

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

*На правах рукописи*



**ХРУСТАЛЕВ ДЕНИС АЛЕКСЕЕВИЧ**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 – Административное право, финансовое  
право, информационное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва  
2012

Работа выполнена в секторе административного права  
Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института  
государства и права Российской академии наук.

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
**Медведев Вадим Николаевич**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ, Совет безопасности  
РФ, советник аппарата

**Дугенец Александр Сергеевич**

кандидат юридических наук, доцент,  
юридический факультет ФГБОУ ВПО  
«Российский государственный университет  
нефти и газа им. И.М. Губкина», заместитель  
декана по научной работе

**Мельгунов Виталий Дмитриевич**

**Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Российский университет  
дружбы народов»**

Защита диссертации состоится 12 апреля 2012 г. в 12 часов на  
заседании Диссертационного совета Д.002.002.02 при Федеральном  
государственном бюджетном учреждении науки Института государства и  
права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул.  
Знаменка, д. 10.

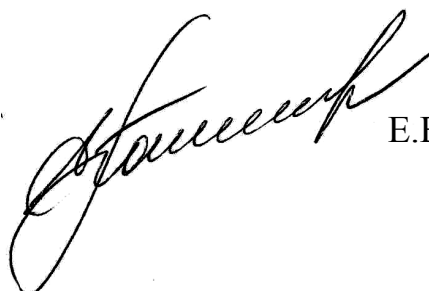
С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального  
государственного бюджетного учреждения науки Института государства и  
права Российской академии наук.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2012 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета,

кандидат юридических наук, доцент



Е.В. Понилова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Одной из основных проблем в современном процессе реформирования государственного управления в таможенной сфере является поиск оптимальной системы и структуры таможенных органов, а также выявление и закрепление на законодательном и подзаконном уровнях оптимальных форм и методов деятельности таможенной службы. Формирование Таможенного союза Евразийского экономического сообщества (далее – ЕврАзЭС) и вступление России во Всемирную торговую организацию (далее – ВТО) предопределяет появление в нашей стране новых подходов и принципов таможенного администрирования (переход к автоматическим таможенным процедурам, предварительный обмен данными автоматизированным способом, создание инновационных технологий таможенного контроля, а также создание партнерских отношений с бизнесом), что предполагает серьезные изменения как в функциях, которые выполняют таможенные органы, так и трансформацию всего административно-правового статуса таможенной службы.

При этом главные задачи ВТО – содействие в создании и развитии современных эффективных многофункциональных таможенных служб во всех странах мира, особенно в тех, где происходят серьезные экономические преобразования; разработка и распространение единых «правил игры» с целью ускорения мирового товарооборота, унификация и облегчение перемещения товаров и пассажиров через таможенные границы при обеспечении контрольных и фискальных функций таможни. Большое значение в этой связи придается содействию в гармонизации

таможенных систем и таможенного законодательства, модернизации таможенной администрации.

Правовые и особенно организационные проблемы функционирования таможенных органов, несогласованность действий ее органов и должностных лиц нередко способствуют нарушению прав лиц – добросовестных участников внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД). Это способствует формированию негативного мнения о таможенных органах российского государства, порождает правовой нигилизм. Правовые пробелы в законодательстве и, связанные с этим, организационные проблемы в механизме обслуживания участников ВЭД влекут нарушение их прав, должностные злоупотребления, а также способствуют развитию коррупции в таможенной сфере.

Особую актуальность выбранной тематике исследования придает появление новых системообразующих правовых актов в сфере таможенного дела, принятых как на уровне Российской Федерации, так и в рамках Таможенного союза Евразийского экономического сообщества. Одним из важнейших среди них являются Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза от 27 ноября 2009 года и Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Кроме того, после вступления России в ВТО начнет действовать и целый ряд международных договоров, соглашений и нормативных правовых актов в таможенной области.

Вышеназванные документы знаменуют существенные изменения в российском таможенном праве и смежных правовых областях, что позволяет по-новому взглянуть на организацию и функции таможенных органов, а также систему их взаимоотношений с иными субъектами таможенного дела.

