

На правах рукописи

Власенко Дарья Сергеевна

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ КАК ИНСТРУМЕНТА
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Люберцы – 2020

Работа выполнена в Государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Российская таможенная академия»

Научный руководитель –

доктор юридических наук, доцент,
Рыльская Марина Александровна

Официальные оппоненты:

Лапина Марина Афанасьевна,
доктор юридических наук, профессор,
ФГОБУ ВО «Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации» (Финансовый
университет)», профессор
Департамента правового регулирования
экономической деятельности

Орлов Игорь Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент,
Спортивная школа «Ледовое
поколение», начальник отдела
правового и кадрового обеспечения

Ведущая организация –

Федеральное государственное
автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южный федеральный университет»

Защита состоится 13 мая 2020 года в 14⁰⁰ на заседании диссертационного совета Д 310.001.04, созданного на базе государственного образовательного учреждения высшего образования «Российская таможенная академия», 140015, Московская область, город Люберцы, Комсомольский проспект, дом 4, аудитория 233.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Российской таможенной академии (<http://rta.customs.ru>).

Автореферат разослан « ____ » _____ 2020 года.

Ученый секретарь

диссертационного совета

Жданов Сергей Павлович

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Экономический потенциал государства сложно раскрыть в полной мере без надлежащего обеспечения экономической безопасности. Важное место в обеспечении экономической безопасности отведено таможенному контролю, проводимому таможенными органами Российской Федерации, в ходе которого осуществляется начисление таможенных платежей, формирующих около половины всех доходов бюджета России. Особую роль в порядке проведения и процедуре таможенного контроля занимает его административно-правовое регулирование.

Анализ работы таможенных органов Российской Федерации показывает, что с каждым годом количество возбужденных дел об административных правонарушениях, выявленных в ходе таможенного контроля, продолжает расти. Так, в 2017 году таможенными органами возбуждено 119 327 дел об административных правонарушениях, что на 48,5% больше аналогичного показателя 2016 года (80 355 дел). В 2018 году таможенными органами возбуждено 143 148 дел об административных правонарушениях, что на 17 % больше показателя 2017 года. По результатам выявленных административных правонарушений только в 2018 году назначено наказаний на общую сумму 215,6 млрд. рублей, что, безусловно, способствует обеспечению экономической безопасности Российской Федерации¹. Однако рост количества совершенных административных правонарушений, при естественном наличии латентных правонарушений таможенного законодательства, свидетельствует о том, что существующее административно-правовое регулирование таможенного контроля имеет в себе ряд недостатков, которые требуют выявления и устранения.

Действительно, разрыв между количеством реально совершенных правонарушений и сведениями о них, которые имеются у органов, ведущих статистический учет, весьма значителен. При этом латентность правонарушений

¹ Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2018 году // http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=27216:-2018-&catid=475:2015-03-12-09-57-15&Itemid=2588 (дата обращения: 21.07.2019).

существенно искажает представления о ее реальном состоянии, структуре, динамике, величине и характере ущерба². Так, по данным ФТС России за 9 месяцев 2018 года стоимость незаконно перемещенных через таможенную границу ЕАЭС товаров, в том числе стратегически важных товаров и ресурсов составила около 3,6 млрд. рублей, а сумма неуплаченных таможенных платежей – 3,4 млрд. рублей³.

Несмотря на показатели, свидетельствующие об увеличении в 2018 году суммы доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами, на 32,5 % (6063,18 млрд. рублей) по сравнению с 2017 годом, внешнеторговый оборот (экспорт, импорт), выступающий показателем состояния экономической безопасности, не превысил количественный показатель 2014 года, что определяет необходимость формирования новой системы таможенного контроля⁴.

Современные подходы к деятельности таможенных органов заключаются в необходимости создания условий для ускорения товарооборота, развития внешнеэкономических связей с одновременным обеспечением защиты государства.

Данные проблемы обуславливают актуальность исследования административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации. Кроме этого, актуальность выбранной темы исследования определяется современными условиями, в которых осуществляется административно-правовое регулирование таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, а именно, влиянием на него

² Акутаев Р.М. Латентная преступность: актуальность, проблемы и понятие // Государство и право. № 12. 1997. С. 79–87.

³ Коновалова Т.А., Крицкая Е.В. Таможенные преступления в Российской Федерации: современное состояние и актуальные проблемы // Новый юридический вестник. 2019. №2. С. 31-37.

⁴ Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2018 году // http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=27216:-2018-&catid=475:2015-03-12-09-57-15&Itemid=2588 (дата обращения: 21.07.2019).

членства Российской Федерации в Евразийском экономическом союзе (далее – ЕАЭС).

Также следует отметить, что в современной научной литературе комплексное исследование таможенного контроля, формы и меры которого рассматриваются как содержание таможенных операций и таможенных процедур, встречается крайне редко, поэтому всесторонний анализ объекта и предмета таможенного контроля, определения его места в системе административно-правового регулирования таможенной деятельности в качестве инструмента обеспечения экономической безопасности имеет важное теоретическое значение.

