*На правах рукописи*

**ШАЙДУКО НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГНОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – Административное право;

административный процесс

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата

юридических наук

Люберцы – 2013

Работа выполнена в научно-исследовательском центре государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская таможенная академия»

|  |  |
| --- | --- |
| **Научный руководитель:** | Воронов Алексей Михайлович,доктор юридических наук, профессор, ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» |
| **Официальные оппоненты:** | **Стахов Александр Иванович,** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного и финансового права  ФГОБУ ВПО «Российская правовая академия»  **Кардашевский Владимир Викторович,**  кандидат юридических наук, доцент  начальник кафедры административной деятельности органов внутренних  ФГКОУ ВПО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» |
|  |  |
| Ведущая организация: | **ФГКОУ ВПО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»** |

Защита диссертации состоится «\_»\_\_ 2013 года в \_\_ часов на заседании совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Д 310.001.02 при государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская таможенная академия» по адресу: 140009, г. Люберцы Московской области, Комсомольский проспект, д. 4, аудитория 233 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская таможенная академия»

Автореферат разослан «\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2013 года.

|  |  |
| --- | --- |
| Ученый секретарь  диссертационного совета  кандидат юридических наук, доцент | И.В.Глазунова |

###### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время в Российской Федерации особенно актуальной становится задача обеспечения безопасности личности, общества и государства, т.к. данное обстоятельство вызвано появлением новых угроз, в том числе имеющих трансграничный характер.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» в статье 1 определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее - национальная безопасность), полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

Таким образом, защита интересов личности, общества и государства в целом обеспечивается комплексом организационных, технических, информационных, правовых и иных мер и мероприятий, направленных на обеспечение различных видов безопасности, составляющих содержание национальной безопасности Российской Федерации.

Одно из ведущих мест в государственной системе обеспечения безопасности занимают таможенные органы. В соответствии с Федеральным законом от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» на таможенные органы возложен целый ряд задач по содействию в осуществлении мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию».

Такие же задачи прописаны и в Таможенном кодексе Таможенного союза (далее – также ТК ТС), который устанавливает, помимо основных задач таможенных органов государств – членов Таможенного союза, «обеспечение в пределах своей компетенции мер по защите национальной безопасности государств – членов Таможенного союза».

Таможенные органы по своему административно-правовому статусу являются правоохранительными органами, таким образом, относятся к силам обеспечения национальной безопасности. Данное положение корреспондирует положениям Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, относящей органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, к силам, принимающим участие в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации.

Также в Положении о Федеральной таможенной службе, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2006 г.   
№ 459,прописаны полномочия «по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях и рассмотрению таких дел в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях; по осуществлению дознания и производства неотложных следственных действий в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; по осуществлению в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскной деятельности». В данном Положении закреплена правоохранительная функция административной деятельности таможенных органов, согласно которой таможенные органы обеспечивают общественную безопасность посредством выявления преступлений и административных правонарушений в сфере таможенной деятельности и привлечения лиц, их совершивших, к уголовной и административной ответственности.

Как показывает анализ данных нормативных правовых актов, таможенные органы при реализации своих полномочий обязаны принимать активное участие в обеспечении различных видов безопасности: международной, экономической, общественной, финансовой, пограничной, экологической, радиационной, военной и проч.

В этой связи, действующим законодательством определены рамки компетенции таможенных органов Российской Федерации в исследуемой сфере: обеспечение мер по защите национальной безопасности Российской Федерации, государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды, защиты прав интеллектуальной собственности и т.д.; а также предупреждение, выявление и пресечение административных правонарушений и преступлений.

Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года (далее - Стратегия) определяет ключевые условия и приоритеты совершенствования таможенной службы на долгосрочную перспективу во взаимосвязи с долгосрочными целями и задачами. Положения Стратегии соотносятся со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Основными направлениями внешнеэкономической политики Российской Федерации до 2020 года, Внешнеэкономической стратегией Российской Федерации до 2020 года, Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года, Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года.

Стратегической целью таможенной службы Российской Федерации является повышение уровня экономической безопасности Российской Федерации, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, полного поступления доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных производителей, охраны объектов интеллектуальной собственности и максимального содействия внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования.

