

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Агамагомедовой Саният Абдулганиевны по теме «Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции», представленную в диссертационный совет Д 999.125.02 на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.14 – Административное право; административный процесс

Диссертация Агамагомедовой Саният Абдулганиевны посвящена теме, степень разработанности которой явно не соответствует значимости таможенного контроля как вида государственного контроля и не позволяет говорить о всестороннем научном рассмотрении с административно-правовых позиций проблем его реализации в современных условиях. Актуальность и востребованность темы диссертационного исследования обусловлена, во-первых, значением выработки теоретических основ построения системы таможенного контроля как подсистемы и неотъемлемой составляющей системы государственного контроля и надзора в целом, во-вторых, практической значимостью для правоприменительной деятельности таможенных органов РФ, так как содержит конкретные рекомендации и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования таможенного контроля.

Обосновывая актуальность и важность темы диссертационного исследования, С.А. Агамагомедова правильно определила в качестве цели научной работы разработку основанных на результатах научного анализа практических предложений по совершенствованию административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции.

Научная новизна исследования заключается в проведении комплексного исследования теоретико-правовых основ административно-правового регулирования таможенного контроля, ориентированным на обоснование и

разработку научных представлений о таможенном контроле как административно-процедурном институте, а также на разработку научно обоснованных рекомендаций и предложений по совершенствованию действующего законодательства в части регламентации административных процедур таможенного контроля.

Основные выводы диссертации представлены в виде положений, выносимых на защиту. Сформулированы они по тем аспектам темы исследования, которые, действительно, либо не получили надлежащего теоретико-правового обоснования, либо обусловлены пробелами нормативно-правового регулирования, а также коллизиями правоприменительной практики. Несомненной ценностью выводов диссертации является их нацеленность на привнесение нового теоретического знания в научное обоснование института таможенного контроля с опорой на уже достигнутый уровень законодательного регулирования и административно-правовой науки в исследуемой области.

Структура работы в целом обладает логическим единством и представлена введением, тремя главами, объединяющими восемь параграфов, заключением, библиографией.

В первой главе диссертации автор на основе проведенного анализа различных подходов к пониманию таможенного контроля определил его понятие, правовые основы и место в системе государственного управления. Изучение генезиса таможенного контроля как функции таможенных органов позволило автору сделать вывод об эволюции института таможенного контроля на основе тенденций, обусловленных как сферой контрольного регулирования со стороны таможенных органов (внутренние условия), так и внешними факторами, связанными с влиянием международных стандартов в области таможенного регулирования на национальное законодательство.

Соискателем обоснована авторская позиция о целесообразности применения к содержанию таможенного контроля комплексного подхода, в рамках которого аргументировано, что таможенные органы в пределах предоставленного 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. Данный вывод нашел отражение в первом положении, выносимом на защиту.

Автором 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 предлагаемой концепции и на основе анализа определений и трактовок таможенного контроля в нормативно-правовом массиве и научно-исследовательском поле автором предложено уточненное понятие таможенного контроля, основанное на административно-процедурной сущности таможенного контроля и с учетом интеграционного фактора (третье положение, выносимое на защиту). Последнее представляет, на наш взгляд, особую ценность и является наглядным отражением новизны выводов соискателя.

Во второй главе диссертации рассмотрены закономерности развития административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции. Автор вводит и использует для этого такие категории как «механизм административно-правового регулирования таможенного контроля» и «система таможенного контроля». Выделение и исследование системы таможенного контроля позволило соискателю выделить единство и взаимосвязь форм, способов и методов таможенного контроля, его основных видов, административных процедур, совокупность которых обусловлена механизмом административно-правового регулирования таможенного контроля. Заслуживает внимания предлагаемое автором определение механизма административно-правового регулирования таможенного контроля (четвертое положение, выносимое на защиту), а также характеристика его институционально-структурного содержания.

К наиболее актуальным и ценным с точки зрения как теории таможенного

контроля, так и правоприменительной практики таможенных органов положениям диссертации следует отнести выделение административных процедур таможенного контроля в системе таможенного контроля. Анализ их правового регулирования, предложенная классификация позволяют автору сделать справедливый вывод о необходимости совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в плоскости именно административно-процедурной формы.