В контексте создания Таможенного союза и Единого экономического пространства особую актуальность приобрела проблема уточнения современного административно-правового статуса таможенных органов, путей его трансформации в рамках концепции «сервисной таможни», а следовательно оптимизации функций и полномочий таможенной службы, что должно стать краеугольным камнем в стратегии дальнейшего реформирования таможенного администрирования российского государства.

Решение обозначенных проблем возможно лишь на основе глубокого анализа действующего законодательства в сфере внешнеэкономической деятельности, осмысления подходов выработанных в правовой науке к организации органов исполнительной власти, исследования правоприменительной практики таможенных органов.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод, что без фундаментальных научных исследований современных особенностей административно-правового статуса таможенных органов невозможно дальнейшее развитие и эффективное правовое регулирование этих вопросов на законодательном и подзаконном уровнях.

**Степень научной разработанности и теоретическая основа темы диссертационного исследования.**

За последнее время по проблемам правового статуса, реформированию и дальнейшему развитию таможенных органов Российской Федерации опубликовано большое число работ в виде диссертационных исследований, монографий и иных публикаций. В то же время, данные работы в основном, были опубликованы до формирования новой правовой базы Таможенного союза и Российской Федерации.

Таким образом, до настоящего времени проблема трансформации административно-правового статуса таможенной администрации в условиях создания Таможенного союза и вступления России в ВТО не только не получила необходимого правового обеспечения, но и не стала предметом глубокого научного осмысления и анализа.

Научную основу исследования составили научные труды по административному и таможенному праву, международному праву, общей теории права, а также уголовному и гражданскому праву.

Различные аспекты таможенного дела, в том числе и некоторые вопросы административно-правового статуса таможенных органов, получили свое отражение в работах Х.А. Андриашина, Д.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, В.В. Еремина, С.И. Истомина, Ю.Г. Кисловского, А.Н. Козырина, Р.А. Марченко, Г.В. Матвиенко, А.Б. Новикова, И.В. Тимошенко, С.В. Халипова и др.

Современное состояние и пути трансформации системы государственного управления в России, проблемы организации и функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации широко отражены в работах современных отечественных ученых – А.С. Автономова, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахраха, А.И. Бобылева, А.А. Гришковца, Ю.М. Козлова, О.Е. Кутафина, А.Ф. Ноздрачева, А.В. Оболонского, И.И. Овчинникова, В.В. Полянского, Л.Л. Попова, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, Н.Ю. Хаманевой и других ученых. Труды этих ученых сыграли значительную роль в выработке основных концептуальных положений и послужили методологическим фундаментом, на котором диссертантом строилось исследование.

Теоретические аспекты правового оформления государственной власти в Российской Федерации изложены в трудах В.В. Гошуляка, В.Г. Графского, В.Е. Гулиева, А.Г. Пархоменко, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко и др.

Непосредственно проблемам организации и реформирования таможенных органов посвящены работы Е.Н. Агишевой, А.К. Булатова, В.В. Заварзиной, Д.В. Заседателева, А.Г. Кабальнова, И.Г. Мильшиной, Б.Г. Никитина, Н.А. Сулова, Ю.В. Федасовой, Д.А. Янчукова и др.

Правовое обоснование финансово-экономических основ и ресурсов, в том числе, для создания современной системы таможенного администрирования в Российской Федерации, дано в работах А.Ю. Викулина, С.В. Королева, Г.А. Тосуняна и др.

Теоретическую базу диссертационного исследования составляют научные труды российских и ряда зарубежных ученых, занимающихся проблемами административного и таможенного права. В ходе исследования были использованы общетеоретические положения, изложенные в научных работах по административному праву, таможенному праву, международному праву, общей теории права, а также уголовному и гражданскому праву.

Наряду с научными разработками указанных авторов основой исследования послужил нормативный материал: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, приказы ФТС России, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, решения

Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда РФ, Высшего арбитражного Суда РФ; международные договора и соглашения.

### **Цели и задачи исследования**

Целью диссертационного исследования являются комплексный и всесторонний анализ основных особенностей административно-правового статуса таможенных органов в условиях создания Таможенного союза и членства Российской Федерации в ВТО; характеристике современных особенностей трансформации их функций и полномочий, а также формулированию практических рекомендаций по повышению эффективности деятельности таможенной службы в новых политико-экономических условиях.

