» формирование информационного общества - феномен на первый взгляд скорее технологический, нежели политический или правовой. Но, происходя в обществе, электронная, или цифровая, революция изменяет все общественные институты, в том числе само государственное управление³.

Повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности и переход на новые принципы ее организации невозможен без всестороннего

¹ См.: Правовое регулирование государственного контроля: монография (отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2013.

² Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией: Постановление Правительства РФ от 21.10.2015 № 1126 // Собрание законодательства РФ. 02.11.2015. № 44, ст. 6122.

³ См.: Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. – 192 с.

изучения вопроса о построении комплексного информационно-коммуникационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности в России¹.

Процессы управления в любой самоуправляемой системе связаны с циркуляцией информации. Особенно велико значение информации, процессов ее сбора, хранения, переработки и использования в управлении обществом, социальными системами².

Внедрение информационных и электронных технологий в современную административную практику таможенных органов, безусловно, оказывает влияние на реализацию всех групп функций таможенных органов. В первую очередь речь идет о контрольно-надзорном направлении административной деятельности таможенных органов. Учеными признается, что контролю свойственна информационная природа, что требует организации приема, преобразования, хранения и использования и передачи информации³.

Об информационной составляющей контроля говорит А.М. Тарасов. По его мнению, неправильно ограничивать его лишь получением необходимой информации. Особенностью информационного контроля является то, что он в своем непосредственном содержании пассивен. В связи с тем, что контроль является неотъемлемым элементом государственной власти, ему присущ и управленческий аспект. Ведь информация обеспечивает организацию деятельности субъектов воздействия. В этой связи контроль как таковой является организующим элементом. Организующий (организаторский) контроль, в отличие от информационного, - активен⁴.

Согласно словарю С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой «информация: 1. Сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах,

¹ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы»: Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

² Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Издательство политической литературы, 1968. С. 242.

³ Завалунов А.З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 19.

⁴ Тарасов А.М. Государственный контроль в России: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 28.

воспринимаемых человеком или специальным устройством; 2. Сообщения, осведомление о положении дел, о состоянии чего-нибудь»¹.

Корень слова «информация» - форма, которая сверху налагается на человеческое существо и бытие, формируя их по своему образу и подобию². Полученная по результатам контроля информация воздействует на субъекты контроля и по принципу «обратной связи» влияет на контролируемую подсистему. Таким образом, полученная по результатам контроля информация трансформирует всю систему контроля: субъекты и объекты контроля, его цели и принципы, инструментарий контроля.

Информация, используемая в управлении общественными системами, являет собой сложную совокупность, взаимодействие различных информационных потоков... Все многообразие потоков можно подразделить на потоки информации внутри данной системы, между ее компонентами (внутренняя информация) и потоки информации, циркулирующей между данной системой и внешней средой, с которой она состоит в функциональных связях (внешняя информация)³.

Автоматизация базовых таможенных операций, развитие внутриведомственного и межведомственного информационного взаимодействия оказывает влияние на всю систему таможенного администрирования. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) трансформируют и разрешительную систему таможенных органов, и порядок предоставления таможенных услуг, и систему контрольно-надзорной деятельности таможенных органов.

Информационно-коммуникационные технологии, используемые в деятельности таможенных органов России, способствуют развитию внешнеэкономической деятельности и дальнейшему повышению качества

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., дополн. М.: ООО «А ТЭМП», 2010. С. 250.

² Сорокин В.В. Понятие и сущность права в духовной культуре России: монография. М.: Проспект, 2007. С. 456.

³ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М.: Издательство политической литературы, 1968. С. 244-245.

таможенного администрирования. Их применение обеспечивает автоматизацию процесса поступления доходов в федеральный бюджет, минимизирует издержки для бизнеса, связанные с совершением таможенных операций, обеспечивает соблюдение запретов и ограничений, а также защиту отечественных производителей и охрану объектов интеллектуальной собственности¹.

Соотношение таможенного контроля с ИКТ обусловлено, во-первых, всепроникающим характером таможенного контроля, который сопровождает практически все механизмы таможенного регулирования. Такие виды таможенного контроля как предварительный, текущий и последующий в настоящее время немыслимы без информационных технологий в области предварительного информирования, таможенного декларирования и контроля после выпуска товаров.

Во-вторых, рассматриваемое соотношение базируется на применении новейших информационных разработок в качестве инструментария таможенного контроля, а также иных видов государственного контроля, полномочиями по проведению которых обладают таможенные органы. Следует согласиться с позицией ученых о том, что в условиях информационного общества контроль видоизменяется по объективным причинам².

Нами выделено четыре аспекта влияния информационно-коммуникационных технологий на развитие контрольно-надзорных полномочий таможенных органов. Во-первых, это внедрение электронного таможенного декларирования, которое стало обязательным с 1 января 2014 года, а в настоящее время составляет почти 100%.

Вторым аспектом является развитие технологий автоматического механизма ряда таможенных операций. Речь идет об автоматической регистрации таможенной декларации и автоматическом выпуске товаров

¹ Об утверждении основных направлений развития информационно-коммуникационных технологий в таможенных органах Российской Федерации до 2030 года: Приказ ФТС России от 21.10.2015 № 2133 // Таможенные ведомости. 2016. № 1.

² Алексеев Д.Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 16.

таможенными органами¹. Это позволяет специалистам говорить о реализации новой модели организации таможенного декларирования с применением автоматического контроля на основе информационных технологий².

В-третьих, ФТС России уделяет сегодня большое внимание качеству предлагаемых услуг, одним из критериев которого является предоставление государственных таможенных услуг в электронной форме.

Одним из целевых индикаторов указанного направления развития таможенной службы РФ является доля государственных услуг, предоставляемых ФТС России в электронном виде в соответствии с административными регламентами, по которым обеспечена возможность их получения в электронном виде, в общем объеме государственных услуг, предоставляемых ФТС России³.

В этой связи И.Л. Бачило справедливо подчеркивает важность установления связи сервисного сектора деятельности органов исполнительной власти с переводом на электронную форму взаимодействия государственных и муниципальных органов по всему фронту исполнения их функций и полномочий⁴.

Четвертым аспектом влияния информационных технологий на реализацию контрольных функций таможенных органов является внедряемый в систему таможенного регулирования принцип «единого окна».

Под «единым окном» в системе ВЭД в настоящее время понимается механизм взаимодействия между государственными органами, правомочными в данной сфере, и участниками ВЭД, позволяющий подконтрольным лицам единожды представлять документы в стандартизованном виде через единый

¹ О практической реализации автоматического выпуска деклараций на товары, поданных в форме электронного документа в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления: Распоряжение ФТС России от 08.04.2016 № 99-р (утратил силу) // Таможенные ведомости. № 7, 2016 (Извлечение).

² Галныкин К. На шаг впереди // Таможня. 2016. № 6 (389). С. 20.

³ О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 15.04.2014) // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 109.

⁴ Бачило И.Л. Общество, государство и современные информационные технологии / Информационные технологии: Инновации в государственном управлении: Сб. науч. тр. / РАН; ИГП. Сектор информ. права; ИНИОН. Центр социал. научн.-информ. исслед. Отдел правоведения; Отв. ред. Е.В. Алферова, И.Л. Бачило. М., 2010. С. 16.

пропускной канал в целях последующего использования уполномоченными и иными государственными органами при проведении соответствующих видов контроля в сфере ВЭД¹. «Единое окно» в научной литературе рассматривается и как механизм, и одновременно принцип информационного взаимодействия между субъектами, и как сама информационная система взаимодействия.

Выделенные аспекты влияния ИКТ на развитие контрольно-надзорных функций таможенных органов отражаются в ускорении и упрощении таможенных операций, сокращении временных и материальных издержек для участников ВЭД, снижении коррупционной составляющей в административных правоотношениях между таможенными органами и иными участниками этих отношений, повышении качества таможенного контроля в целом.

Нами выделены следующие результаты воздействия ИКТ на таможенный контроль.

1. Первый и наиболее наглядный результат данного влияния – это сокращение сроков таможенного контроля. Прежде всего, речь идет о сокращении периода текущего контроля за счет смещения контрольного воздействия на участников ВЭД на период предварительного и последующего контроля. В целом, можно сделать вывод о сокращении сроков контроля за счет следующих факторов:

- сокращение сроков выпуска товаров таможенными органами за счет электронного декларирования;
- внедрение авторегистрации декларации и автоматического выпуска;
- предварительное информирование.

2. Другим значимым результатом влияния информационных технологий на таможенный контроль является сужение спектра таможенного контроля, сокращение его сферы за счет внедрения автоматизации базовых таможенных операций. Кроме того, по нашему мнению, качество и доступность

¹ Об Основных направлениях развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности: Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29.05.2014 № 68 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 30.05.2014).

таможенных услуг также сужает, корректирует контролируемую подсистему. Возможность получения ряда таможенных услуг в электронном виде также способствует сокращению сферы контроля (например, получение предварительного решения о классификации товаров по единой ТН ВЭД ЕАЭС участником ВЭД практически исключает данный параметр как элемент объекта таможенного контроля).

3. Общепризнано, что введение электронного документооборота и иных информационных механизмов при предоставлении государственных услуг и при исполнении государственных функций минимизирует личный контакт должностного лица государственного органа с получателем услуги или подконтрольным лицом и, соответственно, снижает коррупционные риски.

4. Информационно-коммуникационные технологии не только оптимизируют реализацию таможенного контроля, но и проведение иных видов государственного контроля, в частности при внедрении принципа «единого окна».

5. Развитие информационных технологий влияет на межведомственное информационное взаимодействие таможенных органов с иными федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ). Основными направлениями подобного взаимодействия являются, по мнению специалистов:

- информационный обмен для обеспечения реализации задач, стоящих перед таможенными органами;
- информационный обмен в целях реализации государственных услуг;
- информационный обмен для обеспечения реализации таможенными органами контрольных функций в пунктах пропуска¹.

Межведомственному взаимодействию ФТС России и Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатента) были посвящены отдельные наши публикации². Объектом информационного обмена в данном случае выступали

¹ Бормотова Е.Г. Межведомственное информационное взаимодействие для обеспечения выполнения контрольных функций таможенными органами: монография / Е.Г. Бормотова, Н.Г. Липатова. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2014. С. 76.

² Агагомедова С.А. Взаимодействие Федеральной таможенной службы с Федеральной службой по интеллектуальной

данные о правообладателях и принадлежащих им правах на средства индивидуализации, используемые таможенными органами для осуществления таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности¹.

Правительством РФ в последние годы был принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих координацию мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов и меры по их совершенствованию². В контексте данного направления ФТС России были утверждены основные направления развития информационно-коммуникационных технологий в таможенных органах РФ до 2030 года. При этом актуальными проблемами в обеспечении деятельности таможенных органов, связанными с использованием ИКТ, ведомством признаны, в частности:

необходимость развития информационного взаимодействия между таможенными органами РФ и таможенными органами государств-членов Евразийского экономического союза;

необходимость сокращения времени проведения таможенного контроля и повышения качества совершения таможенных операций;

недостаточное использование при совершении таможенных операций инноваций в области информационных технологий³.

На решение этих проблем будет направлено дальнейшее совершенствование использования информационно-коммуникационных технологий в таможенном администрировании.

собственности и правообладателями в процессе реализации механизма защиты прав интеллектуальной собственности таможенными органами // Вестник Российской таможенной академии. 2014. № 3 (28). С. 49-55.

¹ Агамагомедова С.А. Роль правообладателя в административном механизме защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, осуществляемой таможенными органами // Хозяйство и право. 2014. № 2 (445). С. 71-80.

² О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов: Постановление Правительства РФ от 24 мая 2010 г. № 365 // СЗ РФ. 2010. № 22. Ст. 2778; О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов: Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 394 (ред. от 05.05.2016) // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2419.

³ Об утверждении основных направлений развития информационно-коммуникационных технологий в таможенных органах Российской Федерации до 2030 года: Приказ ФТС России от 21.10.2015 № 2133 // Таможенные ведомости. 2016. № 1.

В качестве перспектив взаимовлияния информационно-коммуникационных технологий и механизмов таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции следует обозначить следующие:

1. дальнейшее сокращение сроков и сужение сферы таможенного контроля;
2. автоматизация таможенных операций и увеличение доли таможенных услуг, предоставляемых в электронном виде;
3. оптимизация внутриведомственного и межведомственного информационного взаимодействия таможенных органов в рамках реализации функций по контролю и надзору;
4. снижение коррупционных рисков в таможенном администрировании;
5. внедрение механизма «единого окна» в административную деятельность таможенных органов.

Таким образом, анализ соотношения и взаимного влияния категорий «таможенный контроль» и «информационно-коммуникационные технологии» свидетельствует о неразрывной связи данных категорий в рамках таможенного администрирования. С одной стороны, информационные процессы в современном обществе трансформируют сферу государственного управления, в том числе, в таможенной сфере. С другой, тенденции развития таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции в определенной мере обуславливают информатизацию таможенных правоотношений. Все это делает необходимым рассмотрение административно-правовых аспектов таможенного контроля в контексте «цифровой повестки».

С учетом влияния трех выделенных нами факторов (административная реформа, экономическая интеграция и информационно-коммуникационные технологии) на административно-правовое регулирование таможенного контроля нами предлагается три направления совершенствования подобного

регулирования:

1. Системно-стратегическое;
2. Административно-процедурное;
3. Информационно-коммуникативное.

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 ключевые приоритеты его развития.

Стратегия развития таможенного контроля в ЕАЭС должна включать в себя основные понятия и категории системы таможенного контроля: понятие, функции, цели, задачи и принципы таможенного контроля; административно-правовая основа таможенного контроля; субъект и объект таможенного контроля; виды таможенного контроля; понятия контрольно-надзорных полномочий таможенных органов; контрольно-надзорного пространства; формы, способы и методы (инструментарий) таможенного контроля; показатели результативности и критерии эффективности таможенного контроля. Последнее имеет особое значение в условиях отсутствия объективных критериев оценки качества реализации таможенного контроля. В связи с этим следует согласиться с Т.Я. Хабриевой, которая подчеркивает, что все государственные органы должны быть нацелены на совершенствование системы правоприменения, обеспечение эффективности реализации законов и иных правовых актов, полноценную реализацию полномочий органов и организаций в сферах публичного и частного права, защиту прав и законных интересов граждан. Это требует выработки особой системы показателей и индикаторов, иллюстрирующих эффективность реализации правовых норм¹.

¹ Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 15.

В соответствии с «Дорожной картой» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 год дополнительные показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности ФОИВ, осуществляющих полномочия по государственному контролю (надзору), обеспечат пропорциональность между принимаемыми органом контроля (надзора) административными мерами принудительного характера и задачами развития предпринимательской инициативы и содействия повышению экономической активности в целом. В системе показателей должны отражаться не только количественные показатели проверок, их непосредственных результатов, но и профилактических мер государственного контроля (надзора)¹.

Обязательным элементом Стратегии развития таможенного контроля в ЕАЭС является выделение основных направлений оптимизации таможенного контроля в современных условиях и приоритетов его административно-правового регулирования.

Кроме этого в данном документе необходимо отразить принцип совпадения контрольно-надзорного пространства с единым экономическим пространством. В противном случае подконтрольные лица в государствах-членах ЕАЭС будут поставлены в неравные условия, что приведет к конкуренции таможенных ведомств государств-участников. Наличие данной проблемы признают сегодня представители внешнеторгового бизнеса².