Все сказанное формирует актуальность темы исследования.

Степень разработанности темы исследования. Исследование вопросов административно-правового регулирования таможенного контроля имеет определенную хронологию.

Проблематика развития таможенного контроля достаточно широко освещалась в работах С.А. Агамагомедовой, О.Ю. Бакаевой, А.Н. Козырина, Л.А. Косициной, К.А. Корнякова, Г.В. Матвиенко, Е.В. Труниной, Д.В. Чермянинова, А.Г. Чернявского, Д.А. Хрусталева, С.В. Халипова и т.д.

Отдельные аспекты административно-правового регулирования таможенного контроля исследовались на диссертационном уровне: Т.Ю. Юркиным⁵, Р.И. Васильевым⁶, Е.Е. Крусс⁷, А.Н. Шашкиной⁸, С.А. Агамагомедовой⁹.

Вопросы обеспечения безопасности, в том числе экономической, в сфере государственного управления являлись предметом изучения таких исследователей

⁵ Юркин Т.Ю. Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2009.

⁶ Васильев Р.И. Административно-правовое регулирование контроля таможенной стоимости: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Люберцы, 2013.

⁷ Крусс Е.Е. Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов в налоговой сфере: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Люберцы, 2013.

⁸ Шашкина А.Н. Административно-правовое регулирование таможенного контроля после выпуска товаров: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Люберцы, 2014.

⁹ Агамагомедова С.А. Административно-правовое регулирование таможенного контроля в Российской Федерации в условиях Евразийской интеграции: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород, 2018.

как: А.М. Воронов, М.А. Рыльская, В.З. Карданов, С.В. Степашин, при этом исследовались и на диссертационном уровне: Н.В. Шайдуко¹⁰, А.В. Сюсюкиным¹¹, В.П. Капышом¹², С.В. Максимовым¹³.

Признавая важность исследований названных выше авторов, следует все же отметить, что комплексных работ, системно анализирующих административно-правовое регулирование таможенного контроля как инструмента, обеспечивающего экономическую безопасность, в том числе, в рамках развивающейся экономической интеграции, практически не имеется. Данный факт обуславливает актуальность и научную значимость темы исследования.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе административно-правового регулирования таможенного контроля в целях обеспечения экономической безопасности России.

Предметом исследования выступают административно-правовые нормы, регулирующие проведение таможенного контроля и обеспечение экономической безопасности Российской Федерации, практика их применения таможенными органами Российской Федерации, а также теория административного и таможенного права.

Цель исследования. На основе комплексного анализа научно-практических положений, определяющих административно-правовое регулирование таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности выявить пробелы в административно-правовом регулировании и выработать практические рекомендации по совершенствованию административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности.

¹⁰ Шайдуко Н.В. Административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Люберцы, 2013.

¹¹ Сюсюкин А.В. Административно-правовое регулирование экономической безопасности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2004.

¹² Капыш В.П. Административно-правовое регулирование экономической безопасности (на примере государственной корпорации «Ростех»: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2017.

¹³ Максимов С.В. Административно-правовое обеспечение экономической безопасности в Российской Федерации: концептуальные и методологические аспекты: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2014.

Цель исследования предопределила постановку и решение следующих задач:

- раскрыть сущность административно-правового регулирования таможенного контроля;
- определить роль административно-правового регулирования таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности;
- выработать методологические основы построения механизма административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности;
- обосновать необходимость выделения предварительного и основного таможенного контроля в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации;
- доказать важность выделения дополнительного таможенного контроля в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации;
- проанализировать таможенный контроль после выпуска товаров проводимый в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации;
- раскрыть сущность совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации в условиях ЕАЭС;
- сформировать методические рекомендации по применению мер административной ответственности при осуществлении таможенного контроля в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Научная новизна исследования заключается в том, что в рамках анализа административно-правового регулирования таможенного контроля обосновывается особая роль таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что:

- аргументированы положения, вносящие вклад в расширение научных представлений о роли таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности;
- введены в научный оборот авторские определения терминов «административно-правовое регулирование таможенного контроля», «таможенный контроль как инструмент обеспечения экономической безопасности»;
- разработана классификация основных направлений административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности;
- представлена характеристика основных направлений административно-правового регулирования таможенного контроля, раскрыта их роль в обеспечении экономической безопасности;
- доказана необходимость совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности посредством разработки положений, предусматривающих применение системы управления рисками, механизма «единого окна», сотрудничества таможенных и налоговых органов.

Результаты исследования направлены на восполнение пробелов в теории административного права и являются авторским вкладом соискателя в развитие административного права.

Практическая значимость работы заключается в выработке рекомендаций, которые могут быть использованы в процессе совершенствования действующего законодательства по исследуемой проблематике.