*Для достижения указанной цели в работе ставятся и решаются следующие задачи:*

- на основе сравнительного анализа международно-правовых и российских правовых актов выявить и определить место и роль таможенных органов в системе органов исполнительной власти;
- охарактеризовать современные особенности административно-правового статуса таможенных органов Российской Федерации;
- выделить современные задачи, а также охарактеризовать изменения функций и полномочий таможенных органов в связи с созданием Таможенного союза и вступления России в ВТО;
- выявить основные существующие проблемы взаимодействия таможенных органов Таможенного союза в условиях функционирования Евразийского экономического сообщества и предложить варианты их решения;
- определить пути возможного реформирования административно-правового статуса таможенных органов;



- проанализировать перспективы совершенствования и оптимизации функций таможенных органов в контексте изменения их административно-правового статуса и реформы таможенного администрирования.

**Объектом** диссертационного исследования выступает административно-правовой статус таможенных органов.

**Предметом** диссертационного исследования является законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие процесс трансформации административно-правового статуса таможенных органов в условиях создания Таможенного союза Евразийского экономического сообщества и членства России в ВТО.

#### **Методологическая основа исследования.**

Методологической основой данной работы является система философских знаний, определяющая основные требования к научным теориям, к сущности, структуре и сфере применения различных способов познания и анализа. Для решения поставленных задач использовались различные научные методы исследования: из группы общенаучных - методы системного анализа и синтеза, сравнения, восхождения от абстрактного к конкретному, а также логический метод. Из группы частнонаучных: сравнительно-правовой, историко-правовой и другие общепринятые в правовой науке методы.

**Научная новизна диссертационного исследования** обусловлена постановкой проблемы, недостаточной степенью ее теоретической разработанности, попыткой выявить современные особенности административно-правового статуса таможенных органов. В диссертации предпринята попытка комплексного исследования трансформации административно-правового статуса таможенных органов в условиях

создания Таможенного союза и вступления Российской Федерации в ВТО, а именно:

- уточняется современное место и роль таможенных органов в системе органов исполнительной власти в условиях формирования Таможенного союза;

- выявлены и систематизированы основные изменения в функциях и конкретных полномочиях таможенных органов в новых политико-экономических условиях;

- сделана попытка установить взаимосвязь и взаимопроникновение норм международного и российского права в процессе трансформации административно-правового статуса таможенных органов;

- выделены актуальные проблемы взаимодействия таможенных органов в условиях функционирования Евразийского экономического сообщества;

- определены возможные пути дальнейшего реформирования и совершенствования системы и структуры таможенных органов в процессе интеграции государств-членов Евразийского экономического сообщества и членства России в ВТО.

**На защиту выносятся следующие основные положения и выводы:**

1. В работе доказано, что поиск оптимальной модели организации таможенной службы в России в новых политико-экономических условиях предполагает изменение всей системы таможенного администрирования, а именно: отказ от излишних и непрофильных функций таможенных органов, внедрение в практику деятельности прогрессивных таможенных технологий, реализацию кадровой политики, направленной на обеспечение таможенной службы высококвалифицированными специалистами. Это

предполагает формирование новой нормативной правовой базы, которая бы скорректировала бы административно-правовой статус таможенных органов в соответствии с концепцией «сервисной таможни».

2. На основе анализа функций, реализуемых таможенной службой, автор делает вывод о том, что нормативно-правовая база, сложившаяся на настоящий момент и определяющая административно-правовой статус таможенных органов, содержит ряд системных противоречий. В связи с этим предлагается оптимизировать систему органов исполнительной власти в сфере таможенного дела путем создания для реализации государственных услуг специального федерального органа исполнительной власти (например, Федерального таможенного агентства) и передачи правоохранительных функций таможенных органов иным органам исполнительной власти (ФСБ России, МВД России и т.д.).

3. На сегодняшний день таможенные органы России находятся в стадии активного институционального развития, на которое оказывают влияние два важных внешних фактора. Первый - присоединение Российской Федерации к Всемирной торговой организации, в рамках которого российское таможенное законодательство и таможенное администрирование должны быть гармонизированы в соответствии с общепризнанными международными нормами в области таможенного дела, а второй - формирование в рамках Евразийского экономического сообщества Таможенного союза. При этом делается вывод, о том, что направление реформы таможенного администрирования в России во многом повторяет путь реформирования таможенной системы Европейских стран, а современная структура таможенной службы России приобретает схожие черты с таможенными ведомствами Европейских стран, что, в свою очередь, должно упростить взаимодействие во

внешнеэкономической сфере и способствовать решению глобальных правоохранных задач.