Административно-процедурное направление совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля является наиболее значимым и объемным по содержанию. Оно включает в себя целый ряд подразделов, связанных и объединенных административно-процедурным содержанием таможенного контроля.

¹ Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы: Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2118.

² Категорирование участников ВЭД и внедрение саморегулирования. Национальное объединение таможенных представителей. URL: <http://notr.ru/?p=899> (дата обращения: 20.12.2017).

Систематизация административных процедур таможенного контроля на уровне нормативно-правового уровня регулирования ЕАЭС. В современных условиях сохраняется ситуация, когда нормы таможенного законодательства оказались «разбросанными» по различным актам¹. Это напрямую касается административно-процедурных норм, регламентирующих проведение таможенного контроля. Разнообразие возможных и применяемых в правоприменительной практике таможенных органов административных процедур обуславливает необходимость принятия административного регламента таможенного контроля. Разработанный и предлагаемый нами проект административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по проведению таможенного контроля содержит базовые унифицированные элементы и призван выступить своеобразным шаблоном, трафаретом для реализации всех административных процедур таможенного контроля (приложение 4). Это позволит обеспечить соответствие административных процедур таможенного контроля целям контрольно-надзорной деятельности таможенных органов.

1. Одним из направлений снижения административного давления на бизнес является передача части контрольных функций саморегулируемым организациям (СРО). Несмотря на то, что создание СРО таможенных представителей в настоящее время в России находится на стадии обсуждения, реализация формулы: «лицензирование – внесение в реестры – саморегулируемые организации» представляется достаточно реальной в части сокращения административных барьеров, в частности на околотамженный бизнес.

В ноябре 2013 года в России была создана Ассоциация Саморегулируемая организация «Национальное объединение таможенных представителей» (далее – АСРО «НОТП», Ассоциация). Ассоциация позиционирует себя как организацию элиты профессионалов, осуществляющих деятельность в сфере

¹ Козырин А.Н. Таможенные режимы. М.: Статут, 2000. С. 232.

таможенного дела, планирует бороться с «серыми брокерами» и недобросовестной конкуренцией на рынке услуг.

Согласно п. 1 статьи 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил¹.

АСРО «НОТП» принимает обязательства по разработке профессиональных стандартов в области профессиональной деятельности таможенных представителей и контролю за их исполнением. Согласно планам Ассоциации ее члены должны войти в группу участников ВЭД самой низкой степени риска².

2. Реализация субъектно-ориентированной модели СУР, основанной на риск-категорировании участников ВЭД. СУР в системе таможенного контроля, выступая одновременно базовым принципом и современным методом контроля, является отражением механизма «обратной связи». Реновация СУР в условиях административной реформы заключается в категорировании подконтрольных лиц, на основе разработанных ФТС России критериев. Анализ показал, что применяемые таможенным ведомством критерии, во-первых, закрыты от общественности, бизнеса и иных заинтересованных лиц. Во-вторых, стремление подконтрольных лиц соответствовать данным критериям порождает новые административные барьеры. Налицо парадоксальная ситуация, когда для упрощения административных процедур таможенного контроля таможенные органы

¹ О саморегулируемых организациях : Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ // Российская газета. 2007. № 273.

² Категорирование участников ВЭД и внедрение саморегулирования. Национальное объединение таможенных представителей [Электронный ресурс]. URL: <http://№отр.ru/?p=899> (дата обращения: 20.08.2017).

предлагают новые правила игры, но для входа в эту игру необходимо пройти ряд дополнительных барьеров.

Выходом из нее нам видится установление прозрачных правил риск-категорирования участников ВЭД и участие бизнес-кругов в обсуждении критериев дифференциации подконтрольных лиц. Отдельно следует отметить необходимость внедрения риск-категорирования подконтрольных лиц при административном надзоре после выпуска.

3. Развитие системы специальных упрощений при прохождении таможенного контроля как противодействия административным барьерам для бизнеса. Следует признать, что те упрощенные методы контроля, о которых упоминал в конце 70-х годов прошлого века В.Г. Храбсков¹; те упрощенные процедуры, о которых пятнадцать лет назад писал И.В. Тимошенко, понимая под ними существенное сокращение всевозможных бюрократических проволочек и т.д.², получили свое развитие в административно-правовом секторе таможенного законодательства, оформились процедурно, воплотились в институте уполномоченного экономического оператора.

ТК ЕАЭС развивает данный институт, впервые вводит понятие специальных упрощений, устанавливает их виды, планомерно отходит от принципа резидентства в отношении уполномоченных экономических операторов. При этом для получения данного статуса согласно действующему законодательству существует ряд условий, часть из которых также являются непосильными для заинтересованных юридических лиц. Необходимо упростить условия административной процедуры присвоения статуса УЭО в целях доступа участников ВЭД к специальным упрощениям.

В настоящее время упрощение «таможенных формальностей» закономерно рассматривается как существенная предпосылка обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц³.

¹ Храбсков В.Г. Таможня и закон. Москва: Юрид. литература, 1979. С. 49-50.

² Тимошенко И.В. Таможенное право России: курс лекций. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Издательство ПРИОР, 2002. С. 294.

³ Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской

4. Одним из актуальных и важных в условиях последних структурно-функциональных преобразований в ФТС России является административно-правовая регламентация скоординированных контрольных мероприятий ФТС России и ФНС России. Взаимодействие обоих ведомств имеет давнюю историю, но в условиях подчинения ФТС России Министерству финансов РФ оно приобретает качественно новый уровень. Формируются и процедурно оформляются новые формы контрольно-надзорных мероприятий, такие как скоординированные контрольные мероприятия и мероприятия таможенного и налогового контроля по информации сторон¹. За первое полугодие 2017 года таможенными органами во взаимодействии с налоговыми органами было проведено 434 проверочных мероприятия. По их результатам взыскано таможенных платежей, пеней, штрафов на сумму 790 млн. рублей (более чем в 2,5 раза больше, чем за аналогичный период прошлого года); возбуждено 686 дел об административных правонарушениях и 56 уголовных дел; налоговыми органами доначислено 3,2 млрд. рублей, отказано в возмещении НДС на сумму 322 млн. рублей².

Следует подчеркнуть для важных признака подобного направления деятельности служб: во-первых, применительно к таможенному контролю речь идет исключительно о надзоре после выпуска товаров; во-вторых, данные контрольно-надзорные мероприятия нацелены на фискальную составляющую, так как призваны обеспечить полноту и своевременность перечисления в федеральный бюджет таможенных и налоговых платежей. Последнее, на наш взгляд, создает угрозу для доминирования фискальных функций таможенных органов в ущерб интересам общественной и государственной безопасности, прав и свобод физических и юридических лиц. О подобной угрозе

Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2011. С. 5.

¹ См.: Положение об организации проведения скоординированных контрольных мероприятий и мероприятий таможенного и налогового контроля по информации сторон от 18.04.2016. По материалам ФТС России.

² Итоги деятельности таможенных органов по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров за I полугодие 2017 года // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25551:-----i--2017-&catid=343:2012-08-09-12-59-58&Itemid=1830&Itemid=2268 (дата обращения: 21.01.2018).

применительно к государственному контролю и надзору в целом говорят и другие ученые¹.

5. Развитие профилактических форм контрольно-надзорных мероприятий. В правоприменительной практике таможенных органов данное направление в форме таможенных проверок нарушения таможенного законодательства ЕАЭС и законодательства РФ о таможенном регулировании (профилактических проверок) только начинает формироваться. Значение его в упреждающем характере подобного контроля. За первое полугодие 2017 года таможенными органами РФ было проведено 826 проверочных мероприятий профилактической направленности (почти 23% от всего количества проверочных мероприятий)². Расширение доли и усиление роли профилактических проверок предполагает разработку и административно-правовое закрепление административных процедур подобной разновидности формы таможенного контроля.

6. Сокращение, административно-процедурная минимизация дискреционных полномочий таможенных органов. Борьба с административным усмотрением – одна из целей и одновременно одно из направлений административной реформы. Для обеспечения надлежащего качества такой борьбы должны создаваться соответствующие процессуальные (формальные) порядки³. Четкие, систематизированные и «беспробельные» административные процедуры таможенного контроля выступают гарантией пресечения административного усмотрения таможенных органов и их должностных лиц. Современное административно-правовое регулирование таможенного контроля стремится к снижению дискреционных полномочий, однако зачастую ведомственное нормотворчество создает некий зазор для реализации свободы

¹ Ноздрачев А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34-46.

² Итоги деятельности таможенных органов по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров за I полугодие 2017 года // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25551:-----i--2017-&catid=343:2012-08-09-12-59-58&Itemid=1830&Itemid=2268 (дата обращения: 21.01.2018).

³ Старилов Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 38.

властных полномочий таможенных органов. Специалисты при исследовании таможенных режимов справедливо замечали, что как бы детально и подробно ни была регламентирована практика применения таможенных режимов, всегда остаются отдельные аспекты отношений между пользователем таможенного режима и таможенным органом, не урегулированные правом. В таких случаях должностные лица таможенных органов действуют на основе дискреционных полномочий, т.е. по собственному усмотрению¹. Административно-процедурные формы таможенного контроля, с одной стороны, должны обеспечить права и интересы подконтрольных лиц; с другой, призваны установить пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов как органов исполнительной власти. Чем полнее, системнее будут регламентированы подобные процедуры на нормативно-правовом уровне, тем меньше останется возможности для их ведомственной ненормативной регламентации, которая в угоду узковедомственным интересам зачастую сводит на нет прогрессивные идеи, положения, дух современного регулирования таможенного контроля.

Административно-процедурная минимизация дискреционных полномочий таможенных органов в условиях систематизации административных процедур таможенного контроля наряду с риск-категорированием подконтрольных лиц выступают условиями противодействия коррупции в таможенных органах. Практически все выделенные нами направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля носят антикоррупционный характер.

Информационно-коммуникативное направление совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля включает в себя следующие аспекты:

1. Систему информационного и организационного межведомственного взаимодействия. В настоящее время ФТС России

¹ Козырин А.Н. Таможенные режимы. М.: Статут, 2000. С. 14.

подписано более 60 соглашений с ФОИВ и другими ведомствами. Из них только с 18 министерствами и ведомствами организован непосредственный обмен информацией в соответствии с заключенными соглашениями или осуществляется согласование технических условий информационного взаимодействия¹. В условиях реализации механизма «единого окна» обмен информационными потоками между ФОИВ приобретает особое значение.

2. Взаимодействие с бизнес-сообществом и общественностью. Об участии деловых кругов в формировании таможенной политики известно давно. На необходимость учета их интересов при формировании таможенного законодательства обращал внимание А.Н. Козырин в своей докторской диссертации. Ученый в 1994 году говорит о механизме принятия нормативных актов, результирующих основные общественные интересы по таможенным вопросам, и предлагает создание специального органа типа Таможенно-тарифного совета².

Таможенные органы РФ активно взаимодействуют с бизнесом, и прежде всего с околотаможенным бизнесом. Еще в 1997 году между ГТК России и Национальной ассоциацией таможенных брокеров (поверенных) было подписано Соглашение о сотрудничестве³. В качестве основных направлений взаимодействия назывались: разработка мер и создание условий, направленных на содействие развитию внешнеэкономических связей субъектов РФ, предприятий, учреждений и организаций через ускорение внешнеторгового оборота; совершенствование системы мер, обеспечивающих соблюдение законодательства о таможенном деле и иного законодательства, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы РФ; популяризация российского таможенного законодательства среди российских и иностранных

¹ Бормотова Е.Г., Липатова Н.Г. Межведомственное информационное взаимодействие для обеспечения выполнения контрольных функций таможенными органами: Монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2014. С. 77.

² Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма : сравнит.-правовое исслед.: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 14-15.

³ О Соглашении о сотрудничестве между Государственным таможенным комитетом Российской Федерации и Национальной ассоциацией таможенных брокеров (поверенных) (вместе с Соглашением от 28.03.1997): Приказ ГТК РФ от 31.03.1997 № 161 // Таможенные ведомости. 1997. № 5.

участников ВЭД; обмен информацией по интересующим вопросам; проведение совместных мероприятий по вопросам, представляющим взаимный интерес.

Отдельно следует выделить взаимодействие ФТС с правообладателями, которые с одной стороны также представляют бизнес, с другой – имеют специфический административно-правовой статус, связанный с участием в непосредственной реализации таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности.

С 2007 года при ФТС России функционирует Экспертно-консультативный совет по таможенной политике¹ (до этого - Консультативный совет по реализации таможенной политики при ФТС России²), в который входят представители ФТС России и деловых кругов.

В условиях возрастающей роли общественного контроля в российской правовой действительности при ФТС России появляются структуры, отражающие интересы общественных кругов в формировании и реализации таможенной политики. Так, в соответствии с федеральными законами от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³, от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁴, постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентствах, руководство которыми

¹ Об утверждении Положения и Регламента работы Экспертно-консультативного совета по таможенной политике при ФТС России: Приказ ФТС России от 14.06.2007 № 725 (ред. от 02.06.2015) // Таможенные ведомости. № 9. 2007.

² Об утверждении Положения и регламента работы Консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России: Приказ ФТС России от 24 января 2005 г. № 50. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

³ Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014, № 30 (ч. I). Ст. 4213.

⁴ Об Общественной палате Российской Федерации: федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277; 2014. № 16. Ст. 1839.

осуществляет Правительство Российской Федерации»¹, в рамках реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти в 2014 году при ФТС России создан Общественный совет². Общественный совет является постоянно действующим совещательно-консультативным органом общественного контроля. В 2015 году было разработано и утверждено обновленное Положение об Общественном совете³ и сформирован персональный состав⁴. Целью деятельности Общественного совета является осуществление общественного контроля за деятельностью ФТС России, включая рассмотрение проектов разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов, участие в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, хода проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценке эффективности государственных закупок, рассмотрение ежегодных планов деятельности ФТС России и отчета об их исполнении, а также иных вопросов, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Таким образом, можно говорить о формировании механизмов общественного контроля за деятельностью таможенных органов как органов исполнительной власти.

Если участие бизнес-сообщества в формировании и реализации таможенной политики призвано обеспечить интересы деловых кругов при реализации таможенного контроля как функции государственного управления в таможенной сфере, то участие общественности предполагает осуществление

¹ О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральными министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 // СЗ РФ. 2005. № 32. Ст. 3322; 2008. № 14. Ст. 1413; 2013. № 24. Ст. 3003.

² Об утверждении Положения об Общественном совете при ФТС России: Приказ ФТС России от 10.12.2014 № 2410. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Положения об Общественном совете при ФТС России: Приказ ФТС России от 07.12.2015 № 2493 // Таможенные ведомости. № 5. 2016.

⁴ Состав Общественного совета при ФТС России утвержден приказом ФТС России от 16 февраля 2016 г. № 276 в соответствии с пунктом 3.22.12 Стандарта деятельности общественного совета при федеральном органе исполнительной власти, одобренного протоколом заочного голосования Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 24 июня 2015 г. № 3.

контроля общества за деятельностью таможенного ведомства, включая реализацию таможенного контроля.

3. Автоматизацию таможенных операций. Переход к автоматической регистрации таможенной декларации и к автоматическому выпуску товаров – отражение развития значимой тенденции административно-правового регулирования таможенного контроля. Принятие ключевых решений в рамках административных процедур таможенного контроля без участия должностного лица таможенных органов информационными системами ведомства является показателем максимального внедрения информационных технологий в контрольно-надзорной области. В этих условиях особое значение имеет определение и утверждение критериев для автовыпуска товаров таможенными органами. Они должны оптимально сочетать в себе обеспечение базовых целей таможенного контроля с учетом соблюдения безопасности, прав и интересов физических и юридических лиц.