К основным направлениям развития таможенной службы Российской Федерации Стратегия относит: таможенное регулирование; осуществление фискальной функции; правоохранительную деятельность и др. Реализуя правоохранительную функцию административной деятельности, таможенные органы осуществляют мероприятия по обеспечению экономической безопасности страны; борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, отнесенными законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов; борьбу с коррупцией и международным терроризмом; незаконным оборотом объектов интеллектуальной собственности; наркотических средств, психотропных веществ; оружия и боеприпасов; культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через государственную границу Российской Федерации, таким образом, обеспечивая общественную безопасность нашего государства.

Таким образом, вопросы изучения и анализа административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности современной России представляются весьма актуальными, что обусловлено рядом факторов:

*- во-первых*, принятием целого ряда основополагающих правовых актов   
в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», которая определяет основные направления обеспечения безопасности национальных интересов Российской Федерации; Федерального закона   
от 28.11.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», в котором прописаны основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также полномочия и функции сил обеспечения безопасности, к которым, в частности, отнесены таможенные органы;

*- во-вторых,* созданием Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее – Таможенный союз), принятием ТК ТС, Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ   
«О таможенном регулировании в Российской Федерации», а также значительным количеством международных нормативных правовых актов Таможенного союза. Для государств-членов Таможенного союза законодательство в таможенной сфере преобразовалось в сложную нормативную систему, основанную на международно-правовых актах ЕврАзЭС (ТК ТС, международные соглашения и решения Комиссии Таможенного союза). Решение задач управления таможенной деятельностью в Российской Федерации значительно сместилось на международно-правовой уровень;

*- в-третьих,* существует необходимость в анализе возложенных на таможенные органы задач по обеспечению общественной безопасности.   
В современной России предъявляются новые требования к формам и методам административной деятельности таможенных органов. Это напрямую связано с вступлением Российской Федерации в Таможенный союз и Всемирную торговую организацию, существенными изменениями в законодательном регулировании таможенной деятельности, а также принятием целого ряда международных соглашений.

Вышеуказанные факторы предопределили выбор темы диссертационного исследования и свидетельствуют о ее актуальности, научном и практическом значении.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Вопросам обеспечения национальной безопасности нашего государства посвящены многочисленные работы исследователей различных отраслей права. Административно-правовой аспект регулирования обеспечения общественной безопасности правоохранительными органамив различных сферах государственного управления рассматривались такими учеными, как   
М.А. Агабалаев, А.А. Варгузова, А.М. Воронов, В.В. Гущин, В.В. Денисенко, А.В. Зубач, И.Б. Кардашова, Ф.Е. Колонтаевский, А.М. Кононов, А.П. Коренев, Б.П. Кондрашов, М.В. Костенников, М.А. Лапина, А.С. Ловинюков,   
С.С. Маилян, А. Ф. Майдыков, А.Н. Позднышов, Л.Л. Попов, Ф. С. Разаренов, Б.В. Россинский, В.М. Редкоус, М.А. Рыльская, Ю.П. Соловей, С.А. Старостин, А.И. Стахов, Ю.В. Степаненко, В.В. Черников, Ю.Г. Шпаковский,   
А.П. Шергин, А.Ю. Шумилов, А.Ю. Якимов и др. Вместе с тем вопросы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации таможенными органами исследованы не были.

Научная задача заключается в разработке теоретических положений, направленных на выработку практических рекомендаций.

В качестве **объекта исследования** рассматриваются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления административной деятельности таможенными органами в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

**Предметом исследования** является административно-правовое регулирование деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

**Цель исследования** заключается в совершенствовании правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели поставлены и решены частные **задачи исследования**:

− проанализировать современное состояние обеспечения общественной безопасности;

− изучить понятие, сущность и содержание обеспечения общественной безопасности;

− определить роль и место таможенных органов в системе субъектов обеспечения общественной безопасности;

− выявить особенности административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности;

− выявить факторы, негативно влияющие на эффективность административной деятельности таможенных органов и создающие угрозы обеспечению общественной безопасности в таможенной сфере;

− проанализировать нормативные правовые акты, составляющие правовую основу административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности;

− рассмотреть организационно-правовой механизм взаимодействия таможенных органов с иными правоохранительными органами в исследуемой сфере в сфере обеспечения общественной безопасности;

− разработать предложения и рекомендации по совершенствованию правового регулирования и организации осуществления административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности.

**Методология и методика диссертационного исследования**. Методологическую основу исследования составляет диалектический метод познания, определяющий требования к научным исследованиям и позволяющий рассматривать функционирование таможенных органов как обусловленную социальной необходимостью деятельность государственных администраций по защите законных интересов личности, общества и государства.