4. В проведенном исследовании доказываемая позиция, о том, что к возложению на таможенные органы дополнительных контрольно-надзорных функций, следует обращаться только тогда, когда анализ всех иных вариантов решения соответствующей проблемы дает отрицательный или неудовлетворительный результат. В связи с чем возложение на таможенные органы дополнительных полномочий по проведению ветеринарного, транспортного, санитарно-эпидемиологического, фитосанитарного контроля, а также проверки качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации является нецелесообразным.

5. В работе высказано мнение что, несмотря на активное развитие в рамках Таможенного союза специальных наднациональных регулирующих органов, проблема улучшения взаимодействия таможенных органов стран-участниц не теряет свою актуальность. Среди них выделены и требуют решения ряд проблем до конца не решенных на сегодня: внедрение международных норм и стандартов, направленных на упрощение и гармонизацию таможенных процедур; создание единой автоматизированной информационной системы таможенных служб государств-участников Таможенного союза; объединение усилий по выработке совместных мер борьбы с правонарушениями и преступлениями, ведение оперативно-розыскной деятельности на территории Таможенного союза и др.

6. Требуется своего скорейшего решения при оптимизации системы таможенного администрирования дальнейшее совершенствование

взаимодействия таможенных органов и иных федеральных органов исполнительной власти. Необходимо создание объединенных информационных ресурсов таможенных органов и других федеральных органов исполнительной власти, использование новых прогрессивных принципов аналитической работы, принятие решений с использованием информационных технологий, что позволит повысить эффективность координации деятельности вышеуказанных органов, выделять приоритеты в организации их деятельности, упростить деятельность участников ВЭД.

7. В диссертации сформулированы конкретные предложения об оптимизации внутренней структуры таможенной службы. В частности, предлагается окончательно отказаться от практики создания специализированных региональных таможенных управлений (в частности, это касается Регионального таможенного управления организации силового обеспечения ФТС России) в связи с неэффективностью их деятельности.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключаются в том, что на основе проведенного исследования сделаны выводы, которые могут расширить основу для дальнейшей теоретической и практической разработки проблем реформирования административно-правового статуса таможенных органов, скоординировать взаимодействие публичной власти всех ее уровней по вышеуказанным проблемам, повысить эффективность и стабильность государственного управления в таможенной сфере.

Оценки и выводы, сделанные в диссертации, могут быть использованы органами государственной власти Российской Федерации (в первую очередь, таможенными органами) при определении возможных вариантов оптимизации системы таможенного администрирования.

Теоретические выводы и эмпирический материал диссертации может быть использован органами государственной власти Российской Федерации в законодательной и иной нормотворческой деятельности, а также в высших учебных заведениях в процессе преподавания учебных дисциплин «Административное право России», «Таможенное право России».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации обсуждались на заседаниях сектора административного права Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук и отражены в публикациях автора, а также в его выступлениях на научно-практических конференциях и семинарах по вопросам административного и таможенного права, в частности: на Республиканской научно-практической конференции, посвященной Году Республики Башкортостан и 15-летию юридического факультета Стерлитамакского филиала ГОУ ВПО «БашГУ», 15 октября 2010 г; Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы модернизации государственной политики России в условиях многоуровневой власти», Москва, 15 декабря 2010 г.

**Структура работы** отражает логику, цели и задачи исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, списка использованных источников и литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность избранной темы; степень ее научной разработанности, формулируются цели и задачи, определяется объект и предмет исследования, излагается методологическая основа, теоретическая и эмпирическая база исследования, раскрывается научная новизна и практическая значимость диссертации, выделяются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации полученных в его ходе результатов.

В первой главе *«Таможенные органы в системе органов исполнительной власти: правовые основы организации и функционирования»*, включающей 2 параграфа, дается краткая характеристика теоретическим основам организации и функционирования таможенных органов и их место в системе органов исполнительной власти.