Кроме этого, научные выводы и предложения могут быть использованы в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов; в правоприменительной деятельности; при подготовке проектов административных правовых актов исполнительной власти и проектов международных актов ЕАЭС, а также для дальнейшей научной и учебно-методической работы в Российской

таможенной академии и иных вузах, при подготовке учебно-методических рекомендаций и программ, для проведения лекций и практических занятий по дисциплинам: «Административное право», «Таможенное право», «Основы таможенного дела».

Методологическая основа исследования представлена общенаучными и частнонаучными методами познания, использование которых позволило решить задачи, поставленные в диссертационном исследовании. Так, формально-логический метод использовался при изложении материала диссертации, а также формулировании выводов и предложений. Использование метода системно-структурного анализа позволило исследовать нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения, возникающие при проведении таможенного контроля. Использование структурно-функционального метода позволило сформулировать авторские определения терминов. Сравнительно-правовой метод позволил осуществить анализ актов, с учетом которых разработаны направления совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля. В рамках ретроспективного изучения таможенного контроля использовался исторический метод. Среди частных методов целесообразно выделить метод контент-анализа, который применялся при разработке отдельных предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предложено авторское определение термина «административно-правовое регулирование таможенного контроля», под которым предлагается понимать деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по установлению правил осуществления таможенного контроля как отдельного вида государственного управления, посредством особых правовых средств, в целях воздействия на поведение участников таможенных правоотношений.

2. Сформулировано авторское определение термина «таможенный контроль как инструмент обеспечения экономической безопасности»,

под которым предлагается понимать функцию таможенных органов, реализуемую посредством специальных форм и мер, направленную на обеспечение соблюдения законных прав личности, общества, государства, при реализации которой соблюдается баланс публичных и частных интересов и достигается необходимая уровень законности и правопорядка, в том числе в экономической сфере.

Данное понятие позволяет отразить роль таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности, которая выражается в следующих положениях:

- реализация мер, направленных на пресечение правонарушений;
- обеспечение достижения важнейших показателей экономической безопасности – доли импорта и экспорта;
- реализация специальных экономических мер;
- определение стимулирующей функции таможенных органов как приоритетной, что повлечет и повышение уровня экономической безопасности.

3. При разработке методологических основ построения механизма административно-правового регулирования сформирован авторский подход к направлениям административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности, под которыми предлагается понимать:

- административно-правовое регулирование предварительного таможенного контроля;
- административно-правовое регулирование основного таможенного контроля;
- административно-правовое регулирование дополнительного таможенного контроля;
- административно-правовое регулирование таможенного контроля после выпуска товаров.

Выделение данных направлений административно-правового регулирования позволит систематизировать знания о таможенном контроле,

усовершенствовать нормотворчество и правоприменительную практику таможенных органов, послужит методологической основой для дальнейшего исследования механизма административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности.

4. Обосновывается целесообразность выделения предварительного таможенного контроля, который проводится до прибытия товаров на таможенную территорию либо до прибытия товаров в место доставки при таможенном транзите, в рамках которого определяется стратегия основного таможенного контроля и возможности использования его будущих форм и мер.

В целях устранения правовой коллизии, связанной с пониманием правового статуса товара, находящегося под таможенным контролем, предлагается дополнить статью 14 Таможенного кодекса ЕАЭС следующим положением: «товар может находиться под таможенным контролем до прибытия товаров на таможенную территорию ЕАЭС либо до прибытия товаров в место доставки при таможенном транзите в случае представления сведений в рамках предварительного информирования и (или) предварительного декларирования».

Анализ предварительного таможенного контроля позволил сделать вывод, что законодательное закрепление обязательности предварительного декларирования может упростить и усовершенствовать проведение контрольных мероприятий, что повлечет более высокий уровень экономической безопасности.

5. По результатам исследования административно-правового регулирования таможенного контроля предлагается выделить основной таможенный контроль, проводимый на этапах ввоза и вывоза товаров, который охватывает весь процесс совершения таможенных операций, с момента пересечения товарами таможенной границы при ввозе, либо с момента подачи декларации при вывозе (совершения действий, направленных на вывоз) до выпуска товаров согласно избранной таможенной процедуре. В рамках исследования этапов ввоза и вывоза товаров предложена авторская классификация основного таможенного контроля.

Повышение качества и усиление роли основного таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности возможно путем упрощения и сокращения сроков совершения таможенных операций, внедрением информационных систем, позволяющих проводить анализ товаропотоков, экономических показателей деятельности, репутацию участника внешнеэкономической деятельности.

6. Сформулировано предложение о необходимости выделения дополнительного таможенного контроля, который проводится после помещения товара под заявленную таможенную процедуру, предполагающую условный выпуск, в целях обеспечения соблюдения лицом требований и условий данной таможенной процедуры в течение установленных сроков, либо наступления обстоятельств, при которых товары утрачивают статус находящихся под таможенным контролем.