Среднее время автоматической регистрации составляет от 20 до 40 секунд. Средние сроки автоматического выпуска товаров составляют 4-5 минут. Дальнейшее развитие технологий авторегистрации и автовыпуска строится в соответствии с Планом-графиком развития автоматической регистрации декларации на товары, поданной в виде электронного документа, и автоматического выпуска товаров, утвержденным ФТС России 26 июня 2016 года¹.

Следует отметить, что нет необходимости в четком разграничении выделенных нами направлений совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля: часть направлений можно отнести как к административно-процедурному, так и к информационно-коммуникативному, например, организацию совместных контрольных мероприятий ФТС России и ФНС России. Не это является нашей целью. Как,

¹ Применение технологий автоматической регистрации деклараций на товары и автоматического выпуска товаров // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=23707:2016-07-21-11-59-32&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 27.08.2017).

впрочем, и разграничение и противопоставление различных функций таможенных органов функции таможенного контроля. Гораздо важнее культивировать и совершенствовать их взаимовлияние и взаимопроникновение для достижения целей и задач, стоящих перед таможенным ведомством сегодня.

Контроль как функция государственного управления часто связан с вмешательством в деятельность подконтрольного субъекта. Таможенный контроль корректирует, формирует характер, направление, закономерности деятельности подконтрольных лиц как объекта контроля. Насколько глубоко и обширно должно быть подобное вмешательство, чтобы обеспечить государственные и общественные интересы, а также права и свободы самих подконтрольных субъектов – главный вопрос в системе государственного контроля в целом и любой его разновидности. Подобное вмешательство должно быть в пределах того минимума, который достаточен для обеспечения необходимого уровня безопасности и защиты прав и свобод физических и юридических лиц. Только этими пределами должно ограничиваться властное вмешательство, за этими пределами – пространство невмешательства государства и его органов в социальную, экономическую и иную сферу деятельности подконтрольных лиц.

Характеризуя невмешательство власти в деятельность лиц, мы имеем в виду не обособленную социальную среду свободного предпринимательства, инициативы, предприимчивости, где государство выполняет лишь роль «ночного сторожа», «арбитра», «надсмотрщика», о которой говорит Н.И. Матузов¹. Государство посредством контроля и надзора регулирует, упорядочивает, обеспечивает определенные группы общественных отношений. Регулирующая роль государства сводится к необходимому минимуму: охране правопорядка, борьбе с преступностью, созданию нормальных условий для беспрепятственной деятельности индивидуальных и коллективных

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. С. 203.

собственников, реализации ими своих прав и свобод, активности и предприимчивости¹.

В.П. Беляев справедливо видит в контроле в контексте проводимых в стране реформ «соединительный материал», обеспечивающий нормальное функционирование алгоритма проводимых преобразований, важным средством государственной (в том числе и правовой) политики². В этом смысле таможенный контроль также является важным средством государственной таможенной политики. Стабильность и предсказуемость последней, по мнению А.Н. Козырина, достижимы только при должной правовой обеспеченности внешнеэкономических связей, в том числе и таможенной сферы³.

Правовая обеспеченность таможенной сферы отражается в том числе и в административно-правовом регулировании таможенного контроля как функции государственного управления в таможенной сфере. Выделенные нами направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в комплексе позволят повысить его эффективность и достичь его базовые цели – соблюдение таможенного законодательства Евразийского экономического союза и законодательства РФ о таможенном регулировании, обеспечение общественной, государственной и международной безопасности, прав и свобод физических и юридических лиц. Только в этом случае можно говорить о современной системе таможенного контроля, отвечающей требованиям международных стандартов в области таможенного дела, интересам личности, бизнеса, общества, государства. Только в этом случае можно признать роль государства как регулятора таможенных отношений оптимальной и соответствующей уровню развития правового государства и гражданского общества.

¹ Там же. С. 207.

² Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: диссертация ... доктора юридических наук. Саратов, 2006. С. 362.

³ Козырин А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма : сравнит. - правовое исслед. : дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1994. С. 14.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог исследованию, посвященному теме «Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции», можно сделать следующие выводы:

1. Таможенный контроль как функция таможенных органов прошел период длительной эволюции, неразрывно связанной с социально-экономическим, политическим, правовым развитием нашего государства. Контрольно-надзорные полномочия были присущи таможенным органам с самого начала формирования системы таможенных органов как части публично-правового аппарата государства. Таможенный контроль на начальном этапе играет вспомогательную, обеспечивающую роль в реализации фискальной и правоохранительной функций таможенного ведомства. В советский период эта функция становится основной, наряду с правоохранительной, при этом фискальные функции таможни в данный период атрофированы. В начале 2000-х годов таможенный контроль оформляется в организационно-процедурном отношении под влиянием международных стандартов таможенного регулирования. Административно-правовое регулирование таможенного контроля развивается в условиях административной реформы 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.

2. В контрольно-надзорной деятельности таможенных органов выделены три составляющие: таможенный контроль, иные виды государственного контроля и надзора, отнесенные к компетенции таможенных органов, ведомственный контроль деятельности таможенных органов. Обоснованы временные, пространственные, процедурные и функциональные

критерии ограничения контрольно-надзорных полномочий таможенных органов.

3. Анализ определений таможенного контроля позволяет сделать вывод о двух основных подходах к исследованию таможенного контроля. В рамках первого подхода таможенный контроль рассматривается в рамках системы таможенного контроля как функции государственного управления в таможенной сфере. Согласно второму подходу таможенный контроль позиционируется в системе государственного управления в контексте иных видов государственного контроля и надзора. Первая группа ученых рассматривает таможенный контроль как совокупность мер (действий); как совокупность положений (норм, правил); как институт таможенного права; как средство выявления нарушений; как разновидность таможенного производства в рамках таможенного процесса; как специализированную деятельность; как услугу. Другая группа исследователей, проповедующих «расширительное толкование» понятия таможенного контроля, видит таможенный контроль в контексте таких категорий как контроль в области таможенного дела; государственный контроль в таможенной сфере.

4. Таможенный контроль позиционируется в законодательстве и науке в широком и узком смыслах. Определение таможенного контроля, содержащееся в действующем таможенном законодательстве и обозначающее таможенный контроль как совокупность определенных мер, действий, основано на характеристике таможенного контроля в узком смысле. В широком смысле таможенный контроль – это направление деятельности (функция) таможенных органов, сочетающее в себе контрольную и надзорную составляющие, в пределах предоставленных контрольно-надзорных полномочий в целях соблюдения таможенного законодательства, реализуемое в установленных законодательством формах посредством административных процедур, регламентированное на международном, интеграционном и национальном уровнях и направленное на обеспечение защиты прав и интересов физических и

юридических лиц, общественной, государственной и международной безопасности.

5. Обозначена проблема разграничения и соотношения контрольной и надзорной составляющих при реализации таможенного контроля. Анализ различных направлений таможенного контроля в современный период позволяет говорить о том, что отдельные из них имеют надзорный характер, причем в современных условиях сфера последних расширяется.

Выделены следующие критерия разграничения контрольной и надзорной составляющих таможенного контроля: наличие организационной и иной зависимости между таможенным органом и подконтрольным субъектом; инициативность контрольно-надзорных мероприятий таможенных органов; возможность (уровень и формы) вмешательства в экономическую деятельность участников внешнеэкономической деятельности; временные пределы контрольно-надзорной деятельности таможенных органов.

Соотношение контроля и надзора в административных процедурах таможенного контроля можно отразить посредством использования категории объема контрольно-надзорного воздействия. Если принять этот объем как определенную величину, то при смещении вектора контрольно-надзорного воздействия с одного этапа таможенного контроля на другой степень и характер подобного воздействия меняется. Это позволяет сделать вывод о сложной структурно-функциональной наполняемости контрольно-надзорного взаимодействия. Динамический, «изменчивый» статус контролируемого и подконтрольного субъекта в зависимости от этапа контрольного воздействия и других факторов обуславливает применение категории «контрольно-надзорная деятельность» таможенного органа. В настоящий период упрощение административных процедур таможенного контроля (предварительного и текущего) коррелирует к доминированию и возрастанию роли таможенного контроля после выпуска товаров, имеющего, на наш взгляд, надзорный характер.

6. Выделена система таможенного контроля, которая представляет собой единство и взаимосвязь всех форм, способов и методов таможенного контроля, его основных видов (направлений), административных процедур, совокупность которых обусловлена механизмом административно-правового регулирования таможенного контроля.

В рамках системы таможенного контроля выделены следующие функции таможенного контроля: информационная; корректирующая; восстановительная; превентивная; диагностическая; обеспечивающая; правоохранительная (юрисдикционная); регулирующая; интеграционная; стратегическая.

Целями таможенного контроля являются обеспечение соблюдения таможенного законодательства; обеспечение прав и свобод всех участников таможенных правоотношений; обеспечение национальной и международной безопасности; повышение эффективности государственного управления в таможенной сфере; содействие развитию внешнеторгового товарооборота и конкуренции в государствах-членах ЕАЭС; восстановление нарушенных прав участников таможенных правоотношений; пресечение и предупреждение совершения нарушений законодательства; обеспечение законности и правопорядка в сфере внешнеэкономической деятельности.

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

7. Принципы таможенного контроля представляют собой базовые положения и идеи, определяющие содержание, порядок 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 дифференцируются на: правовые (общесистемные);

целеполагающие; организационно-функциональные и процедурные и трансформируются под воздействием трех факторов: влияния международных стандартов в области таможенного регулирования, интеграционных процессов и проводимой в стране административной реформы.

8. Система таможенного контроля неоднородна и выражается во множестве видов (направлений) таможенного контроля. Таможенный контроль классифицируется по ряду критериев, связанных: со сферой контрольно-надзорного воздействия (направленность, предметная сфера); с субъектом таможенного контроля (субъект контроля, участие таможенных органов зарубежных государств); с объектным составом контрольно-надзорного правоотношения (объект контроля); с инструментарием таможенного контроля (форма, способ и др.); с таможенными операциями в рамках таможенного контроля (таможенная процедура, выпуск товара); с территориальными и хронологическими рамками таможенного контроля (место и стадия проведения таможенного контроля) и др.

Все выделенные виды таможенного контроля реализуются посредством различных административных процедур таможенного контроля, обусловленных спецификой критерия.

11. 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. К основным элементам рассматриваемого механизма относятся административно-правовые нормы, административно-правовые отношения в таможенной сфере, акты реализации норм права; к дополнительным элементам - акты толкования

норм права, правовое сознание, режим правопорядка и законности в таможенной сфере.

9. Таможенный орган как субъект таможенного контроля 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 ЕАЭС и законодательства РФ о таможенном регулировании, защиты прав и интересов лиц, участвующих в таможенных правоотношениях, государственной, общественной и международной безопасности.

10. 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 пределах, ограниченных временными, пространственными, процедурными и функциональными критериями.

Контрольно-надзорные полномочия таможенных органов делятся на две разновидности: в отношении организационно подчиненных субъектов (ведомственный контроль) и в отношении организационно не подчиненных субъектов (таможенный и иные виды государственного контроля и надзора). Первое направление обращено внутрь самой системы таможенных органов, второе – вовне и ограничено пределами системы таможенного и иных видов государственного контроля, отнесенных к компетенции таможенных органов.

11. Таможенный контроль осуществляется посредством административных процедур. Анализ существующих научных концепций административных процедур таможенного контроля позволяет выделить следующие подходы к пониманию их сущности:

- административные процедуры таможенного контроля как структурные

элементы деятельности, рамки для таможенных правоотношений;

- административные процедуры таможенного контроля как формы осуществления действий с товарами и установления их статуса;

- административные процедуры таможенного контроля как разновидность внешнеторговых процедур.

- административные процедуры таможенного контроля как часть системы административных процедур таможенного дела.

Административная процедура таможенного контроля - это последовательный порядок таможенных операций (действий), совершаемых таможенными органами, подконтрольными лицами и иными субъектами таможенных правоотношений, регламентированных посредством административно-процессуальных норм, закрепленных на международном, интеграционном и национальном уровнях, целью которого является реализация таможенными органами функции таможенного контроля с учетом прав и законных интересов подконтрольных субъектов.

Административные процедуры таможенного контроля являются одной из разновидностей административных процедур, обладают всеми их признаками, определены административно-процессуальными нормами и установлены в нормативно-правовых актах различного уровня и вида. Правовое регулирование таможенного контроля посредством административных регламентов ФТС России незначительно. Исторически сложившейся традицией является нормативная регламентация административных процедур таможенного контроля в таможенном законодательстве.

Административные процедуры таможенного контроля рассмотрены нами в качестве элемента определенного процесса (контрольного, административного, таможенного, управленческого). На основании проведенного анализа сделан вывод о возможности позиционирования таможенного контроля как формы правоприменительной деятельности таможенных органов в контексте контрольного процесса. В то же время в

рамках предлагаемой концепции таможенного контроля административные процедуры таможенного контроля имеют управленческую природу и выступают составляющей управленческого процесса.

Административные процедуры таможенного контроля – отражение позитивного правоприменения, они являются формой регулирующей деятельности таможенных органов.

В качестве тенденций развития административных процедур таможенного контроля выделены: расширение наднационального (интеграционного) уровня регулирования административных процедур таможенного контроля; тенденция постепенного сокращения (преодоления) административных барьеров для подконтрольных лиц; трансформация риск-ориентированных подходов при реализации таможенного контроля и отражение их в административных процедурах; минимизация сферы дискреционных полномочий таможенных органов; влияние информационно-коммуникационных технологий на административные процедуры таможенного контроля (автоматизация контроля).

12. Выделены две группы проблем административно-правового регулирования таможенного контроля. Первая группа проблем связана с регламентацией административных процедур таможенного контроля и включает в себя:

- 1) бессистемность административно-правовой регламентации административных процедур таможенного контроля, их фрагментарность и разбросанность по различным источникам и уровням правового регулирования;
- 2) различную степень регламентации таможенного контроля в зависимости от формы и стадии таможенного контроля, категории подконтрольных лиц;
- 3) отсутствие унификации правовой регламентации административных процедур таможенного контроля в государствах-членах

ЕАЭС, приводящее к различному административно-правовому статусу подконтрольных лиц;

4) наличие административных барьеров для подконтрольных лиц при прохождении таможенного контроля;

5) отсутствие регламента таможенного контроля, закрепляющего цели и принципы таможенного контроля, правовой статус и последовательность действий участников контрольных отношений, пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов, права и законные интересы подконтрольных субъектов, порядок принятия промежуточных и окончательных правовых актов управления и другие элементы системы таможенного контроля.

В качестве другой группы проблем выделено применение риск-ориентированного подхода при реализации таможенного контроля. Система управления рисками при реализации таможенного контроля представляет собой современный метод организации таможенного контроля, при котором выбор объекта, формы и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, определяется уровнем (степенью) вероятности несоблюдения подконтрольным субъектом таможенного законодательства ЕАЭС и законодательства РФ о таможенном регулировании. Обосновано положение о системе управления рисками как отражении принципа обратной связи при таможенном контроле.

Проблемами применения риск-ориентированного подхода при проведении таможенного контроля являются: ведомственный уровень регламентации использования СУР в административных процедурах таможенного контроля, а также ее закрытый характер; различия в применении СУР в странах ЕАЭС; критерии оценки участников внешнеэкономической деятельности в целях риск-категорирования и другие.