Первый параграф *«Понятие, система и место таможенных органов в системе органов исполнительной власти»* посвящен определению места таможенных органов в современной системе федеральных органов исполнительной власти, а также выделению и уточнению основных признаков их административно-правового статуса.

Таможенные органы являются органами исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющими исполнительно-распорядительную деятельность. Исполнительно-распорядительная деятельность таможенных органов проявляется и реализуется в области перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, валютного контроля, по взиманию таможенных платежей, таможенному оформлению и контролю, борьбе с контрабандой, нарушениями

таможенных правил и т. д. В ходе реализации перечисленных направлений, таможенные органы выступают как административно-исполнительные. Их распорядительная деятельность тесно взаимосвязана с организационной. Оба эти вида деятельности тесно взаимосвязаны и в совокупности составляют единое целое. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» отнес ФТС России к числу федеральных органов исполнительной власти. Таможенные органы составляют единую централизованную систему.

Деятельность таможенных органов проявляется в различных формах. Многообразие задач и функций таможенных органов обуславливает многообразие форм их деятельности. Эти формы деятельности регламентируются в Таможенном кодексе Таможенного союза и Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации», актах законодательства, определяющих правовое положение таможенных органов, и в других нормативных актах, регулирующих таможенную деятельность.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих таможенное дело, позволяет определить таможенную службу, как федеральный, правоохранительный орган исполнительной власти, реализующий функции государства по контролю и надзору в области применения таможенного законодательства на территории Российской Федерации. Исследуя вопрос о месте таможенных органов в системе органов исполнительной власти автор подробно останавливается на изменениях в административно-правовом статусе ФТС России в условиях реализации административной реформы.



Система таможенных органов призвана обеспечить высокий уровень управляемости таможенными органами, соответствовать структуре и характеру внешнеэкономической деятельности и иметь механизмы адаптации к изменяющимся внешним условиям. В работе отмечено, что важнейшей задачей организации таможенного дела является выбор оптимальной системы таможенных органов, а также определение эффективных и рациональных форм и методов их деятельности и взаимодействия с другими государственными органами.

В общем виде, систему таможенных органов можно представить как обусловленную функциональной общностью, единством целей и задач (непосредственное осуществление таможенного дела), совокупность таможенных органов, существующих в рамках единой, централизованной системы. При этом система таможенных органов объединена функциональным единством органов, имеющих общий функциональный и организационный центр - ФТС России, и во взаимоотношениях друг с другом, характеризующихся соподчиненными организационными связями, и в целом составляет органически взаимосвязанную и единую, относительно обособленную группу звеньев таможенных органов.

В работе указано на то, что нормативно-правовая база сложившаяся на настоящий момент, и определяющая правовой статус органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, как федеральной службы, содержит ряд противоречий. Например, основная функция, реализуемая таможенной службой, а именно таможенное оформление, скорее относится к сфере оказания государственных услуг и имеет все присущие данной функции элементы. Также является серьезной проблемой для дальнейшего развития таможенных органов и тот факт, что большая часть таможенных служащих

являются федеральными государственными служащими, не имеющих статуса сотрудников, присущего служащим правоохранительных органов.

При этом автор, в качестве пробела действующего таможенного законодательства, отмечает тот факт, что в Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» дается понятие лишь федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела. В то же время понятие таможенного органа в данном акте отсутствует.

Во втором параграфе *«Основные задачи, функции и полномочия таможенных органов Российской Федерации»* анализируются изменения функций и полномочия таможенных органов в рамках функционирования Таможенного союза и формирования на его базе Единого экономического пространства.

В работе указано, что таможенные органы создаются для реализации всего комплекса мероприятий, составляющих таможенное дело (взимание таможенных платежей, таможенное оформление, таможенный контроль и т.д.). В этом случае реализация совокупности таможенных функций государства должна находиться в соответствии с таможенным делом, но при этом неоднозначно решается вопрос - осуществляют ли таможенное дело только таможенные органы или таможенные органы реализуют только часть таможенного дела в соответствии с закрепленными за ними функциями. Действительно, таможенные органы предназначены для реализации полномочий федеральной власти в сфере таможенного регулирования и внешнеэкономических отношений. Цель деятельности таможенных органов состоит, таким образом, в обеспечении, реализации целей и применении инструментария таможенного регулирования. Однако

таможенное законодательство по данному вопросу имеет явный пробел: цель деятельности таможенных органов не конкретизирована, так, например, не раскрыто содержание термина «в таможенных целях».