Исследование дополнительного таможенного контроля позволило разработать актуальные направления проверочных мероприятий таможенных органов, которые отражают особую роль предварительного таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности, поскольку направлены на предотвращение нанесения ущерба экономики государства при применении таможенной процедуры, предполагающей условный выпуск:

- проверка целевого использования товара, помещенного под таможенную процедуру;
- проверка разрешительного порядка, установленного для определенных видов таможенных процедур;
- проверка соблюдения декларантом или иным лицом сроков, установленных для применения таможенной процедуры;
- проверка соблюдения условий, необходимых для предоставления льгот по уплате таможенных пошлин, налогов;
- проверка наступления обстоятельств, свидетельствующих о завершении таможенной процедуры;

– проверка соблюдения особых условий, присущих определенным видам таможенных процедур.

7. Анализ объекта таможенного контроля после выпуска товаров позволил установить, что основные направления контрольных мероприятий являются экономическими показателями, что определяет особую роль данного вида таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности.

Выделение таможенного контроля после выпуска товаров при исследовании административно-правового регулирования таможенного контроля позволяет сформировать систему непрерывного контроля, что создает благоприятные условия для развития внешней торговли, при которых незаконное перемещение товаров становится экономически нецелесообразным.

8. Исследование основных направлений совершенствования административно-правового регулирования таможенного контроля в условиях ЕАЭС показало, что внедрение механизма «единого окна» позволит обеспечить безопасность, в том числе экономическую. При этом во исполнение положений статей 83, 221 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» представляется необходимым разработать и утвердить приказ Минфина России об утверждении технологии совершения таможенных операций с использованием механизма «единого окна» с учетом принципов и подходов, заложенных в решении Евразийского межправительственного совета от 30 апреля 2019 года № 6 «Об Описании эталонной модели национального механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности».

9. Сформулирован ряд предложений по совершенствованию норм действующего законодательства, регулирующего проведение таможенного контроля, в том числе, с учетом предложений об определении его особой роли в обеспечении экономической безопасности:

1) часть 3 статьи 101 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«3. Предварительное таможенное декларирование товаров при их помещении под таможенные процедуры, за исключением таможенной процедуры таможенного транзита, осуществляется в обязательном порядке.»;

2) подпункт 13 пункта 2 статьи 254 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«внедряют технологии осуществления таможенных операций с использованием механизма «единого окна» и электронного документооборота».

3) дополнить пункт 3 раздела II приказа ФТС России от 18.08.2015 № 1677 «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)» подпунктом 4 следующего содержания:

«4) обеспечение экономической безопасности»;

4) дополнить статью 16.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Примечанием 1:

«Лицо, поместившее товар на временное хранение, не несет административную ответственность, в случае, если в момент истечения срока таможенной операции не обладает полномочиями по её завершению».

Данные предложения позволят расширить представления о контрольных полномочиях таможенных органов, направленных на обеспечение экономической безопасности, а также устранить противоречия в нормативной правовой базе.

Степень достоверности и апробация результатов. Предварительное рассмотрение и обсуждение материалов исследования проводилось в научно-исследовательском институте Российской таможенной академии.

Кроме этого, апробация проводилась по следующим направлениям:

– опубликование основных теоретических выводов, содержащихся в исследовании, в четырнадцати научных публикациях, четыре из которых опубликованы в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций, и восемь – в иных научных изданиях;

– использование отдельных положений при подготовке отчета о научно-исследовательской работе Российской таможенной академии на кафедре таможенного права на тему «Основные направления административно-правового регулирования института таможенного контроля», что подтверждается соответствующим актом;

– изложение основных результатов диссертационной работы в форме докладов на научно-практических конференциях: VIII Международная молодежная научно-практическая конференция (Российская таможенная академия, 2016), I Международная научно-практическая конференция (Центр научного знания «Логос». 2016), VI Межкафедральная научно-практическая конференция юридического факультета Российской таможенной академии (Люберцы, Российская таможенная академия, юридический факультет. 2017), Конференция «Наука. Исследование. Практика.» («Science. Research. Practice»), (г. Санкт-Петербург, 2018), Научно-практическая конференция юридического факультета «Проблемы и перспективы развития современного законодательства» (Российская таможенная академия, Люберцы, 2017), IX Международная молодежная научно-практическая конференция «Интеграционные процессы в Евразийском экономическом союзе на современном этапе» (Российская таможенная академия г. Люберцы, 2018);

– внедрение результатов исследования в научную деятельность, что также подтверждается актом о внедрении.

Эмпирической базой исследования являются:

– статистические отчеты и информационно-аналитические обзоры Центральной акцизной таможни ФТС России и Московской областной таможни ФТС России о результатах деятельности за 2015-2018 годы;

- правоприменительная практика таможенных органов по делам об административных правонарушениях за 2015-2018 годы;
- аналитические обзоры судебной практики ФТС России, в частности, Центральной акцизной таможни ФТС России за 2015-2018 годы;
- анализ судебной практики ФТС России по делам об административных правонарушениях, выявленных по результатам проведения таможенного контроля (решения и постановления арбитражных судов) за 2015-2018 годы;
- личный опыт работы соискателя в Центральной акцизной таможне ФТС России.