18. Предложены направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях ЕАЭС, задачами которого являются:

- систематизация административно-процедурного регулирования таможенного контроля на нормативно-правовом уровне ЕАЭС;
- сокращение административных барьеров при прохождении таможенного контроля;
- упорядочивание понятийно-категориального аппарата системы таможенного контроля;
- оптимальное внедрение риск-ориентированных подходов в современную систему таможенного контроля;
- развитие системы специальных упрощений при прохождении таможенного контроля;
- ускорение и упрощение административных процедур таможенного контроля;
- развитие системы межведомственного административно-процедурного, информационного и иного взаимодействия в рамках проведения таможенного контроля.

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

19. Развитие административно-процедурного обеспечения таможенного контроля в нормах ТК ЕАЭС выходит на качественно новый уровень. В качестве ключевых тенденций административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях действия ТК ЕАЭС выделим следующие:

- 1) совершенствование понятийного аппарата таможенного контроля;
- 2) оптимизация инструментальной составляющей таможенного контроля;
- 3) развитие дифференциации таможенного контроля, усложнение его внутрифункциональной структуры;
- 4) четкое разграничение уровней национального и наднационального (интеграционного) регулирования таможенного контроля;

5) усиление профилактической составляющей таможенного контроля, переход от «карающего», «изобличающего» контроля к упреждающему, изменение вектора контроля с «пресекающего» на предупредительный, позитивный, регулирующий контроль, способствующий развитию внешней торговли, достижению базовых целей интеграции.

20. В целях оптимизации административно-правового регулирования таможенного контроля предложено:

- включить в раздел VI ТК ЕАЭС «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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативно-правовые акты, иные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26.06.1999) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 32. - Ст. 4810.
3. Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС/TRIPS) [рус., англ.] (Заключено в г. Марракеше 15.04.1994) // Собрание законодательства РФ. - 2012 - № 37 (приложение, ч. VI). - С. 2818 - 2849.
4. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (с посл. изм. и доп.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 05.06.2014).
5. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) (с посл. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 50. - Ст. 6615 (утратил силу).
6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 12.04.2017).
7. О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза автомобильным транспортом : Решение Комиссии Таможенного союза от

09.12.2011 № 899 // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 20.12.2011).

8. Об утверждении Порядка применения процедуры отложенного определения таможенной стоимости товаров : Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 12.04.2016 № 32 // Официальный сайт Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 15.04.2016).

9. О требованиях, применяемых к обустройству системы двойного коридора в местах прибытия товаров на таможенную территорию таможенного союза и убытия с этой территории : Решение Комиссии Таможенного союза от 20.05.2010 № 259 // Таможенный вестник. - № 13. - 2010.

10. О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на единую таможенную территорию Таможенного союза железнодорожным транспортом : Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 17.09.2013 № 196 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 18.09.2013).

11. О введении обязательного предварительного информирования о товарах, ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза воздушным транспортом : Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 01.12.2015 № 158 // Официальный сайт Евразийского экономического союза [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 01.12.2015).

12. Об Основных направлениях развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности : Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29.05.2014 № 68 // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 30.05.2014).

13. Таможенный Устав СССР 1924 года // Собрание законодательства СССР. - 1925. - № 5.

14. Таможенный кодекс Союза ССР: (Утв. постановлением ЦИК и СНК СССР от 19-го дек. 1928 г.) : Доп. действующими тамож. постановлениями, правилами к ним и другими распоряжениями, относящимися к тамож.операциям / Глав. тамож. упр. Министерства внешней торговли СССР. - Москва: Междунар. кн.: тип. № 2 Упр. изд-в и полиграфии Ленгорисполкома, 1946.

15. Таможенный кодекс Союза ССР: Офиц. текст : [Утв. 5/V 1964 г.] / М-во внешней торговли СССР. Глав. таможенное упр. - Москва: Юрид. лит., 1965.

16. Таможенный кодекс Российской Федерации : Постановление ВС РФ от 18.06.1993 № 5221-1 (утратил силу) // Российская газета. – 1993. - № 138.

17. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (ред. от 28.11.2009) (утратил силу) // Российская газета. – 2003. - № 106.

18. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

19. О таможенном регулировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. – 2010. - № 269.

20. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Российская газета – 2008. - № 266.

21. Об экспортном контроле : Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ // Российская газета. – 1999. - № 146.

22. О саморегулируемых организациях : Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ // Российская газета. – 2007. - № 273.

23. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям : Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // Российская газета. – 2013. - № 141.

24. Об основах общественного контроля в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Российская газета. - № 163. - 23.07.2014.

25. Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. – 2005. - № 70.

26. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 12.05.2016) // Российская газета. – 2004. - № 50.

27. Об отнесении таможенных органов Российской Федерации к государственным военизированным организациям : Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2253 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 52. - Ст. 5065.

28. О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах : Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Российская газета. – 2003. - № 148.

29. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Российская газета. – 2015. - № 275.

30. Послание Президента РФ Федеральному Собранию «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. – 2001. - № 66.

31. О задачах Федеральной таможенной службы в условиях функционирования Евразийского экономического союза : Постановление СФ ФС РФ от 15.04.2015 № 140-СФ // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 16. - Ст. 2323.

32. О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов :

Постановление Правительства РФ от 24 мая 2010 г. № 365 // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 22. - Ст. 2778.

33. О мерах по совершенствованию использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов : Постановление Правительства РФ от 25.04.2012 № 394 (ред. от 05.05.2016) // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 19. - Ст. 2419.

34. О Федеральной таможенной службе : Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 38. - Ст. 4823.

35. Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти с Евразийской экономической комиссией : Постановление Правительства РФ от 21.10.2015 № 1126 // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 44. - Ст. 6122.

36. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральными министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2005 г. № 481 // Российская газета. – 2005. - № 173.

37. О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года : Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 2. - Ст. 109.

38. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы : Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р // Собрание законодательства РФ. - 2016. - № 15. - Ст. 2118.

39. Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможне : Приказ ФТС России от 04.09.2014 № 1700 // Российская газета. – 2015. - № 3.

40. Об утверждении Порядка действий таможенных органов Российской Федерации при принятии мер по защите прав на объекты интеллектуальной собственности : Приказ ФТС России от 25.03.2011 № 626 (ред. от 10.04.2013). Документ утратил силу в связи с изданием Приказа ФТС России от 19.03.2014 № 493 // Таможенные ведомости. – 2014. - № 5.

41. Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможне : Приказ ФТС РФ от 12.01.2005 № 7 (ред. от 19.03.2010) // Российская газета. – 2005. - № 72. (утратил силу).

42. Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по выдаче и аннулированию разрешения на транзит вооружения, военной техники и военного имущества : Приказ ФТС РФ от 28.04.2009 № 748 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. - № 30.

43. Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности : Приказ ФТС РФ от 13.08.2009 № 1488 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. - № 6.

44. Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по осуществлению в пределах своей компетенции контроля за валютными операциями резидентов и нерезидентов, не являющихся кредитными организациями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также ввозом в Российскую Федерацию и вывозом из Российской Федерации товаров, в соответствии с международными

договорами государств - членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования : Приказ ФТС России от 24.12.2012 № 2621 (ред. от 28.01.2015) // Российская газета. – 2013. - № 157.

45. Об утверждении стратегии и тактики применения системы управления рисками, порядка сбора и обработки информации, проведения анализа и оценки рисков, разработки и реализации мер по управлению рисками (за исключением рисков в области ветеринарии, санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения карантина растений) : Приказ ФТС России от 18.08.2015 № 1677 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. - № 8.

46. Об осуществлении контроля таможенной стоимости товаров специализированными (функциональными) подразделениями таможенных органов по таможенной стоимости : Приказ ФТС РФ от 01.06.2011 № 1145 // Российская газета. – 2011. - № 147.

47. Об утверждении Порядка действий должностных лиц таможенных органов при сборе и анализе информации для определения категории уровня риска лиц, осуществляющих производственную деятельность : Приказ ФТС России от 11.04.2016 № 732 // Таможенные ведомости. – 2016. - № 6.

48. Об утверждении основных направлений развития информационно-коммуникационных технологий в таможенных органах Российской Федерации до 2030 года : Приказ ФТС России от 21.10.2015 № 2133 // Таможенные ведомости. - 2016. - № 1.

49. Об утверждении временного порядка планирования таможенных проверок в отношении участников внешнеэкономической деятельности с низким уровнем риска нарушения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства РФ о таможенном деле : Приказ ФТС России от

30.06.2014 № 1236. Доступ из Справочника ВЭД-Инфо, версия 12.39 (расширенная версия).

50. Об утверждении стратегии и тактики применения системы управления рисками, порядка сбора и обработки информации, проведения анализа и оценки рисков, разработки и реализации мер по управлению рисками (за исключением рисков в области ветеринарии, санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения карантина растений) : Приказ ФТС России от 18.08.2015 № 1677 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2016. - № 8.

51. Об утверждении Положения и Регламента работы Экспертно-консультативного совета по таможенной политике при ФТС России : Приказ ФТС России от 14.06.2007 № 725 (ред. от 02.06.2015) // Таможенные ведомости. – 2007. - № 9.

52. Об утверждении Положения и регламента работы Консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России : Приказ ФТС России от 24 января 2005 г. № 50. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

53. Об утверждении Положения об Общественном совете при ФТС России : Приказ ФТС России от 10.12.2014 № 2410 . Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

54. Об утверждении Положения об Общественном совете при ФТС России : Приказ ФТС России от 07.12.2015 № 2493 // Таможенные ведомости. – 2016. - № 5.

55. О Соглашении о сотрудничестве между Государственным таможенным комитетом Российской Федерации и Национальной ассоциацией таможенных брокеров (поверенных)» (вместе с Соглашением от 28.03.1997) : Приказ ГТК РФ от 31.03.1997 № 161 // Таможенные ведомости. – 1997. - № 5.

56. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области

таможенного дела : Распоряжение ФТС России от 12.07.2011 № 118-р. Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

57. О практической реализации автоматического выпуска деклараций на товары, поданных в форме электронного документа в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления : Распоряжение ФТС России от 08.04.2016 № 99-р (утратил силу) // Таможенные ведомости. – 2016. - № 7. (Извлечение).

58. Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной таможенной службой государственной функции по осуществлению государственного ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, а также исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного ветеринарного надзора в местах совершения таможенных операций на территории Российской Федерации, отличных от пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации, в отношении предназначенных для вывоза, ввезенных и перемещаемых транзитом через таможенную территорию Таможенного союза товаров, подлежащих государственному ветеринарному надзору : Приказ Минсельхоза России № 393, ФТС России № 2154 от 06.11.2014 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.02.2015).

59. Соглашение о сотрудничестве Федеральной таможенной службы и Федеральной налоговой службы (Заключено в г. Москве 21.01.2010 № 01-69/1, № ММ-27-2/1) (ред. от 22.09.2014). В данном виде документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

60. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.1998 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об

административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова» // Российская газета. – 1998. - № 58.

61. Определение Конституционного Суда РФ от 13.01.2000 № 21-О «По жалобам малого предприятия «Кинескоп» и Сочинского пассажирского автотранспортного предприятия № 2 на нарушение конституционных прав и свобод статьей 276 Таможенного кодекса Российской Федерации» // Российская газета. – 2000. - № 67.

62. Решение ВАС РФ от 26.02.2014 № ВАС-19853/13 «О признании недействующим Порядка действий таможенных органов Российской Федерации при принятии мер по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, утв. Приказом ФТС России от 25.03.2011 № 626». Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

Монографии, учебники, учебные пособия

63. Агамагомедова, С.А. Таможенный контроль товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности: Монография / С.А. Агамагомедова. - Москва: ИНФРА-М, 2015. – 160 с.

64. Административная реформа в России: Науч.-практ. пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. - М.:»КОНТРАКТ», «ИНФРА-М», 2006. – 352 с.

65. Административное право России : учебник / Л. П. Волкова [и др.] ; под ред. Н. М. Кониной, Ю. Н. Старилова; Министерство образования и науки Российской Федерации. - 2-е изд., пересмотр. - М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2010. – 784 с.

66. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясханова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2011. – 759 с.

67. Административное право: учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2000. – 728 с.
68. Алексеев, С. С. Теория права / С.С. Алексеев. - М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.
69. Афанасьев, В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования) / В.Г. Афанасьев. - М., Политиздат, 1968. – 384 с.
70. Байтин, М. И. Механизм государства // Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2004. – 768 с.
71. Бакаева, О.Ю., Матвиенко, Г.В. Таможенное право России / О.Ю. Бакаева, Г.В. Матвиенко. Отв. ред. Н.И.Химичева. – М.: Юристъ, 2004. – 427 с.
72. Барциц, И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект / И.Н. Барциц. - М.: Формула права, 2008. – 508 с.
73. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. - 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
74. Бахрах, Д.Н., Кивалов, С.В. Таможенное право России / Д.Н. Бахрах, С.В. Кивалов. - Екатеринбург, 1995. – 176 с.
75. Бахрах, Д.Н., Россинский, Б.В., Стариков, Ю.Н. Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005. – 800 с.
76. Бачило, И.Л. Общество, государство и современные информационные технологии / Информационные технологии: Инновации в государственном управлении: Сб. науч. тр. / РАН; ИГП. Сектор информ. права; ИНИОН. Центр социал. научн.-информ. исслед. Отдел правоведения; Отв. ред. Е.В. Алферова, И.Л. Бачило. М., 2010. – 238 с.
77. Бек, В.А. Таможенный контроль в сфере торговли объектами интеллектуальной собственности: монография / В. А. Бек, Б. Т. Шишмаков. - Федеральное агентство по образованию, Гос. образовательное учреждение

высш. проф. образования «Тихоокеанский гос. ун-т», Автономная некоммерческая орг. высш. проф. образования Центросоюза Российской Федерации «Российский ун-т кооперации, Дальневосточный фил. Хабаровск : Изд-во ТОГУ, 2009. – 147 с.

78. Бекашев, К.А. Таможенное право : учебник / К. А. Бекашев, Е. Г. Моисеев. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2015. – 328 с.

79. Беляев, В.П. Контрольная форма юридической деятельности / В.П. Беляев. - М.: Юридический Пресс-центр, 2009. – 240 с.

80. Блинов, Н.М. Проектирование таможенной политики / Н.М. Блинов, В.Н. Иванов, В.Б. Кухаренко, А.Г. Пашинский. – М.: Книга и бизнес, 2001. – 328 с.

81. Бормотова, Е.Г., Липатова, Н.Г. Межведомственное информационное взаимодействие для обеспечения выполнения контрольных функций таможенными органами: монография / Е.Г. Бормотова, Н.Г. Липатова. - М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2014. – 218 с.

82. Веснин, В.Р. Основы менеджмента: учебник / В.Р. Веснин. – М.: Институт международного права и экономики. Издательство «Триада, Лтд», 1997. – 384 с.

83. Витчевский, В. Торговая таможенная и промышленная политика России со времен Петра Великого до наших дней / Валентин Витчевский; Пер. с нем. А. В. Брауде; Под ред. Ю.Д. Филиппова. Санкт-Петербург : Д.А. Казицын и Ю.Д. Филиппов, 1909. – VIII, 362 с.

84. Габричидзе, Б.Н. Российское таможенное право / Б.Н. Габричидзе. - М.: Изд-во НОРМА, 2001. – 448 с.

85. Горшенев, В.М., Шахов, И.Б. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. - М., «Юридическая литература», 1987. – 176 с.