При решении поставленных задач автором использовался широкий круг правовых, социологических и иных методов научного познания, среди них частно-научные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, экспертного моделирования, системного анализа и др.

С помощью исторического метода рассмотрены преобладающие тенденции в осуществлении административной деятельности таможенных органов, этапы их формирования и трансформации полномочий.

Сравнительно-правовой метод в основном был использован для выявления особенностей административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности.

Метод системного анализа был использован при изучении механизма правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности, выявлении его особенностей.

Применение логико-семантического метода позволило уточнить категориально-понятийный аппарат, определить сущность и характерные черты административной деятельности таможенных органов в исследуемой сфере.

Использование формально-юридического метода позволили определить место и роль таможенных органов в системе обеспечения общественной безопасности Российской Федерации, проанализировать правовую основу их административной деятельности в исследуемой сфере.

**Нормативной правовой основой исследования** явились нормы ТК ТС, решения Комиссии Таможенного союза (Евразийской экономической комиссии), международных нормативных правовых актов Таможенного союза, законодательные акты Российской Федерации, регламентирующие организацию правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности, нормативные правовые акты органов исполнительной власти.

**Эмпирической основой исследования** послужили аналитические материалы Евразийской экономической комиссии, данные статистической отчетности Федеральной таможенной службы, обобщенные материалы изучения правоохранительной деятельности таможенных органов   
за 2007-2012 г.г., а также личный опыт работы соискателя в Правовом управлении ФТС России.

**Теоретическую базу исследования** составляют разработанные как отечественными, так и зарубежными учеными положения о безопасности, в том числе и обеспечении национальной безопасности Российской Федерации.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что оно является одной из первых работ, посвященных комплексному исследованию правового регулирования административной деятельности таможенных органов Российской Федерации в сфере обеспечения общественной безопасности.

В работе подвергнуты анализу полномочия таможенных органов Российской Федерации в условиях членства Российской Федерации в Таможенном союзе; выявлены и проанализированы факторы, влияющие на эффективность осуществления ими административной деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности; разработана типология основных видов административной деятельности таможенных органов; указываются направления совершенствования организационно-правового механизма административной деятельности таможенных органов в исследуемой сфере; аргументирована целесообразность принятия Федерального закона «О правоохранительной службе в Российской Федерации», внесении изменений в Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и т. д.

Новизной отличается и ряд правовых категорий института административной деятельности таможенных органов, в частности, разработаны авторские определения понятий «административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности», «взаимодействие таможенных администраций» и др.

Отдельные элементы научной новизны исследования также нашли свое отражение в **основных положениях, выносимых на защиту.**

1. Сформулировано определение понятия «обеспечение общественной безопасности таможенными органами», под которым понимается деятельность таможенных органов в пределах своей компетенции по созданию и реализации действенного организационно-правового механизма, позволяющего защитить законные интересы личности, общества и государства.

2. Предложена авторская трактовка понятия «административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности» как одного из основных направлений их деятельности, осуществляемой в пределах своей компетенции, которая заключается в практической реализации административных полномочий в целях решения общих задач государственного управления по поддержанию состояния защищенности личности, общества и государства, а также специальных задач по борьбе с преступлениями и административными правонарушениями.

При этом под решением задач таможенных органов в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства следует понимать административную деятельность, направленную на проведение таможенного, валютного и иных видов контроля, осуществление которых возложено на таможенные органы, а также деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению административных правонарушений и преступлений.

Таким образом, наделение таможенных органов административными полномочиями свидетельствует об их активном участии в решении комплекса задач государственного управления, связанных в том числе с обеспечением общественной безопасности Российской Федерации.

3. Аргументировано, что основными направлениями административной деятельности таможенных органов являются:

* внутриорганизационная деятельность, которая заключается в подборе и расстановке кадров, перемещении их по службе, осуществлении материально-технических мероприятий для создания оптимальных условий организации данной деятельности и проч.;
* правоохранительная деятельность, которая состоит в осуществлении оперативно-разыскных и иных мер и мероприятий (напр. таможенный и валютный контроль), направленных на профилактику, а также выявление, пресечение, раскрытие преступлений и административных правонарушений, а также оказание взаимной административной помощи при осуществлении данных мер и мероприятий в таможенной сфере;
* правоприменительная деятельность, которая заключается в осуществлении административного производства по делам о нарушениях таможенного законодательства, оказании взаимной административной помощи при осуществлении процессуальных действий в таможенной сфере и др.;
* регулятивная деятельность, которая заключается в разработке и осуществлении мер, направленных на совершенствование правового регулирования в таможенной сфере;
* обеспечение безопасности личности, общества и государства в пределах компетенции, установленной действующим законодательством;
* международное сотрудничество, в том числе и в рамках Таможенного союза, по взаимодействию и обмену информацией с другими правоохранительными органами.

