ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Мусаева Г.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, admpr@list.ru

Статья посвящена вопросам административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, нарушениям прав участников ВЭД, соблюдению законодательства, проблемам правового регулирования в области административной ответственности. Цель статьи – охарактеризовать деятельность таможенных органов как субъектов административной юрисдикции. В статье акцентируется внимание на различных видах процессуальной деятельности таможенных органов как органов административной юрисдикции. Актуальность темы статьи обусловлена тем, что с созданием и функционированием Таможенного союза в рамках ЕАЭС возрастает роль таможенных органов Российской Федерации, в связи с чем возникает необходимость определения содержания их юрисдикционной деятельности. В статье говорится, что юрисдикционный процесс как совокупность административно-процессуальных норм, регламентирует деятельность таможенных органов по разрешению правовых споров и применению мер административного пресечения и принуждения, рассмотрению дел об административных правонарушениях и применению мер административной ответственности. Перечисляются правовые основы административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов. Результатом исследования являются выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию таможенного законодательства и административно-юрисдикционной деятельности.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов, законодательство, правовое регулирование, административная ответственность, правовое регулирование.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-25-1-72-77

UDC 342.951:339.543

THE CUSTOMS AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE JURISDICTIONAL ACTIVITIES

Musaeva G.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, admpr@list.ru

The article is devoted to administrative and jurisdictional activities of customs authorities, traders rights violations, observance of the legislation on legal regulation of administrative responsibility. The purpose of article – describe the activities of customs authorities as subjects of administrative jurisdiction. The article focuses on various kinds of procedural activities of customs authorities as of the administrative courts. Relevance of the topic of the article due to the fact that the establishment and operation of the Customs Union within the EEMA, the role of the Customs authorities of the Russian Federation, which raises the need to determine the content of their jurisdictional activity. The article says that the jurisdictional process as a combination of administrative and procedural rules, regulates the activity of customs bodies to resolve legal disputes and the application of administrative measures of restraint and coercion consideration of cases on administrative offences and the use of administrative responsibility. Lists the legal bases of administrative and jurisdictional activities of customs authorities. The result of the research are the conclusions and proposals for further improvement of the customs legislation and the administrative and jurisdictional activities.

Key words: administrative and jurisdictional activities of customs authorities, legislation, regulation, administrative responsibility, legal regulation.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-25-1-72-77

В настоящее время в связи с созданием и функционированием Таможенного союза в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) роль Федеральной таможенной службы как органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, неуклонно возрастает. ЕАЭС

действует на базе Таможенного союза Евразийского экономического сообщества для укрепления экономик стран-участниц и сближения друг с другом, для модернизации и повышения конкурентоспособности стран-участниц на мировом рынке [1, с. 56]. Таможенные органы России, страны-

участницы ЕАЭС, выполняют широкий спектр возложенных на них задач и функций, и полномочий в сфере государственного управления. Таможенные органы, как органы федеральной государственной исполнительной власти, выполняют фискальную, нормотворческую, информационную, консультационную, служебную (кадровую), организационную, функциональную, информационно-технологическую, административно-разрешительную, контрольно-надзорную (контрольно-проверочную), правоохранительную и иные виды деятельности, которые регулируются нормами права наднационального уровня законодательства Евразийского экономического союза [2] и национального уровня законодательства стран-участниц Евразийского экономического союза [3].

Таможенные органы Российской Федерации в своей деятельности осуществляют ряд функций, в том числе и являются субъектом административной юрисдикции [4, с. 1061]. К числу таких функций относятся контрольно-надзорные функции в области таможенного дела и специальные функции по борьбе с преступлениями и правонарушениями в таможенной сфере. Перечисленные полномочия Таможенных органов нормативно закреплены Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и зафиксировано в гл. 22, 23 КоАП РФ.

Правовые основы административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов условно можно разделить на четыре уровня.

Первый уровень — международные договоры РФ, Таможенный кодекс Таможенного союза.

Второй уровень — федеральные нормативные правовые акты (Конституция РФ, КоАП РФ; Федеральный закон о порядке рассмотрения обращений граждан и др.).