Заслуживают положительной оценки предложенные автором в третьей главе диссертационного исследования направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции, выделенные на основе анализа проблем административно-правового регулирования и практики применения таможенного контроля в современных условиях. Предложенные направления призваны обеспечить эффективность административно-правового регулирования таможенного контроля.

В основу научного исследования темы диссертации автором была положена прочная теоретическая база, которую составили научные труды ведущих российских ученых в области административного права как по таможенно-правовой тематике, так и по общим вопросам административного права, а также работы специалистов в области общей теории права.

Диссертационное исследование соискателя является самостоятельным трудом, обладает внутренним единством, логической структурой, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, и свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку административного права.

Научные положения и предложения, сформулированные в диссертации, основываются на анализе теоретических аспектов исследуемой проблемы и содержат элементы новизны. Достоверность и обоснованность результатов диссертационной работы обеспечены использованием современных методик исследования и значительного массива нормативных правовых актов

международного и национального уровня, судебной практики, статистических данных, а также результативными выводами и рекомендациями теоретического и прикладного характера, сделанными в ходе исследования.

Сформулированные автором выводы и предложения могут быть востребованы в ходе дальнейших научно-прикладных исследований по указанной проблематике, а также в нормотворческом процессе при подготовке соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в области таможенного контроля.

Научная разработка темы исследования имеет важное значение для совершенствования правового регулирования как контрольно-надзорных, так и иных административных процедур в деятельности таможенных органов РФ.

Ряд предложений диссертации может быть использован в учебном процессе в образовательных учреждениях юридического профиля.

В то же время, как и в любой научной работе, в диссертации С.А. Агамагомедовой можно встретить выводы, носящие дискуссионный характер или требующие дополнительной аргументации. К их числу, на наш взгляд, относятся следующие положения диссертации:

1. Федеральная таможенная служба – орган исполнительной власти, осуществляющий в пределах своей компетенции ряд функций, в числе которых таможенный контроль. Отграничить таможенный контроль от прочих функций таможенного органа крайне сложно, тем более что в их числе контрольные, надзорные, разрешительные, фискальные, юрисдикционные, правоохранительные и регулятивные функции. Поэтому столь важно для исследования проблем административно-правового регулирования таможенного контроля в первую очередь определить, какие именно отношения входят в предмет такого регулирования, а какие являются предметом регулирования иных функций. В этой связи представляется правильным различать таможенный контроль и иные виды государственного контроля (надзора), осуществляемые таможенными органами, как это сделано в первом положении, вынесенном на защиту. К сожалению, автору не удалось

последовательно придерживаться указанного разграничения. И уже во втором и в третьем положениях и далее по тексту диссертации использован термин «контрольно-надзорные полномочия». Кроме того, в механизме административно-правового регулирования таможенного контроля диссертантом выделяются три стадии: предварительного, текущего контроля и стадия надзора. Под стадией надзора понимается контроль после выпуска товаров (с. 115).

2. На защиту выносится классификация таможенного контроля по нескольким основаниям, что, по мнению диссертанта, должно позволить учесть специфику правового регулирования административных процедур таможенного контроля в зависимости от направления контроля, объекта и субъекта, места проведения и других критериев. Однако остается не ясным, каково практическое применение этой классификации?

3. В положении № 6 утверждается, что в административно-правовом регулировании таможенного контроля выделяется три уровня – международный, интеграционный и национальный. В то же время современному административно-правовому регулированию присуще разграничение по двум уровням – интеграционному и национальному. В этой связи возникает вопрос – международный уровень регламентации утратил свою актуальность на современном этапе?

4. Параграф 2.1. посвящен исследованию вопросов, связанных с механизмом административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях евразийской интеграции. По смыслу темы параграфа, предметом регулирования выступают общественные отношения в сфере таможенного контроля. К сожалению, автору не удалось полностью ответить на поставленные вопросы. С одной стороны, диссертант называет административно-правовое регулирование базовым процессом, позволяющим таможенным органам реализовывать свои контрольно-надзорные функции в соответствии с действующими административно-материальными и административно-процессуальными правовыми нормами (с. 104). С другой

стороны утверждается, что административно-правовой механизм реализации таможенного контроля 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 (с. 105).