86. Дорофеев, В.Д., Шмелева, А.Н., Шестопап, Н.Ю. Менеджмент: учебное пособие / В.Д. Дорофеев, А.Н. Шмелева, Н.Ю. Шестопап. – М.: ИНФРА-М, 2008. – 440 с.
87. Дюмулен, И.И. Всемирная торговая организация от «А» до «Я» / И.И. Дюмулен. - Москва: ВАВТ Минэкономразвития России, 2012. – 256 с.
88. Зубач, А.В. Институты административного и таможенного права, регулирующие деятельность таможенных органов: Учебник / А.В. Зубач, Н.А. Ронжина, Р.В. Терентьев – СПб: Троицкий мост, 2012. – 272 с.
89. Зырянов, С.М. Административный надзор милиции: монография / С.М. Зырянов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 112 с.
90. Кирип, А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы) / А.В. Кирип. - М.: Издательство: Норма, Инфра-М, 2012. – 463 с.
91. Кисловский, Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России / Ю.Г. Кисловский. – 3-е изд., доп. Под общ. ред. А.Е. Жерихова. - М.: РУСИНА-ПРЕСС, 2004. – 592 с.
92. Кисловский, Ю.Г. История таможни государства Российского / Ю.Г. Кисловский. – М.: Автор, 1995. – 288 с.
93. Кисловский, Ю.Г. Контрабанда: история и современность / Ю.Г. Кисловский. – М.: ИПО «Автор», 1996. – 430 с.
94. Козлов, Ю.М. Административное право: учебник / Ю.М. Козлов. - М.: Юристъ, 2001. – 320 с.
95. Козырин, А.Н. Таможенные режимы / А.Н. Козырин. – М.: «Статут», 2000. – 247 с.
96. Комментарий к Таможенному кодексу СССР и Закону СССР о таможенном тарифе / Хоз. товарищество «Акцепт» - Свердловск : ХТ «Акцепт», 1991. – 142 с.
97. Конин, Н.М. Административное право России: учеб. / Н.М. Конин. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 448 с.

98. Коренев, А.П. Административное право России: учебник / А.П. Коренев. - В 3-х частях. Часть I. - М.: МЮИ МВД России, 1996. – 268 с.
99. Костин, А.А. Система управления рисками при осуществлении таможенного контроля: учебное пособие / А.А. Костин. - СПб.: ИЦ Интермедия, 2013. - 224 с.
100. Котельникова, Е.А. Административное право: учебное пособие / Е.А. Котельникова. Изд. 2-е, доп. и перераб. – Ростов н/Д: Феникс, 2010. – 319 с.
101. Красин, Л.Б. Вопросы внешней торговли / Л.Б. Красин. - Москва: Междунар. отношения, 1970. – 429 с.
102. Лодыженский, К. Н. История русского таможенного тарифа : Исслед. Константина Лодыженского /К.Н. Лодыженский. - Санкт-Петербург: тип. В.С. Балашева, 1886. – 312 с.
103. Марков, Л. Н. Очерки по истории таможенной службы / Л. Н. Марков. - Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1987. – 157 с.
104. Марков, Л. Н. Таможенное право СССР: учеб. пособие / Л.Н. Марков. - М-во высш. и сред. спец. Образования РСФСР. Иркут. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Юрид. фак. гос. права и сов. стр-ва. Иркутск : [б. и.], 1973. – 50 с.
105. Марку, Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. М.: Статут, 2011. - 320 с.
106. Марченко, М. Н. Теория государства и права : учебник для вузов / М. Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2008. – 540 с.
107. Марченко, М.Н. Государство и право в условиях глобализации / М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2011. – 400 с.

108. Матвиенко, Г.В. Правовые основы таможенного процесса / Г.В. Матвиенко. Под ред. докт. юрид. наук, проф. С.В. Запольского. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 360 с.
109. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права: учебник Н.И. Матузов, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2009. – 776 с.
110. Менделеев, Д. И. Толковый тариф или Исследование о развитии промышленности России в связи с ее общим таможенным тарифом 1891 года / Д. Менделеев. - Санкт-Петербург: тип. В. Демакова, 1892. - L, 730 с.
111. Минцлов, С.Р. В таможенном мире : Из воспоминаний / С.Р. Минцлов. - Трапезунд : тип. Штаба Трапезунд. укреплен. района, 1917. – 128 с.
112. Наднациональное и национальное регулирование в Таможенном союзе ЕврАзЭС: на примере таможенной пошлины / Ю.В. Гинзбург, А.Ю. Денисова, М.Г. Енадарова и др.; под ред. А.Н. Козырина. - М.: Институт публично-правовых исследований, 2014. - 233 с.
113. Нерсисянц, В.С. Философия права / В.С. Нерсисянц. - М.: Издательство НОРМА, 2005. – 656 с.
114. Никифоров, М.В. Административные процедуры: учебное пособие / М.В. Никифоров. – Н.Новгород: Нижегородский филиал ИБП, 2010. – 90 с.
115. Овсянников, С.А., Агамагомедова, С.А. Актуальные проблемы таможенного контроля в условиях евразийской интеграции: Монография / С.А. Овсянников, С.А. Агамагомедова. – СПб.: Троицкий мост, 2017. – 98 с.
116. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. - Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополн. – М.: ООО «А ТЭМП», 2010. – 944 с.
117. Основы таможенного дела / под общей редакцией В.Г. Драганова. - М.: «Экономика», 1998. – 675 с.

118. Основы таможенного дела: учебное пособие в VII выпусках. Организация и технология таможенного контроля / Под ред. А.Г. Васильева, Е.Ф. Галанжина, А.Ф. Ленартовича. - М., 1995. Вып. II. – 234 с.
119. Полное собрание законов Российской империи : [Собрание 1-е. С 1649 по 12 дек. 1825 г.]. - Санкт-Петербург : тип. 2 Отд-ния Собств. е. и. в. канцелярии, 1830-1851. - Т.1: С 1649 по 1675 : От № 1 до 618. - XXXI, 1029, 13 с.
120. Правда Русская / Под ред. Б.Д. Грекова. - М., 1947. Т. 11. – 480 с.
121. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Под ред. д.ю.н., проф. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2016. – 336 с.
122. Правовое регулирование государственного контроля: монография (отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации А.Ф. Ноздрачев). - М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», 2013. Электронный ресурс. СПС «Гарант».
123. Россинский, Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2009. – 928 с.
124. Сандровский, К.К. Таможенное право / К.К. Сандровский. - Киев, Вища шк., 1974. - 176 с.
125. Словарь иностранных слов. - 7-е изд., перераб. М.: Русский язык, 1980. – 624 с.
126. Соболев, М. Н. Таможенная политика России во второй половине XIX века / М. Н. Соболев. - Томск : Типо-лит. Сибирского т-ва печ. дела, 1911. – 886 с.
127. Соборное Уложение 1649 года. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1961. – 444 с.

128. Старилов, Ю.Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / Ю.Н. Старилов. Под ред. и с предисл. к.ю.н., проф. В.И. Радченко. – М.: Норма, 2004. – 128 с.
129. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Старилов. – В 3-х т. – Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Норма, 2002. – 728 с.
130. Студеникина, М.С. Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студеникина. – М.: Юридическая литература, 1974. – 160 с.
131. Талапина, Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) / Э.В. Талапина. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 192 с.
132. Таможенное право : курс лекций : [В 2 т.] / [Азаров Ю. Ф., Блинов Н. М., Безлепкин Б. И. и др.]; Под ред. В. Г. Драганова; Науч. рук. автор. коллектива М. М. Рассолов. – М. : Экономика, 1999. – 320 с.
133. Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 688 с.
134. Таможенное право: учебное пособие / под ред. В.Г. Драганова, М.М. Рассолова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 639 с.
135. Таможенное регулирование в Таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС / Под общ. ред. В.А. Шамахова и Ю.А. Кожанкова. – М.: СофтИздат, 2012. – 951 с.
136. Теоретические основы применения системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации: научно-методическое пособие / Е.Г. Анисимов, Р.Ф. Арсланов и др. – М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2015. – 284 с.
137. Тимошенко, И.В. Таможенное право России: курс лекций / И.В. Тимошенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М.: «Издательство ПРИОР», 2002. – 416 с.

138. Толстой, Д.А. История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II / Д. А.Толстой. - Изд. 2-е. Москва : Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2012. - X, 258 с.
139. Управление таможенным делом: учебное пособие / В.В. Макрусов, В.А. Черных, В.Т. Тимофеев, А.Ф. Андреев, М.В. Бойкова, И.Н. Колобова, В.Ю. Дианова, С.В. Барамзин, В.Ф. Волков; под общей ред. В.В. Макрусева и В.А. Черных. – СПб.: Троицкий мост, 2012. – 527 с.
140. Халипов, С.В. Таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности / С.В. Халипов. - 2-е изд., исправл. и доп. – М.: ИКД Зерцало, 2004. – 276 с.
141. Храбсков, В.Г. Таможня и закон / В.Г. Храбсков. - Москва: «Юрид. литература», 1979. – 128 с.
142. Чиркин, В.Е. Контрольная власть / В.Е. Чиркин. - М.: Юристъ, 2008. – 214 с.
143. Чиркин, В.Е. Публичное управление: учебник / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2004. – 475 с.
144. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: учебник. М.: Юристъ, 2006. – 379 с.
145. Шапошников, Н.Н. Протекционизм и свобода торговли / Н.Н. Шапошников. – Петроград : тип. ред. период. изд. М-ва фин., 1915. – 90 с.
146. Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. - М.: Наука, 1981. – 300 с.
147. Шумилов, М. М. История таможенного дела и таможенной политики России / М. М. Шумилов. Рос. тамож. акад. С.-Петербург. фил. им. В. Б. Бобкова. - СПб. : Синтез-Полиграф, 2001. – 210 с.
148. Юсупов, В. А. Философия административного права : монография / В. А. Юсупов. – Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права, 2009. – 220 с.

149. Юсупов, В.А. Правоприменительная деятельность органов управления / В.А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.

150. Юсупов, В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.

Статьи, газетные и научные публикации, сборники научных трудов

151. Аврутин, Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? / Ю.Е. Аврутин // Административное право и процесс. - 2016. - № 8. - С. 18 - 28.

152. Агамагомедова, С.А. Административная процедура и таможенная процедура: проблема соотношения понятий / С.А. Агамагомедова // Административное и муниципальное право. - 2017. - № 6. - С. 27-34.

153. Агамагомедова, С.А. Административные барьеры при прохождении таможенного контроля: понятие, виды и способы преодоления / С.А. Агамагомедова // Журнал российского права. - 2017. - № 6. – С. 79-87.

154. Агамагомедова, С.А. Проблемы правового регулирования административных процедур таможенного контроля в современных условиях / 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.

155. Агамагомедова, С.А. Таможенный контроль в условиях евразийской экономической интеграции: современное состояние и

приоритеты развития / 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. Издательство: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского (Нижний Новгород). Нижний Новгород, 2016. – С. 368-377.

156. Агамагомедова, С.А. Развитие риск-ориентированных подходов в административно-правовом обеспечении таможенного контроля / 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.). - Москва: Цицеро, 2017. – С. 211-218.

157. Агамагомедова, С.А. Контрольно-надзорные полномочия и административная юрисдикция таможенных органов: проблемы соотношения понятий и разграничения административных процедур / 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 университета, 2017. – С. 408-419.

158. Агамагомедова, С.А. Соотношение различных видов государственного контроля в деятельности таможенных органов / С.А. Агамагомедова // Актуальные проблемы таможенного дела в условиях евразийского экономического союза: сборник материалов VIII Международной молодежной научно-практической конференции 28.04.2016. Российская таможенная академия; Редакционная коллегия: В. Б. Мантусов

(председатель редколлегии), А. В. Тебекин, Н. Г. Липатова, Н.П. Багмет, В.Е. Новиков и др. - Издательство: Российская таможенная академия (Люберцы), 2016. – С. 11-14.

159. Агамагомедова, С.А. Административные процедуры в механизме защиты интеллектуальных прав таможенными органами: понятие, базовые признаки, виды / С.А. Агамагомедова // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. - 2017. - № 6. – С. 45-53.

160. Агамагомедова, С.А. Контроль таможенной стоимости в современной системе таможенного контроля: административно-правовой аспект / С.А. Агамагомедова // Хозяйство и право. - 2017. - № 6. - С. 82-87.

161. Агамагомедова, С.А. Административные процедуры таможенного контроля: теоретические основы построения и систематизации / С.А. Агамагомедова // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. - 2017. - № 3 (30). - С. 117-129.

162. Агамагомедова, С.А. Объект таможенного контроля: понятие и административно-правовая характеристика / С.А. Агамагомедова // №В: Административное право и практика администрирования. - 2016. - № 6. - С. 96-105.

163. Агамагомедова, С.А. Понятие и пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов / С.А. Агамагомедова // №В: Административное право и практика администрирования. - 2016. - № 5. - С. 1-7.

164. Агамагомедова, С.А. Виды таможенного контроля: понятие и критерии классификации / С.А. Агамагомедова // Таможенное дело. - 2016. - №3. – С. 3-7.

165. Агамагомедова, С.А. Таможенный контроль как функция таможенных органов в советской России: историко-правовой аспект / С.А. Агамагомедова // История государства и права. - 2017. - №16. – С.28-32.

166. Агамагомедова, С.А. Особенности таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности / Агамагомедова С.А. // Вестник Российской таможенной академии. - 2013. - № 1. – С. 22-27.
167. Анисимов, В.Г., Анисимов, Е.Г., Богоева, Е.М., Липатова, Н.Г. Методика расчета латентного эффекта применения системы управления рисками / В.Г. Анисимов, Е.Г. Анисимов, Е.М. Богоева, Н.Г. Липатова // Вестник Российской таможенной академии. - 2015. - № 2. - С. 115 - 123.
168. Астанин, В.В. Коррупционные риски в деятельности таможенных органов по защите прав интеллектуальной собственности и борьбе с контрафактом / В.В. Астанин // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2009. - № 2. – С. 76-84.
169. Блинова, У.Ю. Контроль в системе антикризисного менеджмента / У.Ю. Блинова // Аудит и финансовый анализ. - 2005. - № 1. – С. 146-161.
170. Богоева, Е.М. Критерии принятия решений по проведению углубленного таможенного контроля товаров, перемещаемых через таможенную границу / Е.М. Богоева // Вестник Российской таможенной академии. - 2015. - № 4. – С. 141-146.
171. Буряга, В.О. Административные регламенты: возникновение идеи и ее развитие / В.О. Буряга // Юридический мир. - 2013. - № 7. - С. 42 - 46.
172. Вахтерова, И.Л. Таможенный досмотр как форма таможенного контроля, риски и возможности для участников внешнеэкономической деятельности / И.Л. Вахтерова // Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008.
173. Галныкин, К. На шаг впереди / К. Галныкин // Таможня. - 2016. - № 6 (389). – С. 20-21.
174. Грачева, Е.Ю. Особенности становления бюджетного контроля в дореволюционной России / Е.Ю. Грачева // Банковское право. - 2013. - № 6. - С. 19 - 29.

175. Гречкина, О.В. Таможенный контроль как административно-юрисдикционная деятельность / О.В. Гречкина // Теория и практика административного права и процесса: материалы четвертой Всероссийской науч.-практ. конф. (пос. Небуг, 9-11 октября 2009 г.): в 2 ч. / отв. ред. профессор В.В. Денисенко, доц. А.Г. Эртель. - Краснодар: Изд-во «Кубанькино», 2009. Ч. I. – С. 121-125.