Третий уровень — подзаконные нормативные правовые акты (Указ Президента РФ от 16.11.1998 г. № 1396 (в ред. от 30.09.2012) «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и др.).

Четвертый уровень — ведомственные акты ФТС России (приказ ФТС России от 06.10.2009 г. № 1828 «Об утверждении Инструкции об организации контрольно-наблюдательного производства по делам об административных правонарушениях»; приказ ФТС России от 13.01.2016 г. №19 «Об утверждении инструкции о порядке подготовки и направлении запросов о правовой помощи по делам об административных правонарушениях, международных запросов в связи с проведением проверок по материалам, находящимся в производстве оперативных таможен»; приказ ФТС России от 24 января 2008г. №45 «Об утверждении Положения о порядке учета и регистрации жалоб лиц и протестов

прокуроров на постановления по делам об административных правонарушениях, а также принимаемых по ним решений» и др.) [5, с. 235].

Проблемой правового регулирования является то, что источники правового регулирования таможенного администрирования имеют разноотраслевую принадлежность, так как детерминированы совокупностью норм конституционного, административного, финансового, гражданского и других отраслей права [6, с. 862]. Некоторые административисты отмечают серьезные концептуальные недостатки не только в правовом регулировании, но и в организационных вопросах административной юрисдикционной деятельности таможенных органов в целом.

Например, по мнению О.В. Гречкиной, «многофункциональные ведомственные правовые акты страдают отсутствием коммуникаций, согласованности, а порой вступают в противоречие с нормативными актами более высокого порядка... проблемой функционирования системы таможенных органов является наличие многочисленных дублирующих функций административно-юрисдикционного характера, в том числе контрольных, надзорных, квазисудебных, а также то, что их исполнение требует сложной внутриведомственной координации. В то же время еще не разрешены до конца вопросы открытости и общедоступности информации о таможенной деятельности, обеспечения прав граждан на доступное, гласное и справедливое административное разбирательство, результатом чего становятся многочисленные обращения и жалобы участников внешнеэкономической деятельности в таможенные органы. Необходимость скоординированного и комплексного решения проблем административной юрисдикции таможенных органов определяет вектор формирования новых подходов к таможенному администрированию...» [7, с. 53]. С точки зрения А.Ю. Кургалимовой, «огромное количество ведомственных актов влияет на «качество», так как порой они вступают в противоречия между собой» [6, с. 861].

В соответствии с постановлением Правительства РФ № 809 от 16 сентября 2013 г. (в ред. 12.06.2017 г.) Федеральная таможенная служба РФ в качестве одного из юрисдикционных «полномочий» осуществляет «производство по делам об административных правонарушениях» (п. 5.44) [8].

В соответствии с КоАП РФ юрисдикционные полномочия таможенных органов, осуществляют должностные лица, перечисленные в ст. 23.8. КоАП РФ в рамках правоохранительной функции. В этой главе указаны должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. В целях реализации положений, закрепленных в ст. 27.3 (ч. 2) и 28.3 (ч. 4) КоАП РФ руководителем ФТС был принят приказ «О должностных лицах таможенных органов РФ, уполномоченных составлять протоколы об админи-

стративных правонарушениях и осуществлять административное задержание» № 198 от 15 марта 2005 г. (в ред. от 23.04.2007г.) Перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях условно разделен на три группы. В первую группу входят – должностные лица центрального аппарата ФТС, во вторую группу входят – должностные лица региональных таможенных управлений, и в третью группу – должностные лица таможен и таможенных постов.

Юрисдикционный процесс как совокупность административно-процессуальных норм, регламентирует деятельность таможенных органов по разрешению правовых споров и применению мер административного пресечения и принуждения, рассмотрению дел об административных правонарушениях и применения мер административной ответственности.

Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов и их должностных лиц состоит в правовой оценке действий участников внешнеэкономической деятельности в процессе перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу согласно таможенным процедурам, осуществления таможенного контроля, а также уплаты таможенных пошлин налогов и сборов; в назначении санкций в несудебном или судебном порядке к лицам, виновным в совершении правонарушений в сфере таможенного дела, установленных в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

Проблемы административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти ученые исследуют много лет, но пока еще они окончательно не разрешены. С развитием административного законодательства и существованием досудебных форм разрешения административно-правовых споров обнаруживаются новые возможности для изучения административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов. Административная юрисдикция таможенных органов как государственно-властная деятельность заключается в применении закона к административно-правовым конфликтам и принятии по ним правовых актов [9, с. 625]. Термин юрисдикция переводится с латинского языка как разрешение конфликта. В основе юрисдикционной деятельности органов лежат рассмотрение и разрешение спорных вопросов, правовая оценка поведения лиц, применение материальных норм. В научной литературе в составе административной юрисдикции выделяют: а) производство по делам об административных правонарушениях, б) исполнительное производство в) рассмотрение жалоб на нарушение прав и законных интересов граждан, г) осуществление дисциплинарного производства в отношении должностных лиц таможенных органов.

Юрисдикционная деятельность таможенных органов осуществляется в административно-

процессуальной форме производства по делам о нарушении таможенных правил и производства по жалобам и обращениям граждан на действия и решения должностных лиц, и ведения производства по делам о нарушении таможенных правил. Жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях рассматриваются как стадия производства по этим делам [10, с. 32].

В зависимости от характера разрешаемых вопросов складываются различные виды процессуальной деятельности таможенных органов как органов административной юрисдикции. Их классификация различными авторами определяется по-разному, но в основном их делят на административные процедуры и административные производства. Задачей процедурного производства является деятельность таможенных органов, направленную на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с участниками внешнеэкономической деятельности, обеспечение эффективности деятельности органов исполнительной власти и его управленческого аппарата, а также удовлетворение законных интересов физических и юридических лиц. Эта деятельность не связанная с рассмотрением споров или применением мер принуждения.

Процедуры носят системный характер и ориентированы на достижение конкретного социального результата в административно-правовых отношениях. Они вытекают из характера и назначения управленческой деятельности исполнительного органа и в основном осуществляются при реализации правоприменительных функций. Пока не выработана общепринятая определение понятия административной процедуры, но большинство ученых подчеркивают, что это урегулированная административно-процессуальными нормами нормотворческая или правоприменительная деятельность органов исполнительной власти, направленная на повышение эффективности деятельности аппарата государственного управления, а также реализацию предоставленных полномочий в правоотношениях с неподчиненными им субъектами, не связанных с рассмотрением споров и применением мер государственного принуждения [10, с. 31]. Нормативным правовым актом, способствующим раскрытию сущности административной процедуры, является постановление Правительства РФ от 16.05.2011 г. № 373 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)». К административным процедурам чаще всего относят процедуру подготовки нормативных правовых актов и актов управления, регистрация, квотирование, лицензионно-разрешительные и регистрационные процедуры, контрольно-надзорные процедуры. Для таможенных органов РФ характерны регистрационные процедуры участников внешнеэкономической деятельности, юридических лиц, занимающихся дея-

тельностью в области таможенного дела, выдача лицензий на осуществление деятельности.

Федеральная таможенная служба наделена также нормотворческими полномочиями по подготовке и принятию нормативных правовых и ведомственных актов (п. 9.16 Положения о Федеральной таможенной службе) [11], правила подготовки которых регламентируются Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. №763 (в ред. от 29.05.2017 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти». Некоторые авторы выделяют нормотворческий процесс как самостоятельный вид административно-процессуальной деятельности [12, с. 40].

При осуществлении нормотворческой деятельности таможенные органы выполняют следующие позитивные [13, с. 3] (неконфликтные) административные процедуры: нормотворческие процедуры по подготовке и принятию таможенной службой, а именно ФТС России нормативных правовых актов.