5. Недостаточно внимания уделено актам толкования как элементу механизма административно-правового регулирования таможенного контроля. Вместе с тем, официальные разъяснения органа государственного контроля (надзора) по вопросам применения положений законодательных актов, несмотря на то, что они не являются актами официального толкования, приобретают юридическое значение в том смысле, что совершение лицом, в отношении которого проводятся мероприятия по контролю, нарушения обязательных требований вследствие следования такому официальному разъяснению, не может быть квалифицировано как основание для применения мер принуждения. В частности, так походит к данному вопросу ФНС России, установившая, что все письма, размещенные в разделе «Разъяснения» на сайте ФНС России, обязательны к применению всеми налоговыми органами страны. Соответственно, к налогоплательщику, использующему в налоговых вопросах положения писем, размещенных в данном сервисе, не может быть претензий со стороны налоговых органов. В этой связи диссертанту рекомендуется обратить внимание на данную проблему в дальнейшей работе.

6. Вызывает сомнение необходимость рассмотрения режима правопорядка и законности в качестве элемента механизма административно-правового регулирования таможенного контроля (с. 114). Диссертант утверждает, что законность и правопорядок – близкие понятия, в то же время правопорядок – это уровень развития отношений, а законность – наличие достаточного количества норм высокого качества, их строгое соблюдение и кадровое и материальное обеспечение. При этом под режимом автор предлагает понимать состояние общественных отношений, характеризующееся соответствующим уровнем административно-правового регулирования.

Обычно в теории административного права принято рассматривать режим как установленный порядок. В этой связи необходимо уточнение по вопросу о соотношении категорий механизм и режим.

7. Диссертант предлагает в качестве одного из направлений совершенствования таможенного контроля принятие мер по минимизации дискреционных полномочий таможенных органов (с. 183). Насколько в действительности можно сократить свободу усмотрения таможенных органов и насколько это необходимо? Жесткое ограничение дискреции таможенных органов неизбежно приведет к нарушениям прав перевозчиков и собственников перемещаемых через таможенную границу товаров, поскольку высокий уровень детерминированности таможенных правоотношений потребует применять общую меру для разных случаев, разных субъектов, разных товаров. Дискреция же, в разумных пределах, позволяет решать уникальные вопросы, индивидуальные ситуации

Высказанные замечания носят, во многом, рекомендательный характер и не влияют на положительную оценку диссертационного исследования. Наличие дискуссионных положений, напротив, свидетельствует о разработке автором действительно проблемных и актуальных вопросов.

Автореферат диссертации и публикации автора отражают ее основное содержание и позволяют судить о степени полноты, логической последовательности и законченности работы в соответствии с поставленными автором целью и задачами.

Основные выводы исследования С.А. Агамагомедовой отражены в 15 научных публикациях по теме диссертации, 9 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК Минобрнауки России. Опубликованные автором научные работы с достаточной полнотой отражают содержание диссертации.

Оформление диссертации соответствует требованиям, предъявляемым Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 (ред. 28.08.2017).

Вывод: диссертация Агамагомедовой Саняит Абдулганиевны на тему «Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции» является завершенной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение проблемных вопросов административно-правового регулирования таможенного контроля в Российской Федерации в условиях евразийской интеграции, имеющих существенное значение для развития отрасли административного права, и соответствует критериям, установленным абз. 2 п. 9, п. 10, п. 11 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.14 — Административное право; административный процесс.

Официальный оппонент:

профессор кафедры административного права

ФГКОУ ВО «Московский университет

Министерства внутренних дел

Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»,

доктор юридических наук, профессор

«31» мая 2018 г.

Сергей Михайлович Зырянов



Сведения об организации:

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя»

Адрес: 117437, Москва, ул. Академика Волгина, д.12

Телефон: 8 (495) 336-22-44

Электронный адрес: support_mosu@mvd.ru

Официальный сайт: www.mosu.mvd.ru