Современные полномочия таможенных органов условно можно разделить на две большие группы: полномочия таможенных органов в сфере экономики (таможенно-тарифное регулирование, фискальные функции, а также валютный и таможенный контроль); полномочия таможенных органов по обеспечению законности, правопорядка и экономической безопасности в Российской Федерации. Автор подробно анализирует трансформацию каждый из этих видов полномочий в контексте деятельности Таможенного союза.

В работе делается вывод, что таможенные органы выполняют большой набор управленческих функций, как в области таможенного дела, так и в иных областях. В качестве положительной тенденции в процессе реформирования таможенной администрации и контексте создания Таможенного союза следует отметить, в частности, ограничение на уровне таможенного законодательства таможенного контроля только целями обеспечения полноты, и своевременности уплаты таможенных платежей, и соблюдения запретов и ограничений, установленных в соответствии с действующем таможенным законодательством. При этом, по мнению автора, к возложению на таможенные органы дополнительных контрольно-надзорных функций, следует обращаться только тогда, когда анализ всех иных вариантов решения соответствующей проблемы дает отрицательный или неудовлетворительный результат.

Вторая глава ***«Административно-правовые особенности трансформации статуса таможенных органов в современной***

*России*», состоящая из трех параграфов, посвящена рассмотрению современных особенностей статуса таможенных органов.

В первом параграфе *«Основные направления развития административно-правового статуса таможенной службы России»* дается анализ возможных путей трансформации административно-правового статуса таможенных органов в новых политико-экономических условиях, складывающихся на Евразийском пространстве.

Создание Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана не могло не повлиять на изменения функций таможенных органов РФ, что очевидно повлияло на характеристику общего административно-правового статуса всей таможенной службы. Далее автор характеризует основные особенности и тенденции процесса трансформации статуса таможенной службы в контексте формирования Таможенного союза.

При анализе норм международного законодательства в области таможенного дела, становится все более очевидным усиление международной экономической интеграции, как на фоне общих внешне-экономических процессов, так и в части стремления каждого государства в отдельности к созданию общедоступного правового поля для международной торговли. Данное обстоятельство является закономерным следствием, учитывая, что в интересах каждого государства обеспечение стабильного доступа своих товаров на мировой рынок и достижения адекватной реакции других государств. Таким образом, это общая тенденция к установлению схожих таможенных процедур на Евразийской территории.

В то же время, в работе высказано мнение, что несмотря на очевидную необходимость вносимых в ТК ТС поправок, которые в том числе принципиально меняют технологическую схему действий

таможенных органов при проведении ряда таможенных процедур, вызывает сомнения способность таможенных служб Таможенного союза обеспечить их полную, синхронную и эффективную реализацию. Так, можно усомниться в способности таможенников ТС к информационному взаимодействию на уровне «удаленной очистки» товаров. Сама по себе новация будет полезной участникам внешнеторговой деятельности, однако состояние информационных сетей и оборудования таможенных органов государств – членов Таможенного союза вызывает сомнения в ее реализации. ФТС России уже не первый год реализует концепцию приближения таможенного оформления к границе, однако до сих пор не удалось до конца наладить взаимодействие даже на уровне декларирования товаров на границе с выпуском их в месте назначения.

Таким образом, анализ международных и российских актов в области таможенного дела применительно к изменению административно-правового статуса таможенной службы Российской Федерации позволили автору сформулировать следующие выводы:

1. Современное развитие таможенного дела на территории Таможенного союза характеризуется ярко выраженной тенденцией к интеграции, унификации. Показательным примером в этом плане является изменение концепции таможенного дела в странах-членах ЕС, появление наднациональных таможенных органов. Эти процессы приводят к значительным преобразованиям в национальных таможенных службах.

За последние десять лет таможенные службы зарубежных государств накопили огромный опыт модернизации и развития таможенного регулирования. Этот опыт сконцентрирован в национальных законах и практике их применения. Анализ зарубежного опыта с точки зрения

применимости конкретных мер в России позволил автору определить как позитивные, так и негативные тенденции этого процесса.