4. Определено, что под взаимодействием таможенных администраций с иными правоохранительными органами в сфере обеспечения общественной безопасности следует понимать основанную на законе и подзаконных актах, согласованную по времени, месту, целям, задачам, а также формам и методам деятельность таможенных органов и иных субъектов обеспечения безопасности, осуществляемую в пределах своей компетенции, направленную на решение задач борьбы с преступлениями и административными правонарушениями в таможенной сфере посредством комплексного подхода и эффективного использования всех имеющихся сил и средств.

Пути повышения эффективности взаимодействия в исследуемой сфере предполагаются в совершенствовании, прежде всего, правовой регламентации данного вида деятельности таможенных органов, в том числе и совершенствовании собственно порядка организации осуществления совместной с иными субъектами безопасности деятельности, направленной на обеспечение общественной безопасности.

5. Предложены направления совершенствования организационно-правового механизма административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

Аргументирована целесообразность принятия Федерального закона  
 «О правоохранительной службе в Российской Федерации», внесения изменений в Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации»; а также принятие новых, внесения дополнений и изменений в ряд действующих нормативных правовых актов, направленных на совершенствование правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности.

**Теоретическая и практическая значимость работы** определяются разработкой выводов, предложений и рекомендаций, которые обобщают и дополняют научные знания в области правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности. Автором предложен новый подход к исследованию организационно-правового механизма осуществления административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности, основанный на значительном материале, а также личном опыте работы соискателя в ФТС России.

Критический подход к оценке действующего законодательства Российской Федерации, а также практике его применения позволили диссертанту сформулировать выводы, предложения и рекомендации прикладного характера, которые могут быть использованы в целях совершенствования правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности, а также для разработки нормативных правовых актов Таможенного союза, в том числе касающихся взаимодействия таможенных органов Российской Федерации с иными правоохранительными органами в исследуемой сфере; в практической деятельности таможенных органов и их должностных лиц; в учебном процессе высших учебных заведений.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты диссертационного исследования докладывались автором на расширенных заседаниях научно-исследовательского центра, кафедры таможенного права, кафедры административного и финансового права Российской таможенной академии, на научно-практических конференциях в рамках исследуемой проблематики: международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юриспруденции» (г. Новороссийск, 2012 г.);   
II международной научно-практической конференции «Современная налоговая система: состояние и перспективы (национальный и международный опыт)»  
(г. Москва, 2012 г.); международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы административного и информационного права»   
(г. Москва, 2013 г.).

Отдельные выводы и рекомендации, полученные в результате исследования,нашли свое отражение в 8 научных публикациях автора, три из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных изданиях, определенных перечнем Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Результаты исследования внедрены в:

- практическую деятельность Федеральной таможенной службы, Шереметьевской таможни;

- научно-исследовательскую деятельность Российской таможенной академии в рамках промежуточного отчета по научно-исследовательской работе;

- в учебный процесс Российской таможенной академии при чтении лекций и проведении семинарских занятий со студентами по дисциплинам «Административная деятельность»,«Административное право», «Таможенное право».

**Структура диссертации** обусловлены целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих7параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

**ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность исследования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации; определяется степень научной разработанности исследуемой темы; раскрываются объект, предмет, цель, основные 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 структуре диссертации.

**Первая глава «Теоретико-правовые основы обеспечения общественной безопасности Российской Федерации таможенными органами»** включает три параграфа.

**В параграфе 1.2.«**Теоретические подходы к понятию, сущности и содержанию обеспечения общественной безопасности Российской Федерации**»** автором выявлено, что отличительная особенность многих современных исследований в области теории безопасности заключается в так называемом «допредметном» состоянии некоторых понятий и определений, выражающемся в неуточненности их содержания и объема, в отсутствии между ними необходимой логической связи, в остатках обыденного подхода в их трактовке.