176. Гречкина, О.В., Агамагомедова, С.А. Цели таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции / О.В. Гречкина, С.А. Агамагомедова // Основополагающие вопросы публичного управления в современной России: сб. науч. тр. по материалам VII Саратовских правовых чтений «Право, наука, образование: традиции и перспективы» (Междунар. научно-практ. конф.) (Саратов, 29-30 сентября 2016 г.) / под ред. А.Ю. Соколова; [редкол.: А.Ю. Соколов и др.]; ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия». – Саратов: «ИП Коваль Ю.В.», 2016. – 244 с.

177. Железнов, Б.Л. Механизм государственной защиты основных прав и свобод / Б.Л. Железнов // Вестник ТИСБИ. - 2002. - № 3. Электронный ресурс. Сайт Академии управления "ТИСБИ" (Татарский институт содействия бизнесу). Вестник ТИСБИ. ([http://www.tisbi.ru/scie№ce/vest№ik/2002/issue3/urist\[1\].php](http://www.tisbi.ru/scie№ce/vest№ik/2002/issue3/urist[1].php)). Дата обр. 27.01.2018.

178. Игнатюк, Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии / Н.А. Игнатюк // Журнал российского права. - 2006. - № 10. - С. 29-34.

179. Каплунов, А.И. Законодательство об административном судопроизводстве и его влияние на дальнейшее развитие теории административного процесса и формирование административно-процессуального права как отрасли права / А.И. Каплунов // Государство и право. - 2016. - № 10. – С. 19-26.

180. Кобзарь-Фролова, М.Н. О методах правового регулирования отношений в области таможенного дела / М.Н. Кобзарь-Фролова // Таможенное дело. - 2012. - № 3. - С. 5 - 8.
181. Козлов, Ю.М. Основные черты управленческих отношений в хозяйственной сфере / Ю.М. Козлов // Советское государство и право. - 1969. - № 9. – С. 67-76.
182. Коробов, А. А. Система управления рисками: проблемы внедрения и реализации в таможенных органах России / А.А. Коробов// Молодой ученый. 2016. №10.1. - С. 31-36.
183. Костин, А.А. Управление рисками в Таможенном союзе ЕврАзЭС: состояние и перспективы / А.А. Костин // Таможенное дело. - 2013. - № 3. – С. 11-14.
184. Мартынов, А. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес / А. В. Мартынов // Юрист. - 2016. - № 18. - С. 22 – 27.
185. Мартынов, А.В., Старилов, Ю.Н. Обзор I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства» / А.В. Мартынов, Ю.Н. Старилов // Государство и право. - 2016. - № 2. – С. 114-120.
186. Никифоров, М.В. Современное исследование вопросов правового регулирования государственного контроля / М. В. Никифоров, А. В. Мартынов // Журнал российского права. - 2013. - № 6. - С.148-150. - Рец. на кн.: Правовое регулирование государственного контроля : монография / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. - Москва : ИЗиСП : Анкил, 2012. - 480 с.
187. Новиков, А.Б. Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в Российской Федерации» / А.Б. Новиков // Законодательство и экономика. - 2006. - № 10. – С. 19-24.

188. Ноздрачев, А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. - 2012. - № 6. - С. 18-28.
189. Ноздрачев, А.Ф., Зырянов, С.М., Калмыкова, А.В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. - 2017. - № 9. - С. 34 - 46.
190. Панова, И.В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды / И.В. Панова // Правоведение. - 2000. - № 2. – С. 114-127.
191. Побежимова Н.И., Агамагомедова, С.А. Особенности наднационального уровня таможенного регулирования в условиях евразийской экономической интеграции / Н.И. Побежимова, С.А. Агамагомедова // Юридическая мысль. - 2015. - № 6. - С. 94-101.
192. Погодина, Н.А. Таможенное регулирование частных и публичных интересов при производстве таможенного контроля (на примере системы управления рисками) / Н.А. Погодина // Право и экономика. - 2009. - № 6. - С. 83-86.
193. Радченко, С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых методов регулирования информационных правоотношений / С.А. Радченко // Право и политика. - 2008. - № 5 (101). – С. 1218-1221.
194. Салищева, Н.Г. Проблемные вопросы административного процесса / Н.Г. Салищева // Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина. М.: Юрист, 2004. - С. 221 – 232.
195. Сорокин, А.М. Перспективы использования системы управления рисками в целях совершенствования таможенной защиты прав на объекты интеллектуальной собственности / А.М. Сорокин // Вестник Российской таможенной академии. - 2015. - № 3. - С. 150 - 154.

196. Старилов, Ю.Н. Административное право как средство разрушения «синдрома бесправия» в современном правовом государстве / Ю.Н. Старилов // Журнал российского права. - 2005. - № 4. – С. 29-45.
197. Тарасов, А.М. Государственный контроль в России: сущность, содержание, современное состояние / А.М. Тарасов // Журнал российского права. - 2002. - № 1. - С. 26-36.
198. Трунина, Е.В. О позитивных административных процедурах в деятельности таможенных органов РФ / Е.Н. Трунина // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. - 2014. - № 1. - С. 111-119.
199. Хабриева, Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы / Т.Я. Хабриева // Журнал российского права. - 2012. - № 6. – С. 5-17.
200. Хабриева, Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции / Т.Я. Хабриева // Вестник Российской академии наук. - 2015. - Том 85. - № 3. - С. 195-202.
201. Хабриева, Т.Я., Ноздрачев, А.Ф., Тихомиров, Ю.А. Административная реформа: решения и проблемы / Т.Я. Хабриева, А.Ф. Ноздрачев, Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. - 2006. - № 2. – С. 3-23.
202. Халипов, С.В. Таможенное регулирование и таможенное дело (правовой анализ ключевых понятий) / С.В. Халипов // Таможенное дело. - 2012. - № 4. - С. 12 - 15.
203. Чермянинов, Д.В. Надзор и контроль в таможенном деле / Д.В. Чермянинов // Российская юстиция. - 2013. - № 10. - С. 15-17.
204. Эбзеев, Б.С. Конституции Российской Федерации – 20 лет: государство, демократия, личность сквозь призму практического конституционализма / Б.С. Эбзеев // Журнал конституционного правосудия. - 2013. - № 6 (36). - С. 31-42.

205. Янчуков, Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере в контексте реформирования системы таможенного администрирования / Д.А. Янчуков // Труды Института государства и права РАН. - 2011. - № 2. – С. 195-201.

206. Янчуков, Д.А. Некоторые теоретические аспекты государственного контроля в сфере таможенного дела / Д.А. Янчуков // Труды научной школы профессора Н.П. Медведева. - 2010. - Вып. 9. – С. 83-90.

Авторефераты, диссертации

207. Александров, Д.Л. Совершенствование управления деятельностью таможенных органов при осуществлении таможенных операций и таможенного контроля : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Александров Денис Леонидович. - М., 2013. – 32 с.

208. Алексеев, Д.Б. Актуальные проблемы контрольной деятельности органов государственной власти в современной России: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Алексеев Денис Борисович. – М., 2015. – 28 с.

209. Андреев, В. А. Повышение экономической эффективности применения системы управления рисками ФТС России на основе совершенствования информационного обеспечения: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Андреев Виталий Александрович. - М., 2012. – 151 с.

210. Андрианова, Е.Е. Система таможенного контроля объектов интеллектуальной собственности на территории Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Андрианова Елена Евгеньевна. - М., 2000. – 170 с.

211. Бакаева, О.Ю. Правовое регулирование финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Бакаева Ольга Юрьевна. - Саратов, 2005. – 50 с.

212. Бек, В.А. Система таможенного контроля как форма государственной услуги регулирования сферы торговли объектами

интеллектуальной собственности: автореферат дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Бек Вадим Александрович. - Хабаровск, 2012. – 28 с.

213. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / Беляев Валерий Петрович. - Саратов, 2006. – 55 с.

214. Бойко, А.П. Совершенствование управления таможенным контролем с учетом факторов риска : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Бойко Анна Петровна. - М., 2008. – 151 с.

215. Васильев, А.А. Правовая доктрина как источник права: историко-теоретические вопросы: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Васильев Антон Александрович. - Барнаул, 2007. – 192 с.

216. Васильев, Р.И. Административно-правовое регулирование контроля таможенной стоимости: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Васильев Роман Игоревич. – Люберцы, 2013. – 158 с.

217. Ворожейкина, А.Г. Совершенствование методических основ организации таможенного контроля за перемещением через таможенную границу РФ товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности: автореферат дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Ворожейкина Анастасия Геннадьевна. - М., 2008. – 26 с.

218. Воронин, И.К. Административно-правовой механизм государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Российской Федерации: эффективность функционирования и правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Воронин Иван Константинович. - М., 2011. – 25 с.

219. Головин, В.В. Особенности административно-правового регулирования таможенного дела (по материалам Российской Федерации и Европейского Союза): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Головин Виктор Владимирович. - М., 2002. – 160 с.

220. Гречкина, О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Гречкина Ольга Владимировна. - Челябинск, 2011. – 384 с.

221. Завалунов, А.З. Правовые основы государственного контроля в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Завалунов Артур Завалунович. - М., 2009. – 182 с.

222. Истомин, С.И. Юрисдикционный процесс в таможенной сфере: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Истомин Сергей Иванович. - М., 2000. – 171 с.

223. Калинина, С.В. Административно-правовая защита права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Калинина Светлана Викторовна. - М., 2011. – 197 с.

224. Козырин, А.Н. Правовое регулирование таможенно-тарифного механизма : сравнит. - правовое исслед.: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Козырин Александр Николаевич. - М., 1994. – 402 с.

225. Кондрашова, В.А. Управление рисками при осуществлении таможенных операций с товарами, ввозимыми на территорию Таможенного союза : автореферат дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Кондрашова Валентина Александровна. – М., 2013. – 233 с.

226. Косов, А.А. Таможенный контроль как способ обеспечения законности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Косов Александр Анатольевич. - М. 2005. – 193 с.

227. Кошелев, И.Н. Административно-правовой механизм противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Кошелев Иван Николаевич. - М., 2009. – 191 с.

228. Крусс, Е.Е. Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов в налоговой сфере: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Крусс Евгений Евгеньевич. - М., 2013. – 25 с.

229. Кухарская, О.Г. Развитие научно-методического аппарата управления качеством таможенного контроля : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Кухарская Ольга Георгиевна. - М., 2013. – 178 с.

230. Мартынов, А. В. Административный надзор в Российской Федерации : теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Мартынов Алексей Владимирович. - Воронеж, 2011. – 662 с.

231. Морозова, О.А. Развитие методического обеспечения системы управления таможенными рисками: автореферат дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Морозова О.А. - М., 2007. – 28 с.

232. Новиков, А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Новиков Андрей Борисович. - Санкт-Петербург, 2011. – 500 с.

233. Новиков, А.Б. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Новиков Андрей Борисович. - СПб., 1999. – 28 с.

234. Погодина, Н.А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Погодина Надежда Александровна. - Саратов, 2010. – 30 с.

235. Пылин, С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Пылин Сергей Владимирович. - СПб, 2006. – 233 с.

236. Саламан, О.Л. Совершенствование управления таможенными рисками в процессе таможенного контроля товаров и транспортных средств:

дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Саламан Ольга Леонидовна. - Люберцы, 2013. – 199 с.

237. Сачков, А.И. Совершенствование управления таможенным контролем объектов внешней торговли: на примере Владимирской таможни: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Сачков Андрей Игоревич. – М., 2003. – 186 с.

238. Сергеев, Е.В. Таможенный контроль: проблемы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Сергеев Евгений Владимирович. - Саратов, 2005. – 187 с.

239. Слепцов, М.В. Совершенствование управления таможенным контролем в интересах развития внешней торговли Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Слепцов Михаил Владимирович. – М., 2011. – 166 с.

240. Сорокин, В.Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права: дис. ... докт. юрид. наук / Сорокин Валентин Дмитриевич. - Л., 1968.

241. Степенко, В.Е. Административно-правовой механизм обеспечения режима функционирования государственной границы Российской Федерации: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14 / Степенко Валерий Ефремович. - Хабаровск, 2006. – 310 с.

242. Стрижова, О.А. Правовое регулирование таможенной стоимости: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Стрижова Ольга Александровна. – Москва, 2008. – 188 с.

243. Ступников, А.А. Административно-правовое регулирование таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ступников Александр Александрович. – М., 2013. – 247 с.

244. Терехов, Н.В. Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеторговой деятельности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Терехов Николай Васильевич. - М., 2003. – 192 с.

245. Федорков, Д.А. Таможенный валютный контроль экспортно-импортных операций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Федорков Дмитрий Александрович. - Москва, 2002. – 175 с.

246. Черемухина, А.В. Совершенствование методических основ таможенного контроля после выпуска товаров на основе разработки концепции целенаправленного отбора объектов таможенных проверок: автореф. дис. ... канд. экон : 08.00.05 / Черемухина Анна Васильевна. наук. - М., 2013. – 28 с.

247. Шавшина, В.П. Исполнение налоговой обязанности по уплате таможенных платежей: По материалам Северо-Западного региона: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шавшина Вильгельмина Прановна. – СПб., 2003. – 240 с.

248. Шайдуко, Н.В. Административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шайдуко Наталья Васильевна. - М.: 2013. – 195 с.

249. Шаланина, Н.А. Развитие научно-методического аппарата управления рисками при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Шаланина Наталья Анатольевна. - Люберцы, 2010. – 107 с.

250. Шашкина, А.Н. Административно-правовое регулирование таможенного контроля после выпуска товаров: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Шашкина Анастасия Николаевна. – Люберцы, 2014. – 25 с.

251. Шкуренко, Е.К. Совершенствование взаимодействия таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности при проведении таможенного контроля товаров : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Шкуренко Евгения Константиновна. - М., 2013. – 161 с.

252. Юркин, Т.Ю. Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Юркин Тимофей Юрьевич. - Саратов, 2009. – 186 с.

253. Юрьева, Е.В. Совершенствование организационно-экономического механизма таможенного контроля товаров, содержащих объекты авторского права: дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Юркина Елена Вавильевна. - М., 2011. – 140 с.

254. Янчуков, Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Янчуков Дмитрий Анатольевич. - Москва, 2011. – 172 с.

Электронные ресурсы. Юридическая практика.

255. Итоги деятельности таможенных органов по осуществлению таможенного контроля после выпуска товаров за I полугодие 2017 года // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25551:-----i--2017-&catid=343:2012-08-09-12-59-58&Itemid=1830&Itemid=2268 (дата обращения: 21.01.2018).

256. Категорирование участников ВЭД и внедрение саморегулирования // Национальное объединение таможенных представителей [Электронный ресурс]. URL: <http://notp.ru/?p=899> (дата обращения: 20.01.2018).

257. Мобильные группы ФТС России выявили 43,5 тыс. тонн запрещенных товаров // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25840:-27-2017-1-2017-&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2055 (дата обращения: 27.01.2018).

258. Новые информационные технологии таможенного администрирования: контроль в виде сервиса // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=4337B0&

catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 20.01.2018).

259. Обращение Президента России Владимира Путина к главам государств-членов Евразийского экономического союза // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии [Электронный ресурс]. URL: <http://eec.eaeunion.org/ru/nae/news/Pages/18-01-2018-2.aspx> (дата обращения: 20.01.18).

260. Применение технологий автоматической регистрации деклараций на товары и автоматического выпуска товаров // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=23707:2016-07-21-11-59-32&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 27.08.2017).

261. Таможенная служба Российской Федерации в 2016-2017 году. Справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845 (дата обращения: 21.04.2018).