В диссертационном исследовании использовались материалы электронных порталов Евразийской экономической комиссии, Минфина России, Минтранса России, ФТС России и др.

Теоретическая база исследования. Анализ проблем административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности проводился с учетом достижений отраслей юридической науки, в частности, общей теории государства и права, а также административного права.

Особое влияние на формирование научной позиции автора, начальных теоретических доводов имели фундаментальные труды: А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, М.В. Баглая, А.В. Воронова, Б.Н. Габричидзе, А.А. Кармолицкого, А.Н. Козырина, М.Н. Кобзарь-Фроловой, Ю.М. Козлова, М.В. Костенникова, А.С. Ловинюкова, Р.Т. Мухаева, А.В. Куракина, А.Б. Новикова, А.Ф. Ноздрачева, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, М.А. Рыльской, К.К. Сандровского, М.Б. Смоленского, Ю.Н. Старилова, М.М. Рассолова.

Нормативную правовую базу исследования составляют: Конституция Российской Федерации (далее – РФ), Таможенный кодекс ЕАЭС (далее – ТК ЕАЭС), Решения органов ЕАЭС, Федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты

федеральных органов исполнительной власти по тематике исследования, в частности Минфина России.

Структура диссертации соответствует поставленной цели, задачам исследования и состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяется степень ее научной разработанности, раскрываются объект, предмет, цель, задачи, а также теоретическая, методологическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов и о структуре исследования.

Первая глава «Теоретико-правовые основы административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации» состоит из трех параграфов, раскрывающих сущность административно-правового регулирования таможенного контроля, роль административно-правового регулирования таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности, а также методологические основы построения механизма административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности.

В параграфе 1.1. «Сущность административно-правового регулирования таможенного контроля» последовательно раскрывается сущность административно-правового регулирования таможенного дела, что влечет за собой выделение административно-правового регулирования таможенного контроля. Исследование сущности административно-правового регулирования таможенного контроля позволило сделать вывод о том, что таможенный контроль выступает особым правовым средством, с помощью которого реализуются все иные составляющие таможенного дела.

Проанализированы различные подходы к пониманию сущности таможенного контроля, его целевым установкам. В рамках исследования позиций авторов относительно сущности таможенного контроля проводится сравнительный анализ контроля и надзора, определяются цели таможенного контроля. При рассмотрении подходов к целевым установкам таможенного контроля анализируется теория «сервисной таможни». Доказывается, что такой подход по существу размывает само понятие таможенного контроля и дезавуирует его целевую установку – обеспечение экономической безопасности. Несомненно, в ходе проведения таможенного контроля обеспечивается соблюдение баланса интересов государства и частных лиц, у которых возникает потребность в перемещении товаров. Однако соблюдение частного интереса в ходе проверочных мероприятий не свидетельствует об оказании услуг таможенными органами, поскольку таможенные органы осуществляют свою деятельность в рамках определенных процедур, с целью выполнения предусмотренных законом функций.

Анализ сущности института таможенного контроля позволил установить, что цель таможенного контроля как составляющая таможенной деятельности в целом должна корреспондироваться с общей целью обеспечения и соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений при ввозе и вывозе товаров, однако рассматриваемая сфера деятельности таможенных органов, как показывает существующая практика, значительно шире.

В рамках данного параграфа исследованы особые правовые средства таможенного контроля (формы и меры), проведен анализ соотношения форм таможенного контроля с совершаемыми таможенными операциями и таможенными процедурами.

С учетом анализа признаков административно-правового регулирования, дано определение понятия административно-правового регулирования таможенного контроля. При этом в рамках рассмотрения административно-правового регулирования таможенного контроля уделено внимание исследованию места таможенного права.

В параграфе 1.2. «Роль административно-правового регулирования таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности» в целях определения места таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности на основании действующих нормативных правовых актов и сложившихся теоретических представлениях проанализированы уровни и виды безопасности в целом.

В частности предлагается выделить следующие уровни безопасности: международный; национальный; безопасность общества и личности. В рамках каждого уровня безопасности выделяются ее виды.

По результатам анализа полномочий таможенных органов установлено, что таможенные органы участвуют в обеспечении безопасности на всех уровнях. При этом, учитывая, что экономическая безопасность часто рассматривается в общем контексте формирования системы национальной безопасности государства в качестве концептуальной, стратегической и институционально-организационной основы защиты национально-государственных интересов страны, ей уделяется особое внимание. Особое значение экономическая безопасность приобретает и в связи с тем, что экономика выступает основой для формирования системы безопасности государства в целом.