В исследовании автором рассмотрены различные виды безопасности, которые не носят исчерпывающего перечня в действующем законодательстве. Некоторые авторы выделяют и исследуют такие виды безопасности, как юридическая, историческая, наряду с традиционными военной, биологической, демографической, информационной, промышленной, пожарной, психологической, радиационной, социальной, технологической, химической, экологической, экономической и т. д.

Констатируя факт обилия нормативных актов и отдельных норм, автор отмечает, что в настоящее время сложилась ситуация, когда не существует целостной системы законодательства в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации.

На основе результатов анализа действующих и разрабатываемых проектов нормативных правовых актов, соискателем выявлена явная избыточность, а порой и многократное дублирование как юридических, так и нормативно-технических требований по вопросам обеспечения так называемых «частных безопасностей», вводимых в оборот заинтересованными ведомствами. Особенно обращает на себя внимание возросшее количество законов, стандартов, норм и правил, регламентирующих порядок реагирования на угрозы техногенно-производственного и природно-экологического происхождения.

Соискатель указывает, что существующее в настоящее время множество локальных видов безопасности будет не столько способствовать совершенствованию теории безопасности, сколько приведет к правовому нигилизму и коллизии в данной сфере.

Автор приходит к выводу, что общественная безопасность находится в тесном взаимоотношении с другими видами социальной безопасности - личной и государственной, обусловленном наличием общего объекта охраны и защиты. Но вместе с тем специфика общественных отношений,составляющая их содержание, особенности правового регулирования позволяют определить сферы рассматриваемых явлений, что имеет значение для установления границ правоохранительной деятельности соответствующих органов.

**В параграфе 1.2. «Таможенные органы в системе субъектов обеспечения общественной безопасности Российской Федерации»** автор приходит к следующим выводам.

Имеют место определенные основания для того, чтобы различать систему безопасности и систему обеспечения безопасности. Во-первых, один из возможных подходов к раскрытию понятия «система безопасности» может предусматривать рассмотрение ее, прежде всего как иерархического многоуровневого построения, включающего национальную, региональную, субрегиональную и местную безопасность. Во-вторых, система безопасности должна включать в себя организационную структуру иерархически выстроенных субъектов ее обеспечения, прописанных в Федеральном законе «О безопасности».

При таком подходе, необходимым элементом системы обеспечения безопасности является также третий, концептуальный элемент, пред­ставляющий исходную правовую и организационную, официально признанную основу формирования и развития двух вышеупомянутых элементов системы, а именно− полномочия федеральных органов исполнительной власти, прописанные во второй главе Федерального закона   
«О безопасности».

В связи с изложенным, под системой обеспечения национальной безопасности следует понимать совокупность подчиненных общей цели обеспечения национальных интересов России и связанных между собой органов государственной власти, государственных, общественных и иных организаций и объединений граждан, принимающих участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также концептуальные основы и нормативные правовые акты, устанавливающие и регламентирующие правовые режимы всего спектра государственного управления в сфере обеспечения безопасности.

Автор отмечает, что таможенные органы по своему административно-правовому статусу являются правоохранительными органами, т.е. относятся к силам обеспечения национальной безопасности и занимают одно из ведущих положений в государственной системе обеспечения безопасности, так как свою деятельность осуществляют на передовых рубежах нашего государства.

Действующим законодательством Таможенного союза и Российской Федерации определены рамки компетенции таможенных органов в исследуемой сфере: обеспечение мер по защите национальной безопасности Российской Федерации, общественного порядка, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды, прав интеллектуальной собственности, а также предупреждение, выявление, и пресечение административных правонарушений и преступлений.

**В параграфе 1.3. «Современное состояние обеспечения общественной безопасности таможенными органами Российской Федерации»** автор отмечает, что практика обеспечения общественной безопасности в современной России тесно связана с развитием системы правоохранительных органов, которые на сегодняшний день должны обладать качественно новыми характеристиками.

В современных условиях, когда на повестке дня стоят проблемы бескомпромиссной борьбы с терроризмом, экстремизмом и различными проявлениями транснациональной преступности, государству и обществу нужны высокоэффективные правоохранительные органы. От этого напрямую зависит решение сложных вопросов, связанных с укреплением российской государственности, охраной прав и свобод человека и гражданина, правопорядка и обеспечения общественной безопасности.

Соискатель отмечает, что крайне необходим единый системный подход как при разработке понятийно-категориального аппарата и методологии теории безопасности, так и при принятии нормативных актов, регламентирующих деятельность субъектов безопасности.