«При осуществлении информационной и консультационной деятельности таможенные органы выполняют следующие позитивные административные процедуры: информационные и консультативные процедуры. Информирование об актах таможенного наднационального и национального законодательства» [14, с. 111]. При осуществлении функциональной деятельности таможенные органы выполняют следующие позитивные административные процедуры: осуществление государственных услуг и исполнение государственных функций, закрепленных в административных регламентах таможенной службы, например, административный регламент ФТС России по осуществлению государственных услуг по ведению реестра таможенных перевозчиков и др., и административный регламент ФТС России по исполнению государственной функции, например, ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности [15] и др.

Административные производства рассматриваются как нормативно урегулированный порядок осуществления процессуальных действий в процессе правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на объективное рассмотрение и разрешение в соответствии с законом индивидуальных дел. В деятельности таможенных органов ведение административных производств связано с выполнением правоохранительных функций (производство по делам об административных правонарушениях) и с исполнением контрольно-надзорных (та-

моженная проверка). В сфере борьбы с правонарушениями в области таможенного дела административно-процессуальная деятельность таможенных органов в борьбе с нарушениями таможенных правил все чаще приобретает характер юрисдикционный, который направленный на разрешение возникших правовых споров с участниками внешнеэкономической деятельности, принятия решений по делам о нарушении таможенных правил и применение к правонарушителям мер принуждения.

Практика показала, что многочисленные нарушения прав участников ВЭД допускаются при производстве и рассмотрении таможенными органами дел об административных правонарушениях в сфере таможенного дела.

К сожалению, единого нормативного акта, в котором были бы объединены все права и обязанности, вверенные гражданам как участникам административных и таможенных правоотношений, в государстве нет. Это объясняется тем, что помимо указанной выше причины, заключающейся в многообразии прав и обязанностей граждан, в правоотношениях с участием таможенных органов их контрагентами могут быть как граждане, так и лица без гражданства, обладающие различными правами и обязанностями [16].

На сегодняшний день наиболее острым остается вопрос упорядочения административных процедур в таможенной деятельности, для усиления позиций правового регулирования отношений, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, осуществления отношений между таможенными органами и участниками внешнеэкономической деятельности. 26 октября 2017 года Государственная Дума ратифицировала договор о создании Таможенного кодекса ЕАЭС. Документ предполагает создание единого таможенного законодательства на территории союза. «Кодекс содержит универсальные нормы, прямые и обязательные для применения на всей территории Евразийского таможенного союза без возможности регулирования на национальном уровне». Думается, что со вступлением в силу нового Таможенного кодекса ЕАЭС будут устранены все занесенные в «Белую книгу» ЕАЭС препятствия, отнесенные к сфере таможенного регулирования.

Рассмотренные проблемные вопросы требуют оперативного решения, вследствие чего совершенствование административной юрисдикционной деятельности сейчас играет важную роль в общей целенаправленности развития таможенных органов.

Литература

1. Таможенный кодекс Таможенного союза // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. №50, ст. 6615.

2. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 27 нояб. 2010 г. № 31 1-ФЗ: в ред. от 29 июля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
3. Сидоров Е.И. Федеральная таможенная служба как субъект административной юрисдикции // Административное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 1061–1066.
4. Таможенное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Таможенное дело» / под ред. Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.
5. Кургалимова А.Ю. Проблемы административной юрисдикции таможенных органов на современном этапе // Молодой ученый. 2015. №9. С. 860–862.
6. Кулмамбетов Ч.Д. Таможенные органы как субъекты административной юрисдикции // Евразийский научный журнал. 2015. № 7. С. 54–57.
7. Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011.
8. О Федеральной таможенной службе: постановление Правительства Рос. Федерации от 16 сент. 2013 г. № 809: в ред. от 12 июня 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. №38, ст. 4823.
9. Тимонина М.Г. Понятие административной юрисдикции таможенных органов Российской Федерации // Молодой ученый. 2015. №22. С. 625–628.
10. Сафонов П.Н., Зубач А.В., Сафонов О.А. Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2015.
11. Положение о Федеральной таможенной службе: утв. постановлением Правительства РФ от 16 сент. 2013 г. № 809: в ред. от 12 июня 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. Панова И.В. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 40–45.
13. Дроздова С.А. «Позитивные» административные процедуры в таможенной деятельности // Таможенное дело. 2017. №2. С. 3–5.
14. Гречкина О.В. Нормотворчество таможенных органов в сфере административной юрисдикции современном этапе // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Право. 2013. №4. С. 111–114.
15. Агамагомедова С.А. Оптимизация отдельных административных процедур в рамках защиты интеллектуальных прав таможенными органами // Административное и муниципальное право. 2015. №3. С. 283–290.
16. Удалова З.В. Применение методов аудита при проведении таможенного контроля после выпуска товаров // Особенности государственного регулирования внешнеторговой деятельности в современных условиях: материалы II научно-практической конференции (19–20 ноября 2015 г.). Ростов н/Д, 2015. С. 133–141.