Анализ вызовов и угроз экономической безопасности позволил определить особую роль административно-правового регулирования таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности РФ. В частности установлено, что основная угроза при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу исходит от субъектов внешнеэкономической деятельности, осуществляющих недобросовестные действия, содержащие признаки преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов. Отсюда следует, что реализация правоохранительной функции таможенных органов напрямую влияет на состояние экономической безопасности. Основной целевой установкой таможенного контроля выступает

обеспечение законности и правопорядка¹⁴, что выражается в деятельности таможенных органов по выявлению административных правонарушений, объектом которых, как показывает статистика, являются общественные отношения, влияющие на экономику государства. При этом учитывая, что криминализация внешнеэкономической деятельности продолжает оставаться угрозой для экономической безопасности, борьба с таможенными правонарушениями как функция таможенных органов, направленная на обеспечение экономической безопасности, приобретает особое значение.

Вышеуказанное свидетельствует о необходимости формирования нового подхода к пониманию таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности. В этой связи роль таможенных органов заключается в установлении баланса между государственными интересами, нацеленными на обеспечение экономической безопасности, и интересами участников внешнеэкономической деятельности, выражающимися в необходимости упрощения таможенных процедур и сокращении затрат, что также оказывает влияние на экономическую безопасность государства

В рамках исследования роли административно-правового регулирования таможенного контроля в обеспечении экономической безопасности обосновывается довод о том, что обеспечение экономической безопасности является одной из важнейших задач таможенных органов, реализуемой именно посредством проведения таможенного контроля. Доказательством данным доводам служит также тот факт, что именно в ходе проведения контрольных мероприятий таможенные органы выявляют возможные нарушения таможенных правил, доначисляют таможенные платежи, формируют условия, необходимые для надлежащего уровня внешнеторговой деятельности.

В параграфе 1.3. «Методологические основы построения механизма административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности» проведено

¹⁴ При этом согласно статье 2 Федерального закона «О безопасности» основным принципом обеспечения безопасности также является законность.

исследование подходов к пониманию механизма административно-правового регулирования.

Анализ методологических основ построения механизма административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности позволил установить, что механизм административно-правового регулирования таможенного контроля включает в себя такие элементы как: нормы и принципы права, административные правоотношения, акты применения права.

Правовое регулирование проведения таможенного контроля осуществляется на различных уровнях, при этом в связи с интеграционными процессами, происходящими в современном мире, перечень источников правового регулирования таможенного контроля существенно расширяется.

В рамках исследования системы правового регулирования выделяется три уровня: международный, наднациональный и национальный.

При проведении классификации принципов таможенного контроля предлагается следовать позиции, согласно которой принципы таможенного контроля могут быть правовыми и организационными. Кроме этого, предложена система исключений из принципа всеобщности таможенного контроля, согласно которой порядок проведения таможенного контроля может дифференцироваться в зависимости от субъекта таможенных правоотношений, категории товаров, способа перемещения товаров через таможенную границу ЕАЭС.

Исследование административно-таможенных правоотношений позволило установить объект и предмет таможенного контроля, провести классификацию субъектов таможенных правоотношений, согласно которой существуют обязательные субъекты таможенных правоотношений (таможенные органы и лица, инициирующие перемещение товаров) и необязательные (субъекты деятельности в сфере таможенного дела; лица, оказывающие содействие в проведении таможенного контроля).

Одновременно с этим, предложена классификация основных направлений административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности РФ.

Вторая глава «Реализация механизма административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации» включает три параграфа и посвящена раскрытию и анализу каждого направления административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

В параграфе 2.1. «Особенности административно-правового регулирования предварительного и основного таможенного контроля в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации» с учетом позиции о необходимости формирования направлений административно-правового регулирования таможенного контроля предложено определение понятия «предварительный таможенный контроль». Предлагается на законодательном уровне закрепить обязательность предварительного таможенного декларирования, расширить границы таможенного контроля, посредством внесения изменений в статью 14 ТК ЕАЭС, что позволит рассматривать предварительный таможенный контроль как обязательное направление для всех категорий товаров, в рамках которого представляются все необходимые документы.

В рамках исследования административно-правового регулирования основного таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности обосновывается необходимость выделения этапов ввоза, вывоза, поименованных в разделе III ТК ЕАЭС, а также существенном расширении содержания понятия «таможенные операции». На основании указанных положений проведена классификация основного таможенного контроля, основанная на последовательных этапах ввоза и вывоза товаров.

Предложение о необходимости выделения определенных этапов ввоза и вывоза товаров, в рамках которых совершаются таможенные операции,

сформулировано по результатам анализа положений Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Таможенного кодекса ЕАЭС.

По результатам анализа основного таможенного контроля делается вывод об избыточности требований к перечню документов и действий, которые необходимо осуществить декларанту, в связи с чем предлагается единожды в рамках предварительного декларирования посредством единой автоматизированной информационной системы представлять все необходимые сведения таможенному органу.

В ходе анализа правоприменительной практики таможенных органов относительно конкретных видов этапа ввоза, вывоза товаров, установлено, что наличие проблем, связанных с определением достоверности представляемых декларантом документов для подтверждения таможенной стоимости и их полноты, порождает большое количество судебных споров по делам об оспаривании решений о корректировке таможенной стоимости товаров.