262. ФТС России заняла первое место по качеству администрирования контрольно-надзорных функций // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26074:2017-12-18-12-45-40&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835 (дата обращения: 06.01.18).

263. ФТС России в 2012 году: цифры и факты // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=16856:-2012-&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2055 (дата обращения: 20.04.2018).

ПРИЛОЖЕНИЯ

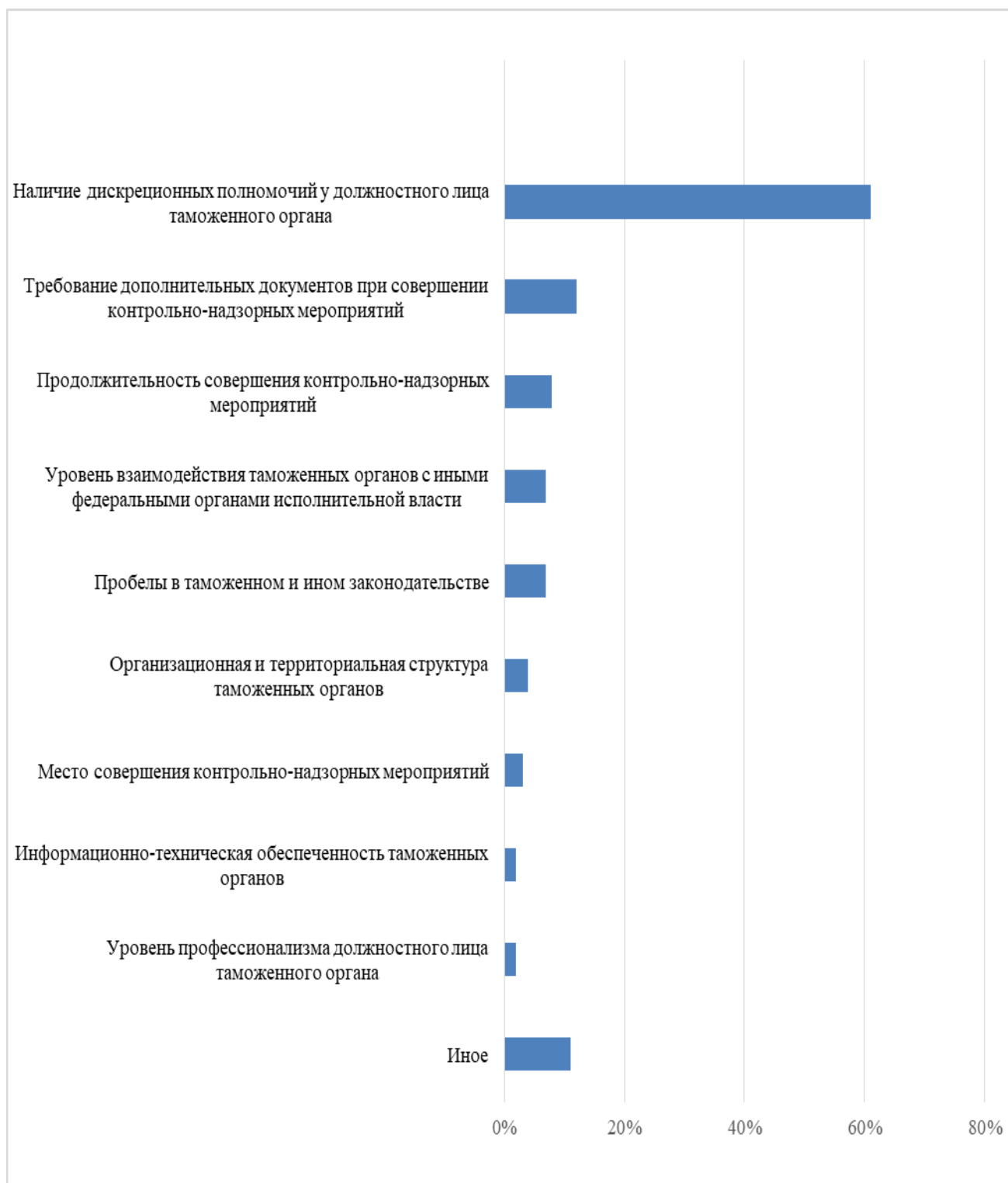
Приложение 1

Анкета для участников внешнеэкономической деятельности
в рамках мониторинга реализации таможенного контроля
таможенными органами РФ
(на предмет выявления административных барьеров при прохождении
таможенного контроля)

№ п/ п	Вопрос	Варианты ответа	
1	Организационно-правовая форма	Юридическое лицо	
		Индивидуальный предприниматель	
		Физическое лицо	
		Лицо, осуществляющее деятельность в сфере таможенного дела	
		Иная форма	
2	Насколько часто вы взаимодействуете с таможенными органами?	Несколько раз в полгода	
		Несколько раз в месяц	
		Несколько раз в неделю	
		Ежедневно	
		Иное	
3	Сталкивались ли Вы с административными барьерами при осуществлении ВЭД со стороны таможенных органов?	Нет, не сталкивался	
		Редко	
		Достаточно часто	
		Часто	
		Регулярно	
		Я не знаю, что такое административные барьеры	
4	Данные административные барьеры были связаны с:	Продолжительностью совершения контрольно-надзорных мероприятий	
		Местом совершения контрольно-надзорных мероприятий	
		Требованием дополнительных документов при совершении контрольно-надзорных мероприятий	
		Пробелом в таможенном и ином законодательстве	
		Профессионализмом должностного лица таможенного органа	
		Наличие дискреционных полномочий у должностного лица таможенного органа	
		Информационно-технической обеспеченностью таможенных органов	
		Организационной и территориальной структурой таможенных органов	

		Уровнем взаимодействия таможенных органов с иными федеральными органами исполнительной власти	
		Иное	
5	Какие мероприятия, по Вашему мнению, необходимы для снижения административных барьеров в области внешнеэкономической деятельности?		

Результаты социологического опроса участников внешнеэкономической деятельности на предмет выявления содержания административных барьеров при прохождении таможенного контроля



**Стратегия развития таможенного контроля товаров, содержащих
объекты интеллектуальной собственности, в Российской Федерации в
условиях Евразийского экономического союза**

Преамбула

В целях повышения эффективности таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, успешной реализации задачи таможенных органов по обеспечению в пределах своей компетенции защиты прав интеллектуальной собственности, создания и развития эффективного механизма таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, обеспечивающего соблюдение прав и интересов авторов и иных правообладателей, потребителей, государства, необходимый уровень национальной и международной безопасности, а также условия содействия международной торговле, считаем необходимым принять Стратегию развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, в условиях Евразийского экономического союза (далее – Стратегия). Стратегия основана на главе 52 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, главе 46 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», иных нормативных правовых актах.

Стратегия

**развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты
интеллектуальной собственности, в условиях Евразийского
экономического союза**

I. Общие положения

Стратегия развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, определяет цель, основные задачи

и направления развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, осуществляемого таможенными органами.

Стратегия является основой для разработки программ и планов развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, таможенного контроля в целом, а также иных направлений деятельности таможенных органов в условиях Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Стратегия разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Таможенным кодексом Евразийского экономического союза и иными нормативными правовыми актами на уровне ЕАЭС, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Стратегией развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, иными документами.

Стремительные процессы межгосударственной интеграции в современном мире приводят к тому, что международные нормы и стандарты оказывают значительное влияние на развитие таможенного законодательства, в том числе и в сфере трансграничной защиты прав на объекты интеллектуальной собственности. Механизм подобной защиты основан на таможенном контроле товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности как одного из направлений таможенного контроля в целом.

Целями таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, является соблюдение прав на объекты интеллектуальной собственности, обеспечение оптимального баланса интересов правообладателей, потребителей, участников внешнеэкономической деятельности, государства, а также содействие обеспечению национальной безопасности государства, укреплению его статуса на международной арене и обеспечению соблюдения его международных обязательств.

В целом в современный период в Российской Федерации сформирован и успешно функционирует механизм таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности. При этом данному механизму присущи отдельные проблемы, возникающие в процессе его реализации таможенными органами.

Среди них выделим следующие:

- неурегулированность механизма ведения единого таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности государств-членов ЕАЭС¹;
- отсутствие единой нормативно-правовой базы применения принципа «ex officio» на территории ЕАЭС, что влечет различный административно-правовой статус как правообладателей, так и участников ВЭД в государствах-членах ЕАЭС;
- низкая активность правообладателей в направлении трансграничной защиты исключительных прав на объекты интеллектуальной собственности в государствах-членах ЕАЭС;
- отсутствие унифицированного законодательства в области административной и иной ответственности за нарушения в сфере интеллектуальных прав;
- отсутствие единообразия судебной практики в области рассмотрения административных дел, связанных с нарушениями прав интеллектуальной собственности и инициированных таможенными органами²;

¹ В настоящее время предприняты шаги по решению данной проблемы. См.: О ведении единого таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности государств - членов Евразийского экономического союза (вместе с «Регламентом ведения единого таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности государств - членов Евразийского экономического союза»): Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 06.03.2018 № 35 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 15.05.2018). Документ не вступил в силу.

² См.: Агагомедова С.А. Судебная практика по делам о незаконном использовании товарного знака, инициированных таможней // Патенты и лицензии. 2009. № 12. С. 18-25; Агагомедова С.А. Особенности судебной практики по административным спорам, связанным с незаконным использованием товарного знака во внешнеэкономической деятельности // Хозяйство и право. 2015. № 4 (459). С. 80-85.

- недостаточный уровень межведомственного и внутриведомственного взаимодействия таможенных органов в рамках таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности.

Предлагаемая Стратегия призвана решить данные проблемы и оптимизировать таможенный контроль товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, в условиях Евразийского экономического союза.

II. Основные понятия в области таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности

Таможенный контроль товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, - направление таможенного контроля, осуществляемое таможенными органами как до, так и после выпуска товаров в целях обеспечения защиты прав интеллектуальной собственности на таможенной территории государств-членов ЕАЭС в пределах своей компетенции.

Объекты интеллектуальной собственности – результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации, которым предоставляется правовая охрана в соответствии с законодательством ЕАЭС и законодательством государств-членов-ЕАЭС.

Субъекты таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, - таможенные органы государств-членов ЕАЭС.

Объект таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, - деятельность в сфере трансграничного перемещения товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности.

III. Принципы таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности

Таможенный контроль товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, базируется на принципах законности, объективности, независимости, выборочности, системы управления рисками, содействия развитию внешней торговли, соблюдения прав и интересов авторов и иных правообладателей, участников ВЭД, потребителей товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, государства.

IV. Цель и основные задачи Стратегии развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности

Целью Стратегии является разработка эффективной системы таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, обеспечивающей соблюдение мер по обеспечению национальной безопасности государств-членов ЕАЭС, международной безопасности и содействию международной торговле товарами, содержащими объекты интеллектуальной собственности, баланс интересов авторов и иных правообладателей, потребителей товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, участников ВЭД, государств-членов ЕАЭС.

Механизм административно-правового регулирования таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, должен соответствовать международным стандартам в области трансграничной защиты прав интеллектуальной собственности.

Достижение цели Стратегии обеспечивается путем решения следующих задач:

- нормативное правовое обеспечение таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, на уровне ЕАЭС;
- обеспечение единообразного применения административного, административно-процессуального и таможенного законодательства при таможенном контроле товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности;
- усиление профилактической составляющей таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности;
- создание условий, при которых незаконная деятельность по перемещению товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, и их обращению на территории ЕАЭС будет сопряжена с высокой степенью риска и станет экономически нецелесообразной.

V. Основные направления развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности

Развитие таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, заключается в совершенствовании административно-правового регулирования защиты прав на объекты интеллектуальной собственности при перемещении товаров через таможенную границу ЕАЭС.

Совершенствование действующей нормативно-правовой базы ЕАЭС предполагает внесение следующих изменений и дополнений в нормативные правовые акты ЕАЭС:

- внедрение принципа «ex officio» в ТК ЕАЭС в качестве меры, обязательной к применению для всех государств-членов ЕАЭС;
- расширение перечня объектов интеллектуальной собственности, подлежащих защите при трансграничном перемещении товаров;

- исключение требования о необходимости предоставления обязательства правообладателя о возмещении имущественного вреда, который может быть причинен декларанту, собственнику, получателю товаров или иным лицам в связи с приостановлением выпуска товаров (п. 9 ст. 385 ТК ЕАЭС).

Программа нормативного правового регулирования заключается в формировании правовых предпосылок оптимизации механизма таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, предусматривающего согласованные действия должностных лиц таможенных органов в рамках внутриведомственного и межведомственного взаимодействия.

Важным направлением обеспечения Стратегии является более тесное взаимодействие специализированных подразделений (подразделений по защите прав интеллектуальной собственности) с другими подразделениями таможенных органов.

В настоящее время приоритетным направлением деятельности таможенных органов является контроль после выпуска товаров. В связи с этим особый акцент должен быть сделан на проведении основанных на системе управления рисками мероприятий в рамках таможенного контроля после выпуска товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности.

VI. Оценка эффективности мер, применяемых при таможенном контроле товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности.

Важным направлением развития таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, является совершенствование оценки эффективности мер, применяемых при

трансграничной защите прав интеллектуальной собственности таможенными органами.

Данная оценка должна базироваться на принятых на законодательном уровне в РФ основных критериях оценки работы таможенных органов, к которым относятся:

- 1) скорость совершения таможенных операций при перемещении товаров через таможенную границу, а также сокращение издержек заинтересованных лиц при совершении таможенных операций;
- 2) своевременность и полнота поступления таможенных платежей;
- 3) эффективность противодействия преступлениям и административным правонарушениям.

В то же время современные тенденции и приоритеты развития таможенного контроля в целом и таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, в частности требуют дополнения данных критериев показателями, связанными с общим социально-экономическим развитием определенной территории; уровнем инвестиционной привлекательности территории, ее научно-технического и экспортного потенциала; активностью создания новых результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации.

Для успешной реализации таможенными органами задач в области таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, необходимо:

- усилить внутриведомственное и межведомственное взаимодействие таможенных органов, позволяющее обеспечить соблюдение законодательства посредством реализации таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности;

- принять административный регламент проведения таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, таможенными органами государств-членов ЕАЭС;
- административные процедуры таможенного контроля осуществлять на основе системы управления рисками;
- унифицировать разделы административного и административно-процессуального законодательства государств-членов ЕАЭС, посвященные правонарушениям в области интеллектуальной собственности;
- унифицировать правоприменительную практику таможенных органов государств-членов ЕАЭС по реализации таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности;
- усилить взаимодействие с авторами и иными правообладателями, их объединениями в рамках таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности;
- оптимизировать информационно-техническое обеспечение таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности (информационное взаимодействие с Федеральной службой по интеллектуальной собственности и аналогичными ведомствами государств-членов ЕАЭС, техническая оптимизация административной процедуры включения правообладателем объекта интеллектуальной собственности в таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности и др.);
- на регулярной основе повышать квалификацию должностных лиц таможенных органов, участвующих в реализации таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности;
- вести системную работу по освещению результатов реализации таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, в средствах массовой информации.

VII. Реализация Стратегии

Реализация Стратегии позволит создать благоприятные условия для роста доли интеллектуальных ресурсов во внешнеторговом обороте государств-членов ЕАЭС, содействия реализации единой экономической политики на территории государств-членов ЕАЭС, экономической активности участников ВЭД, развития конкуренции, защиты прав и законных интересов правообладателей, потребителей, бизнеса, а также обеспечения национальной и международной безопасности в условиях евразийской экономической интеграции.