References

1. Tamozhennyi kodeks Tamozhennogo soyuza // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2010. №50, st. 6615.
2. O tamozhennom regulirovanii v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 27 noyab. 2010 g. № 31 1-FZ: v red. ot 29 iyulya 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. Sidorov E.I. Federal'naya tamozhennaya sluzhba kak sub"ekt administrativnoi yurisdiksii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. № 10. S. 1061–1066.
4. Tamozhennoe pravo: uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsial'nostyam «Yurisprudentsiya» i «Tamozhennoe delo» / pod red. N.D Eriashvili. M.: YuNITI-DANA, 2016.
5. Kurgalimova A.Yu. Problemy administrativnoi yurisdiksii tamozhennykh organov na sovremennom etape // Molodoi uchenyi. 2015. №9. S. 860–862.
6. Kulmambetov Ch.D. Tamozhennye organy kak sub"ekty administrativnoi yurisdiksii // Evraziiskii nauchnyi zhurnal. 2015. № 7. S. 54–57.
7. Grechkina O.V. Administrativnaya yurisdiksiya tamozhennykh organov Rossiiskoi Federatsii: teoretiko-prikladnoe issledovanie: dis. ... d-ra yurid. nauk. Saratov, 2011.
8. O Federal'noi tamozhennoi sluzhbe: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 16 sent. 2013 g. № 809: v red. ot 12 iyunya 2017 g. // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 2013. №38, st. 4823.
9. Timonina M.G. Ponyatie administrativnoi yurisdiksii tamozhennykh organov Rossiiskoi Federatsii // Molodoi uchenyi. 2015. №22. S. 625–628.
10. Safonov P.N., Zubach A.V., Safonova O.A. Administrativnaya yurisdiksionnaya deyatel'nost' tamozhennykh organov: uchebnik dlya vuzov. M.: Yurait, 2015.
11. Polozhenie o Federal'noi tamozhennoi sluzhbe: utv. postanovleniem Pravitel'stva RF ot 16 sent. 2013 g. № 809: v red. ot 12 iyunya 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

12. *Panova I.V.* Aktual'nye problemy administrativnogo protsessa v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... d-ra yurid nauk. Ekaterinburg, 2000. S. 40–45.
13. *Drozdova S.A.* «Pozitivnye» administrativnye protsedury v tamozhennoi deyatel'nosti // Tamozhennoe delo. 2017. №2. S. 3–5.
14. *Grechkina O.V.* Normotvorchestvo tamozhennykh organov v sfere administrativnoi yurisdiktsii sovremenno etape // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. 2013. № 4. S. 111–114.
15. *Agamagomedova S.A.* Optimizatsiya otchel'nykh administrativnykh protsedur v ramkakh zashchity intellektual'nykh prav tamozhennymi organami // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. № 3. S. 283–290.
16. *Udalova Z.V.* Primenenie metodov audita pri provedenii tamozhennogo kontrolya posle vypuska tovarov // Osobennosti gosudarstvennogo regulirovaniya vneshnetorgovoi deyatel'nosti v sovremennykh usloviyakh: materialy II nauchno-prakticheskoi konferentsii (19–20 noyabrya 2015 g.). Rostov n/D, 2015. S. 133–141.

*Поступила в редакцию 25 декабря 2017 г.
Received 25 December, 2017*