При этом в работе отмечено, что современная структура таможенной службы России имеет схожие черты с таможенными ведомствами Европейских стран, что в свою очередь упрощает взаимодействие в сфере международных торговых отношений и способствует решению глобальных правоохранительных задач.

2. Анализ мировой практики в таможенной сфере позволяет прогнозировать значительные перемены, связанные с изменением роли таможенной службы в ближайшие годы. Это связано со следующими обстоятельствами: увеличением сложности и расширением спектра требований, предъявляемых к таможенным службам, связанных с необходимостью повышения эффективности контроля за перемещением товаров через национальные границы; повышением ответственности таможенных органов всех уровней за проведение сборов косвенных налогов и акцизных сборов, их полноту; возрастанием влияния таможенных служб на формирование политики торговых отношений, социальной защиты населения, развития промышленности; необходимостью представительства таможни в правительствах для обеспечения более эффективного контроля за экспортом; возрастанием значения таможенной службы в борьбе с коммерческой фальсификацией; необходимостью совершенствования методов борьбы с контрабандой, нелегальной торговлей наркотиками и другими преступлениями.

Во втором параграфе *«Организационно-правовые проблемы взаимодействия таможенных органов Таможенного союза»* исследуются вопросы взаимодействия и координации таможенной службы РФ с таможенными органами государств - членов Таможенного союза.

По мнению автора, несмотря на определенные успехи, процесс формирования Таможенного союза характеризуется сложностью и многоплановостью, находится в непосредственной зависимости как от политических, так и экономических условий, складывающихся в государствах - участниках. Немаловажную роль в этом играет эффективность взаимодействия таможенных органов стран – участниц Таможенного союза. Взаимное обогащение опытом таможенных служб Таможенного союза осуществляется в разных формах и на различном уровне, избираемом каждой стороной в зависимости от национальных интересов, а, значит, и стоящих перед ней задач, профессиональных потребностей и возможностей.

В то же время, несмотря на наличие в рамках Таможенного союза специальных наднациональных регулирующих органов (например, Евразийской экономической комиссии, Объединенной коллегии таможенных служб государств-членов Таможенного союза и др.) проблема улучшения взаимодействия таможенных органов стран-участниц не теряет свою актуальность. Среди них необходимо выделить ряд направлений и вопросов в этом процессе, до конца не решенных.

1. Дальнейшее формирование единого правового поля в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. Это должно выражаться в принятии целого ряда межгосударственных, межправительственных и межведомственных договоров, соглашений, решений органов управления интеграцией, модельных законодательных актов и иных документов в целях единообразного правового регулирования правоотношений в деле интеграции.

2. Организация совместного контроля за перемещением товаров и транспортных средств и отмена таможенного контроля на общей границе

при безусловном обеспечении надежного таможенного контроля на своих внешних границах.

3. Повышение координации и взаимодействия таможенных служб по противодействию преступности, выявлению уголовных преступлений и пресечение административных правонарушений в области таможенного дела.

В третьем параграфе *«Совершенствование функций таможенных органов в условиях реформы таможенных правоотношений»* рассматриваются вопросы дальнейшего совершенствования и повышения эффективности деятельности таможенных органов.

Создание Таможенного союза со всей очевидностью показывает, что таможенное администрирование требуют дальнейшего совершенствования, что предполагает своевременное реагирование на процессы, происходящие в обществе; выявление законодательных пробелов и противоречий, а также их устранение; проведение мониторинга с целью установления неточностей в формулировках, содержащихся в нормах права. В работе отмечено, что принятие Таможенного кодекса Таможенного союза - ключевой этап в процессе международной экономической интеграции и унификации таможенных процедур.

В результате начавшегося перехода таможенной службы России на международные принципы осуществления таможенной политики процесс государственного таможенного регулирования и контроля постепенно смещается в сферу государственного таможенного сервиса. И этот процесс после принятия ТК ТС и Федерального закона «О таможенном регулировании в РФ» набирает ускорение. Вместе с тем, понимая, что вступление России в ВТО неизбежно повлечет за собой ослабление государственного таможенного контроля, серьезному реформированию в



этот период были подвергнуты правоохранные структуры таможенных органов. Декриминализация «товарной» контрабанды и отмена ст. 188 УК РФ существенно изменили их роль и место в системе обеспечения экономической безопасности России. Очевидна назрела необходимость «демилитаризации» таможенных органов, передача правоохранительных функций таможни другим правоохранительным органам, трансформация статуса службы в агентство.