В параграфе 2.2. «Специфика административно-правового регулирования дополнительного таможенного контроля в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации» доказывается существование дополнительного таможенного контроля, который проводится после помещения товара под определенную таможенную процедуру, в целях обеспечения соблюдения лицом требований и условий данной таможенной процедуры в течение сроков, предусматривающих применение данной таможенной процедуры, либо наступления обстоятельств, при которых товары утрачивают статус находящихся под таможенным контролем.

При этом в рамках исследования дополнительного таможенного контроля выделяются таможенные процедуры, которые требуют проведения таможенного контроля, и таможенные процедуры, не предусматривающие проведение таможенного контроля.

Выделение дополнительного таможенного контроля при исследовании направлений административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности позволило разработать актуальные направления проверочной деятельности таможенных органов при применении таможенных процедур. Особое внимание уделено формам и мерам дополнительного таможенного контроля, которые выступают инструментом обеспечения экономической безопасности.

В параграфе 2.3. «Проблемы административно-правового регулирования таможенного контроля после выпуска товаров в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации» анализ административно-правового регулирования таможенного контроля после выпуска товаров как инструмента обеспечения экономической безопасности РФ позволил сформировать схему его проведения, обосновать необходимость переноса основной части проверочных мероприятий на стадию после выпуска, а также обосновать необходимость формирования системы сквозного контроля.

Третья глава «Развитие административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации» включает два параграфа, содержащих предложения по совершенствованию административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности РФ в условиях ЕАЭС, а также проводится анализ применения мер административной ответственности при осуществлении таможенного контроля в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

В параграфе 3.1. «Административно-правовое регулирование таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности Российской Федерации в условиях ЕАЭС» исследуются перспективные направления совершенствования таможенного контроля, которые заключаются в сокращении сроков проведения проверочных мероприятий, в формировании единых подходов к системе управления рисками, автоматизации

процессов в ходе совершения таможенных операций, формировании системы взаимодействия таможенной и налоговой служб.

Проанализирована система управления рисками, как основа для автоматизации процессов осуществления таможенных операций и проведения таможенного контроля, выявлена необходимость определения обеспечения экономической безопасности как одной из стратегических целей применения системы управления рисками. Кроме этого, исследовано развитие механизма «единого окна». Выявлено, что внедрение механизма «единого окна» требует разработки национального акта, определяющего технологию совершения таможенных операций с применением механизма «единого окна». Данные предложения положены в основу положений, выносимых на защиту.

Анализ положений, определяющих сотрудничество и взаимодействие таможенных и налоговых органов, свидетельствует о необходимости формирования новой системы сквозного таможенного контроля.

В параграфе 3.2. «Применение мер административной ответственности при осуществлении таможенного контроля в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации» анализ норм, устанавливающих административную ответственность за нарушения правил о таможенном контроле, позволил выделить административные правонарушения, непосредственно связанные с нарушением норм о таможенном контроле, а также административные правонарушения, опосредованно связанные с нарушением норм о таможенном контроле.

С учетом того, что таможенный контроль охватывает совершение всех таможенных операций и применение таможенных процедур, актуальным считается рассмотрение общих вопросов административной ответственности за нарушение таможенных правил.

Также, сделан вывод о необходимости унификации законодательства государств-членов ЕАЭС в части административной ответственности за правонарушения в области таможенного дела, что позволит более эффективно применять нормы права ЕАЭС, а также повысить результативность проводимых

контрольных мероприятий с одновременным обеспечением национальной и экономической безопасности государств-членов ЕАЭС.

Кроме этого, предлагается дополнить статью 16.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях ограничениями, при наличии которых лицо, поместившее товар на временное хранение, не несет административную ответственность, в случае если в момент завершения срока таможенной операции не обладает полномочиями по её завершению.

В заключении подведены итоги научного исследования, сформулированы теоретические выводы и практические рекомендации по результатам проделанной работы.

В приложении представлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», схемы проведения отдельных видов таможенного контроля, а также проект приказа о внесении изменений в приказ ФТС России от 18 августа 2015 г. № 1677.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам исследования можно сделать вывод, что существующее представление об основной цели таможенного контроля не охватывает такого направления как обеспечение экономической безопасности, что не позволяет в полной мере раскрыть совокупность возможностей и потенциал таможенных органов при проведении таможенного контроля.

В ходе анализа административно-правового регулирования таможенного контроля установлено, что цель таможенного контроля как составляющая таможенного дела, несомненно, должна корреспондироваться с общей целью обеспечения и соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений при ввозе и вывозе товаров. Вместе с тем, рассматриваемая сфера

деятельности таможенных органов, как показывает существующая практика, значительно шире.

Одновременно с этим установлено, что комплексное исследование таможенного контроля, в частности форм таможенного контроля, рассматриваемого как содержание таможенных операций и таможенных процедур, встречается крайне редко, поэтому всесторонний анализ предметной области функционирования таможенного контроля, определения его места в системе правового регулирования таможенной деятельности имеет важное теоретическое значение.