**Административный регламент Федеральной таможенной службы по
исполнению государственной функции по проведению таможенного
контроля**

I. Общие положения

1. Административный регламент Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по проведению таможенного контроля (далее - Административный регламент) устанавливает типовые рамки административных процедур таможенного контроля в формах и посредством мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, предусмотренных Таможенным кодексом Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС).

Наименование государственной функции

2. Проведение таможенного контроля (далее - государственная функция).
3. Таможенный контроль проводится в соответствии с разделом VI ТК ЕАЭС, иными нормативно-правовыми актами ЕАЭС и РФ.

**Наименование федерального органа исполнительной власти,
исполняющего государственную функцию**

4. Государственная функция осуществляется Федеральной таможенной службой (ФТС России), региональными таможенными управлениями, таможнями, таможенными постами. От имени ФТС России государственную функцию исполняет Главное управление организации таможенного оформления и таможенного контроля, Главное управление таможенного контроля после выпуска товаров; от имени региональных таможенных

управлений и таможен - подразделения таможенного контроля и таможенного контроля после выпуска товаров региональных таможенных управлений и таможен, от имени таможенных постов – отделы таможенного оформления и таможенного контроля таможенных постов (далее - уполномоченные подразделения).

Перечень нормативных правовых актов, регулирующих исполнение государственной функции по проведению таможенного контроля

5. Исполнение государственной функции регулируется:

Таможенным кодексом Евразийского экономического союза;

Решением Комиссии Таможенного союза от 22.06.2011 № 687 «О Положении о едином порядке контроля таможенными органами ввоза на таможенную территорию Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и вывоза с этой территории лицензируемых товаров»;

Решением Комиссии Таможенного союза от 20.05.2010 № 258 «О порядке проведения таможенной экспертизы при проведении таможенного контроля»;

Решением Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 № 376 «О порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров»;

Решением Комиссии Таможенного союза от 22.06.2011 № 688 «О Единых типовых требованиях к оборудованию и материально-техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации пограничного, таможенного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного и транспортного контроля, осуществляемых в пунктах пропуска через таможенную границу Евразийского экономического союза, Классификации пунктов пропуска через таможенную границу Евразийского экономического союза и форме Паспорта пункта пропуска через таможенную границу Евразийского экономического союза»;

Решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 № 311 «Об Инструкции о порядке совершения таможенных операций в отношении товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу, и отражении факта признания таких товаров не находящимися под таможенным контролем»;

Решением Комиссии Таможенного союза от 20 мая 2010 г. № 260 «О формах таможенных документов»;

Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон);

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

ведомственными нормативно-правовыми актами Министерства финансов РФ и ФТС России, регламентирующими проведение административных процедур таможенного контроля.

Предмет государственной функции

6. Таможенный контроль в соответствии с действующим законодательством представляет собой совокупность совершаемых таможенными органами действий, направленных на проверку и (или) обеспечение соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании.

Принципы таможенного контроля

7. Таможенный контроль осуществляется на основе следующих принципов:

7.1 правовые (общесистемные) принципы: законность, равенство лиц при прохождении таможенного контроля; принцип нормативно-правового регулирования таможенного контроля; принцип федерализма; принцип

ответственности таможенных органов при осуществлении таможенного контроля; комплексность, единство и целостность системы таможенного контроля; принцип таможенного контроля как части системы государственного контроля в целом;

7.2 целеполагающие принципы: обеспечение защиты прав и законных интересов лиц при осуществлении таможенного контроля; обеспечение баланса национальных интересов и интересов межгосударственной интеграции; исполнение международных обязательств; обеспечение всех видов безопасности; противодействие коррупции; содействие развитию внешней торговли; необременительность для бизнеса; содействие развитию внешней торговли; принцип эффективности;

7.3 организационно-функциональные принципы: исключительность и независимость проведения таможенного контроля таможенными органами; компетентность и профессионализм таможенных органов как субъектов таможенного контроля; оптимальное соотношение контрольно-надзорного, разрешительного, правоохранительного и иных направлений административной деятельности таможенных органов; межведомственное взаимодействие и международное сотрудничество при реализации таможенного контроля; принцип финансирования контрольно-надзорной деятельности таможенных органов за счет средств федерального бюджета; непричинение вреда здоровью граждан, а также имуществу всех участников таможенных правоотношений при осуществлении таможенного контроля; принцип обжалования действий и решений таможенных органов в рамках контрольно-надзорной деятельности;

7.4 процедурные принципы: административно-процедурная регламентированность таможенного контроля; оперативность проведения таможенного контроля; ограниченность сроков проведения таможенного контроля; осуществление таможенного контроля в строго обозначенных законодательством формах и посредством определенных способов; система управления рисками при осуществлении таможенного контроля; выборочность

объектов и форм таможенного контроля, а также методов, обеспечивающих проведение таможенного контроля; достаточность таможенного контроля (объема контрольных мероприятий) для обеспечения соблюдения таможенного законодательства; смещение контрольно-надзорного воздействия на этап после выпуска товаров; категорирование (дифференциация) участников внешнеэкономической деятельности; открытость (доступность) информации, связанной с контрольно-надзорной деятельностью таможенных органов; материально-техническая и информационная обеспеченность таможенного контроля.

Права и обязанности должностных лиц таможенных органов при осуществлении государственной функции

8. При осуществлении таможенного контроля должностные лица таможенного органа имеют право:

1) запрашивать документы и сведения, необходимые для проведения таможенного контроля, в письменной и (или) электронной формах, а также устанавливать срок их представления, который должен быть достаточным для представления запрашиваемых документов и сведений;

2) требовать от лиц, обладающих полномочиями в отношении товаров, и их представителей предъявления товаров для проведения таможенного контроля;

3) привлекать специалистов и экспертов для оказания содействия в проведении таможенного контроля;

3) осуществлять сбор информации о лицах, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность, связанную с перемещением товаров через таможенную границу, либо предпринимательскую деятельность в отношении товаров, находящихся под таможенным контролем;

4) использовать технические средства таможенного контроля в соответствии с перечнем технических средств таможенного контроля,

применяемых таможенными органами Российской Федерации при проведении таможенного контроля, и порядком применения технических средств таможенного контроля в таможенных органах Российской Федерации, утвержденными ФТС России;

5) производить документирование, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемку фактов и событий, связанных с перемещением товаров через таможенную границу, осуществлением перевозки, хранения товаров, находящихся под таможенным контролем, совершением с ними грузовых и иных операций;

6) проверять у граждан и должностных лиц, участвующих в таможенных операциях, документы, удостоверяющие их личность;

7) использовать любую из установленных законодательством форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, на основе системы управления рисками;

8) взаимодействовать с иными государственными контролирующими органами в целях повышения эффективности таможенного контроля;

9) пользоваться иными правами, предусмотренными регулирующими таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право ЕАЭС, и законодательством РФ.

9. При осуществлении таможенного контроля должностные лица таможенных органов обязаны:

1) соблюдать права и законные интересы подконтрольных субъектов;

2) обеспечивать равенство физических и юридических лиц при проведении таможенного контроля;

3) содействовать реализации единой торговой политики Таможенного союза, а также развитию экономики РФ в условиях международной экономической интеграции;

4) проявлять корректность в обращении с гражданами, представителями участников внешнеэкономической деятельности;

5) использовать исключительно для таможенных целей, в том числе для предупреждения и пресечения административных правонарушений и преступлений, информацию, полученную при проведении таможенного контроля;

5) не допускать причинение неправомерного вреда подконтрольным и иным лицам;

6) соблюдать положения данного Административного регламента;

7) ознакомить подконтрольное лицо с положениями Административного регламента и иными нормативно-правовыми документами, регламентирующими проведение таможенного контроля в конкретной административной процедуре;

8) использовать любую из установленных законодательством форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, на основе системы управления рисками;

9) исполнять иные обязанности, предусмотренные регулируемыми таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право ЕАЭС, и законодательством РФ.

Права и обязанности подконтрольных лиц при проведении таможенного контроля

10. При осуществлении государственной функции подконтрольное лицо вправе:

1) запрашивать у таможенных органов и получать от них информацию о положениях права ЕАЭС и законодательства Российской Федерации о таможенном деле, касающихся административных процедур таможенного контроля;

2) обжаловать решения и действия (бездействие) таможенных органов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

3) обратиться в ФТС России с предложением о совершенствовании порядка исполнения государственной функции по проведению таможенного контроля

3) пользоваться иными правами, предусмотренными регулирующими таможенные правоотношения международными и национальными договорами и актами.

11. При осуществлении государственной функции проверяемое лицо обязано:

1) предъявлять товары и документы, в отношении которых проводится таможенный контроль;

2) соблюдать условия административных процедур таможенного контроля;

3) исполнять законные требования таможенных органов и их должностных лиц;

4) исполнять иные обязанности, предусмотренные регулирующими таможенные правоотношения международными и национальными договорами и актами.

Описание результата исполнения государственной функции

12. Результатом исполнения государственной функции является документ установленной формы, содержащий количественные и качественные результаты проведения таможенного контроля (далее - документ).

Форма документа утверждается Решением Евразийской экономической комиссии. В нем должны быть отражены показатели результативности и эффективности государственной функции по проведению таможенного контроля.

II. Требования к порядку исполнения государственной функции

Порядок информирования об исполнении государственной функции

13. Место нахождения ФТС России: Москва, Новозаводская ул., д. 11/5.

Почтовый адрес для направления документов и обращений:
Новозаводская ул., д. 11/5, Москва, 121087, ФТС России.

Официальный информационный сайт ФТС России (далее - сайт ФТС России): www.customs.ru.

14. Информация о месте нахождения, телефонах, графике работы таможенных органов располагается на стендах в местах нахождения таможенных органов.

Сроки исполнения государственной функции

15. Срок проведения таможенного контроля ограничен сроком нахождения товаров, перемещаемых (перемещенных) через таможенную границу ЕАЭС, под таможенным контролем.

В соответствии со статьей 164 Федерального закона таможенные органы проводят таможенный контроль после выпуска товаров в течение 3 лет со дня окончания нахождения товаров под таможенным контролем.

Сроки осуществления таможенного контроля в конкретной форме таможенного контроля ограничены сроками, установленными международными и национальными договорами и актами.

III. Состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур таможенного контроля, требования к порядку их осуществления

16. При исполнении государственной функции осуществляются следующие виды административных процедур таможенного контроля:

1) административные процедуры проведения таможенного контроля в конкретной форме таможенного контроля;

2) административные процедуры проведения таможенного контроля на определенной стадии (определенном этапе) контрольно-надзорной деятельности таможенного органа;

3) административные процедуры проведения определенного направления таможенного контроля;

4) административные процедуры проведения таможенного контроля определенным субъектным составом контролирующих органов (таможенными органами одного уровня; таможенными органами разных уровней; таможенными органами различных государств; таможенными органами с участием иных государственных органов и др.).

Фиксация результатов выполнения административных процедур таможенного контроля

17. Результаты таможенного контроля фиксируются в Акте по результатам таможенного контроля (Акт), составленном после окончания административной процедуры таможенного контроля. Форма Акта утверждается Решением Евразийской экономической комиссии.

Акт может быть составлен в письменной или электронной форме.

Акт составляют уполномоченные должностные лица, проводившие таможенный контроль, в двух экземплярах (при письменной форме Акта). Акт подписывается уполномоченными должностными лицами, проводившими таможенный контроль.

Второй экземпляр Акта вручается подконтрольному лицу, его представителю. Если административная процедура конкретной формы таможенного контроля была проведена в отсутствии подконтрольных лиц или их представителей, второй экземпляр Акта направляется подконтрольному лицу в течение одного рабочего дня после завершения административной процедуры таможенного контроля по почте. В случае, если подконтрольное

лицо не установлено, второй экземпляр Акта приобщается к материалам таможенного контроля.

В случае отказа подконтрольного лица от получения второго экземпляра Акта, второй экземпляр Акта направляется по почте в адрес указанного лица.

18. При выявлении в ходе таможенного контроля признаков нарушения таможенного законодательства Таможенного союза, а также законодательства Российской Федерации о таможенном деле уполномоченное должностное лицо, осуществляющее административную процедуру таможенного контроля, отражает признаки выявленных нарушений в Акте и принимает меры, предусмотренные Кодексом об административных нарушениях Российской Федерации и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

19. Если при таможенном досмотре присутствуют представители других контролирующих государственных органов или должностные лица таможенных органов разных уровней и (или) различных государств, сведения о них вносятся в Акт как о присутствующих лицах. Заполненный Акт подписывается указанными лицами.

20. При фиксировании результатов таможенного контроля к Акту могут быть приложены:

образцы маркировки, имеющейся на упаковке товаров, этикетки, ярлыки и другие средства идентификации товаров; фотографии маркировки, имеющейся на упаковке товаров, этикеток, ярлыков и других средств идентификации товаров;

фото- и видеоматериалы по результатам таможенного контроля;

иные материалы и (или) документы, оформленные в ходе проведения таможенного контроля и имеющие к нему отношение, в том числе документы о результатах применения иных видов государственного контроля.

IV. Формы контроля за исполнением Административного регламента

21. Текущий контроль за соблюдением и исполнением должностными лицами таможенных органов Российской Федерации положений Административного регламента и иных нормативных правовых актов, устанавливающих требования к исполнению государственной функции таможенного контроля, осуществляется вышестоящими таможенными органами и их должностными лицами в порядке ведомственного контроля деятельности таможенных органов РФ.

22. За неправомерные действия (бездействие) при осуществлении государственной функции должностные лица таможенных органов несут дисциплинарную, административную, уголовную и гражданско-правовую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

V. Досудебный порядок обжалования решений и действий (бездействия) федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию, а также его должностных лиц

23. Лицо, в отношении которого исполняется государственная функция, вправе обжаловать решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, если таким решением, действием (бездействием), по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность.

Отказ лица, в отношении которого исполняется государственная функция, от права на обжалование решения, действия (бездействия) таможенного органа или его должностного лица недействителен.

24. Решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц могут быть обжалованы в таможенные органы и (или) в суд, арбитражный суд. Подача жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица в таможенные органы не исключает возможности одновременной или последующей подачи жалобы

аналогичного содержания в суд, арбитражный суд. Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, поданная в таможенные органы и в суд, арбитражный суд, рассматривается судом, арбитражным судом.

Порядок подачи, рассмотрения и разрешения жалоб, направляемых в суды и арбитражные суды, определяется законодательством Российской Федерации о гражданском судопроизводстве, законодательством об административном судопроизводстве и законодательством Российской Федерации о судопроизводстве в арбитражных судах.

25. Порядок подачи, рассмотрения и разрешения жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица установлен законодательством РФ.

Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица подается в вышестоящий таможенный орган. Жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица может быть подана как непосредственно в вышестоящий таможенный орган, так и через таможенный орган, решение, действие (бездействие) которого или должностного лица которого обжалуется.

26. Должностное лицо таможенного органа, рассматривающее жалобу на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица от имени таможенного органа, при обнаружении признаков виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения должностным лицом таможенного органа возложенных на него должностных обязанностей принимает меры по привлечению этого должностного лица к дисциплинарной ответственности в установленном порядке.

27. Копия решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, направляется лицу, обратившемуся с указанной жалобой, в пределах сроков, установленных действующим таможенным законодательством РФ.

28. Решение таможенного органа по жалобе на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица может быть обжаловано в вышестоящий таможенный орган или в суд, арбитражный суд.