Требуется совершенствования сама система таможенного контроля. Представляется необходимым более четкое законодательное выделение форм таможенного контроля, которые могут применяться на этапе таможенного оформления и на этапе последующего контроля. Это позволит определить последовательность применения форм таможенного контроля перед переходом к проведению специальной таможенной ревизии, являющейся наиболее серьезной по влиянию на хозяйственную деятельность проверяемого лица формой таможенного контроля.

Отдельно автор останавливается на необходимости развития современных таможенных технологий. Их несовершенство может привести к весьма значительным потерям для участников внешнеэкономической деятельности.

Отдельным вопросом в системе мер по совершенствованию функций таможенных органов является повышение эффективности борьбы с проявлениями коррупции и взяточничеством в таможенных органах. Это связано с тем, что масштабы коррупции в таможенных органах оказывают негативное влияние на деятельность государства, бизнес сообщества и эффективность функционирования таможенной системы в целом. Минимизировать коррупцию необходимо комплексно и системно, в

том числе путем проведения мероприятий, направленных на решение правовых, организационных и кадровых задач.

Таким образом, на сегодняшний день административно-правовой статус таможенных органов переживает серьезные изменения. Так, к положительным тенденциям с точки зрения разграничения компетенции государственных органов в сфере таможенного дела следует отнести ограничение на уровне таможенного законодательства таможенного контроля только целями обеспечения полноты и своевременности уплаты таможенных платежей и соблюдения запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности. К возложению на таможенные органы дополнительных контрольно-надзорных функций следует обращаться только тогда, когда анализ всех иных вариантов решения соответствующей проблемы дает отрицательный или неудовлетворительный результат.

Дальнейшая оптимизация системы таможенных органов должна продолжить реформирование территориальных таможенных органов в направлении сокращения лишних управленческих звеньев между ФТС России, устанавливающей правила таможенного оформления и таможенного контроля, и таможенными постами, непосредственно реализующими эти правила.

Итогом реализации указанных мероприятий будет единообразный подход к применению таможенных процедур и принципов таможенного администрирования в отношении участников ВЭД на всей территории Таможенного союза, повышение эффективности таможенного контроля на границах Таможенного союза, более согласованные с другими правоохранительными и контролирующими органами действия,

повышение результативности борьбы с контрабандой и иными таможенными правонарушениями.

**В заключении** диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы, в обобщенном виде формируются основные выводы, а также указываются проблемы, нуждающиеся в дальнейшем изучении.

*Результаты диссертационного исследования отражены в* следующих научных публикациях:

*Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК России:*

1. Хрусталеv Д.А. Трансформация административно-правового статуса таможенных органов в контексте формирования Таможенного союза // Хрусталеv Д.А. Томазова О.Е. Современное право. № 3. 2012. - 0,2 п.л.

*Работы, опубликованные в иных изданиях:*

2. Хрусталеv Д.А. Некоторые теоретические аспекты государственного контроля в сфере таможенного дела // Хрусталеv Д.А., Медведев В.Н. Актуальные проблемы правоприменительной деятельности: теория и практика: Материалы Республиканской научно-практической конференции, посвященной Году Республики Башкортостан и 15-летию юридического факультета Стерлитамакского филиала ГОУ ВПО «БашГУ», 15 октября 2010 г.- В 2-х томах.- Т. 1 // Отв. ред. Н.А. Шергенг. – Стерлитамак: РИО СФ БашГУ, 2010. - 0,25 п.л.

3. Хрусталеv Д.А. Таможенные органы в системе обеспечения безопасности Российской Федерации // Вопросы политологии. № 1. 2011. – 0,5 п.л.

4. Хрусталеv Д.А. Современные проблемы трансформации административно-правового статуса органов исполнительной власти // Хрусталеv Д.А., Медведев В.Н. Вопросы политологии. № 3. 2011. – 0,25 п.л.