Результаты научного исследования охватывают значительный круг как теоретических, так и прикладных вопросов административно-правового регулирования таможенного контроля как инструмента обеспечения экономической безопасности. Сформирован новый подход к пониманию основных направлений административно-правового регулирования таможенного контроля, при исследовании которых установлено, что проведение таможенного контроля осуществляется еще до ввоза товаров на таможенную территорию, а завершается после проведения проверочных мероприятий в рамках таможенного контроля после выпуска товаров. Реализация такого подхода позволяет повысить эффективность проводимых контрольных мероприятий, а также обеспечить необходимый уровень защиты национальных интересов РФ в сфере внешнеэкономической деятельности.

Одновременно с этим, в соответствии с поставленными задачами, проведенное исследование позволило выработать предложения по развитию теории административного и таможенного права и практики деятельности таможенных органов.

Список работ, опубликованных автором по теме диссертации

В рецензируемых изданиях, включенных ВАК при Минобрнауки России в Перечень российских рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук

1. Романова (Власенко), Д.С. К вопросу о классификации таможенного контроля / Д.С. Романова // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 8. – С. 664-669. (0,70 п.л.).
2. Романова (Власенко), Д.С. Проблемные аспекты правового регулирования таможенного контроля / Д.С. Романова // Вестник Российской таможенной академии. – 2017. – № 2 (39). – С. 166-172 (0,41 п.л.).
3. Романова (Власенко), Д.С. К вопросу о необходимости выделения основного таможенного контроля, проводимого на этапах ввоза и вывоза товаров в ЕАЭС / Д.С. Романова // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 3. – С. 1-9. (0,84 п.л.).
4. Власенко (Романова), Д.С., Рыльская, М.А. Институт таможенного контроля: правовые аспекты защиты национальных интересов Российской Федерации / М.А. Рыльская, Д.С. Власенко // Вестник Российской таможенной академии. – 2019. – № 2. – С. 96-101. (0,40 п.л.).

В иных изданиях

1. Романова (Власенко), Д.С. К вопросу об определении места таможенного права в системе правового регулирования / Д.С. Романова // Научный журнал «United-journal». – 2018. – № 15. – С. 62-65 (0,05 п.л.).
2. Романова (Власенко), Д.С. К вопросу о соотношении понятий «административная процедура» и «таможенная процедура» / Д.С. Романова // Материалы международной научной конференции «Наука. Исследования. Практика.» – ГНИИ Нацразвитие. – Санкт-Петербург. – 2018. – С. 110-114 (0,46 п.л.).

3. Романова (Власенко), Д.С. К вопросу об исключениях из принципа всеобщности таможенного контроля / Д.С. Романова // Сборник материалов IX международной молодежной научно-практической конференция «Интеграционные процессы в Евразийском экономическом союзе на современном этапе». – Российская таможенная академия. – 2018. – С. 110-115 (0,20 п.л.).

4. Романова (Власенко), Д.С. Предварительный таможенный контроль как вид таможенного контроля / Д.С. Романова // Сборник: Исследование проблем таможенного дела. – Российская таможенная академия. – Москва. – 2017. – С. 105-109. (0,37 п.л.).

5. Романова (Власенко), Д.С. О направлениях развития системы управления рисками в Евразийском экономическом союзе / Д.С. Романова // Проблемы современной науки. – 2017. – № 27. – С. 86-91 (0,29 п.л.).

6. Романова (Власенко), Д.С. К вопросу о соотношении правовых категорий «контроль» и «надзор» в деятельности таможенных органов / Д.С. Романова // Сборник материалов VI межкафедральной научно-практической конференции юридического факультета Российской таможенной академии. – Российская таможенная академия. – 2017. – С. 97-102 (0,46 п.л.).

7. Романова (Власенко), Д.С. К вопросу о соотношении категорий «таможенный контроль» и «таможенная услуга» / Д.С. Романова // Сборник: Научный взгляд: юридические науки. – Сборник статей I Международной научно-практической конференции. Центр научного знания «Логос». – 2016. – С. 100-104 (0,23 п.л.).

8. Романова (Власенко), Д.С. Соотношение понятий «форма», «метод» и «способ» в контексте таможенного контроля / Д.С. Романова // Актуальные проблемы таможенного дела в условиях Евразийского экономического союза Сборник материалов VIII Международной молодежной научно-практической конференции. – Российская таможенная академия. – 2016. – С. 377-382 (0,46 п.л.).

9. Романова (Власенко), Д.С. Автоматический выпуск товаров как основное направление совершенствования таможенного контроля /

Д.С. Романова // В сборнике: XX Молодежный научный форум «Неделя науки». – Ростов-на-Дону. – 2016. – С. 210-215 (0,46 п.л.).

10. Романова (Власенко), Д.С. Проблемные аспекты контроля таможенной стоимости / Д.С. Романова // В сборнике: Сборник трудов молодых ученых. Аспирантов и участников студенческого научного кружка кафедры таможенного права. Российская таможенная академия. – Москва. – 2014. – С. 65-66 (0,56 п.л.).