Диссертантом выявлены факторы, негативно влияющие на эффективность административной деятельности таможенных органов и создающие угрозы обеспечению общественной безопасности в таможенной сфере.К ним относятся:

- отсутствие необходимых законодательных актов, противоречивость, наличие пробелов в существующих нормативных правовых актах, дестабилизирующих систему обеспечения безопасности;

- недооценка роли и значения таможенных органов в современном российском обществе, как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества;

- высокий уровень коррумпированности, а также излишняя бюрократизация в самих таможенных органах;

- недостаточная степень профессиональной квалификации и компетентности сотрудников таможенных органов, создающие препятствия эффективному выполнению ими своих функций;

- низкая организация взаимодействия с другими правоохранительными и иными органами и др.

Соискателем отмечено, что данные факторы негативно влияют на организацию административной деятельности таможенных органов в исследуемой сфере. Общественная безопасность сегодня чрезвычайно многомерное явление. Она не ограничивается правоохранительной и эколого-технической сферами, а охватывает буквально все стороны общественной жизни, все множество относительно самостоятельных подсистем, образующих общество и обеспечивающих его нормальное функционирование и развитие.

По мнению диссертанта, государственная политика в сфере обеспечения общественной безопасности должна иметь упреждающий характер, направленный на устранение причин и условий, способствующих возникновению и проявлению источников опасности, а не строиться в расчете на проведение чрезвычайных мер по ликвидации их последствий, а также должна быть ориентирована на последовательное наращивание усилий, направленных на реализацию интересов личности, общества и государства, их защищенности от угроз, исходящих от противоправных посягательств, а также в чрезвычайных ситуациях социального, природного и техногенного характера.

В связи с этим требуются новые подходы к формированию правовой базы в исследуемой сфере, а также проведение целого ряда организационных, технических и иных мероприятий, направленных на совершенствование административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства в целом.

**Вторая глава«Организационно-правовые основы административной деятельности таможенные органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации»** включает два параграфа.

**В параграфе 2.1.«Особенности организации административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации»** автор отмечает, что специфика и своеобразие различных направлений административной деятельности таможенных органов обусловили разделение должностных лиц таможенных органов на служащих государственной гражданской службы и сотрудников, реализующих правоохранительную функцию административной деятельности.

С учетом рассмотренной конструкции модели административной деятельности, а также особенностей прохождения службы и специфики деятельности таможенных органов, диссертантом сформулировано понятие «административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности», под которым следует понимать одно из основных направлений их деятельности, осуществляемой в пределах своей компетенции, которая заключается в повседневной практической реализации внешних и внутренних административных полномочий в целях решения общих задач государственного управления в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также специальных задач по борьбе с преступлениями и административными правонарушениями.

По мнению автора, наделение таможенных органов административными полномочиями свидетельствует об их активном участии в решении большого комплекса не только специальных, но и общих задач государственного управления, связанных в том числе с обеспечением общественной безопасности. При этом диссертантом разработана типология основных направлений административной деятельности таможенных органов.

**В параграфе 2.2. «Правовая регламентация административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации»** автором установлено,что в рамках Таможенного союза действует многоуровневая система таможенного законодательства, включающая ТК ТС, международные соглашения, решения Комиссии Таможенного союза (в настоящее время –Евразийской экономической комиссии), [Федеральный закон](garantF1://12080625.0) «О таможенном регулировании в Российской Федерации», иные федеральные законы, акты Правительства РФ, Указы Президента РФ и нормативные правовые акты Федеральной таможенной службы.

На основе проведенного исследования установлено,что таможенное законодательство включает в себя нормы, касающиеся регулирования отношений не только в сфере таможенного дела, но и других сферах – административной, уголовной, международной, налоговой, экологической, экономической и др.Рассмотренная автором система нормативных правовых актов составляет правовую основу и определяет содержание правового режима административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности.

В результате существенных изменений таможенного законодательства поменялась структура нормативных правовых актов, в которых регламентируются задачи, полномочия и функции таможенных органов. Характерной чертой нормативных правовых актов, регулирующих таможенное законодательство, является их цель, которая направлена на обеспечение национальной безопасности и безопасности жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды. Следовательно, осуществляя полномочия в сфере таможенной деятельности, таможенные органы,таким образом, обеспечивают общественную безопасность.

**Третья глава «Совершенствование правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации»** состоит из двух параграфов.

**В параграфе 3.1. «Взаимодействие таможенных органов с иными правоохранительными органами в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации»** автор отмечает, что взаимодействие является актуальной функцией государства в политике обеспечения общественной безопасности. На основе комплексного анализа научных подходов автором предложена трактовка понятия «взаимодействие» применительно к заявленной проблематике исследования.

По мнению соискателя, одним из основных организационно-правовых механизмов взаимодействия является институт оказания взаимной административной помощи, легальное определение которого закреплено   
в статье 123 ТК ТС. Организация взаимодействия при оказании взаимной административной помощи таможенных органов включает в себя, прежде всего, обмен информацией между таможенными органами государств-членов Таможенного союза, а также проведение отдельных форм таможенного контроля по поручению таможенного органа другого государства-члена Таможенного союза.

Автор отмечает, что с вступлением в ВТО Россия встала на путь интеграции в мировую экономическую систему, в связи с чем представляет несомненный практический интерес международный опыт взаимодействия таможенных администраций как государств-участников Таможенного союза, так и ВТО при осуществлении ими правоохранительной деятельности.

**В параграфе 3.2. «Основные направления совершенствования правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации»** на основе проведенного исследования автор предлагает ряд правовых мер и организационных мероприятий, направленных на совершенствование административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации.

Изучение правоприменительной практики ФТС России и таможенных администраций государств-членов Таможенного союза позволили выявить ряд проблем, которые возникают в ходе реализации норм ТК ТС и международных соглашений, в частности о взаимной административной помощи.Указанные проблемы имеют не только теоретическое, а прежде всего важное практическое значение − единообразное и неукоснительное применение таможенного законодательства Таможенного союза.

В целях повышения эффективности оказываемой таможенными службами государств-участников Таможенного союза взаимной административной помощи, по мнению диссертанта, необходима разработка выверенного непротиворечивого законодательства, основанного на международных актах и опыте правоприменительной практики в области таможенного дела в зарубежных странах.

Как показало проведенное диссертационное исследование, вопросы правового регулирования оказания взаимной административной помощи в виде информационного обмена являются в настоящее время наиболее актуальными, в связи с чем, диссертантом предложен ряд мер по их совершенствованию.

Также аргументирована целесообразность принятия Федерального закона  
 «О правоохранительной службе в Российской Федерации», внесения изменений в Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

В **заключении** подводятся итоги проведенной работы, делаются соответствующие выводы и даются рекомендации по их использованию.

В **приложения** вынесены некоторые эмпирические материалы, а также статистические данные правоохранительной деятельности таможенных органов в исследуемой сфере.

Основные положения диссертационного исследования отражены в опубликованных автором научных статьях, общим объемом 2,5 п.л.:

**Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации:**

1. Воронов А.Н., Шайдуко Н.В. Таможенные органы как субъекты обеспечения безопасности государства // Вестник Московского университета МВД России. - 2012. - №1. – С. 242-247 (0,3п.л.).

2. Шайдуко Н.В. К вопросу административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности // Оперативник (Сыщик). - 2013. - № 2. – С. 72-76 (0,4 п.л.).

3**.** Шайдуко Н.В. Совершенствование правового регулирования административной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности // Вестник Российской таможенной академии. - 2013. - № 2. – С. 67-70 (0,3 п.л.).

**Научные статьи, опубликованные в иных изданиях**

4. Шайдуко Н.В. Совершенствование правового статуса таможенных органов Российской Федерации // Приволжский научный вестник. - 2012. -   
№ 8. – С. 71-75 (0,3 п.л.).

5. Шайдуко Н.В. Современное состояние обеспечения общественной безопасности таможенными органами // Сборник материалов международной заочной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юриспруденции» (6 августа 2012 г.). - Новосибирск.: Изд. «Сибирская ассоциация консультантов», 2012. – С. 29-37 (0,3 п.л.).

6. Шайдуко Н.В. Вопросы организации взаимодействия таможенных и налоговых органов в целях обеспечения экономической безопасности // Сборник материалов II международной научно-практической конференции «Современная налоговая система: состояние и перспективы (национальный и международный опыт)». - М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2012. – С. 122-124 (0,3 п.л.).

7. Шайдуко Н.В. Современная интерпретация понятия «общественная безопасность» // «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики». - 2013. - № 01-02. – С. 80-83 (0,3п.л.).

8. Шайдуко Н.В.Основные направления административной деятельности таможенных органов // Сборник материалов международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы административного и информационного права». - М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2013. – С. 241-245 (0,3 п.л.).