

М.С. Морозова

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ ПРАВОВАЯ ЗНАЧИМОСТЬ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ РОССИИ В ЕДИНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПРОСТРАНСТВО

Повышенный интерес к государственному регулированию общественных отношений, возникающих в сфере таможенного дела, со стороны научного сообщества, а также участников внешнеэкономической деятельности обусловлен влиянием внутренних и внешних факторов, требующих совершенствования нормативной регламентации деятельности таможенных органов и лиц, участвующих во внешней торговле.

Россия переживает сложный этап своего развития, который обусловлен интенсивной интеграцией в различные мировые хозяйственные связи и отношения, что вызывает необходимость совершенствования правового регулирования таможенного дела как важного инструмента в использовании различных форм экономического сотрудничества.

На сегодняшний день самым масштабным и динамичным процессом для Российской Федерации является образование таможенного союза и как следствие интеграция в единое экономическое пространство. В этих условиях наиболее актуальной проблемой становится гармонизация и унификация законодательств государств-участников Таможенного союза с учетом общепризнанных норм и принципов международного права в той мере, в какой это необходимо для функционирования единого экономического пространства.

В свете указанных событий существует реальная необходимость совершенствования нормативной регламентации взаимодействия таможенных органов и лиц, участвующих во внешней торговле. Ведь от того, как определен порядок данных взаимоотношений зависит не только реализация прав отдельных субъектов, но и экономика государства в целом.

Если обратиться к зарубежному опыту, то можно увидеть, насколько высоки во многих странах требования, предъявляемые к качеству государственного управления. В последние годы правительства разных стран, неправительственные организации, Всемирный банк и бизнес-структуры активно действуют в этом направлении, вводя и оценивая уровень государственного управления с точки зрения его организации, демократичности и доступности, достижения высоких конечных результатов. Эффективность управления по результатам служит его главным индикатором в глазах мирового сообщества¹.

В свете указанных событий появляются новые возможности, а вместе с ними и новые угрозы. Возрастает и цена правовых ошибок. Поэтому так важны научные исследования приоритетных для права направлений.

К числу таких приоритетных направлений многие ученые относят исследование административных процедур². Административные процедуры и контроль — это ключевые вопросы права. От того, как они регламентируются, зависит многое: уровень защищенности прав и свобод личности, эффективность государственного управления, развитие экономики, устойчивость государства в целом. Задача нормативно-правового закрепления административных процедур и контроля очень сложна, так как нужно сбалансировать различные интересы — общие и частные, тщательно просчитать последствия принимаемых

¹ См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. — М., 2011.

² Там же.

решений. Если этого не сделать, административные процедуры и контроль из средств гармонизации отношений в сфере административного управления превратятся в непреодолимые барьеры, препятствующие реализации прав граждан и развитию общества в целом.

Необходимость практического внедрения института административных процедур отмечали в своих научных работах многие авторы, в частности Н.Б. Малявина связывает данную необходимость с потребностью формирования четких и единообразных правил деятельности органов публичной администрации в ходе реализации гражданами и юридическими лицами публичных прав и свобод, выстраивания прозрачных отношений в системе «человек-государство»³.

Начиная с 90-х гг. XX в. в России стали появляться научные работы, посвященные административным процедурам, их роли в системе отрасли административного права⁴. Но, не смотря на предпринятые попытки институт административных процедур исследован не достаточно широко, далеко не все ученые уделяют должное внимание вопросам рассмотрения административных процедур даже в рамках проблемного исследования⁵.

На сегодняшний день еще не было уделено должного внимания научному исследованию института административных процедур в деятельности таможенных органов РФ.

А ведь именно таможенные органы выполняют такие важные функции, как формирование значительной доли федерального бюджета страны, стимулирование развития внешней торговли страны, обеспечение экономической безопасности страны, содействие реализации единой торговой политики и т.д.

³ См.: Малявина Н.Б. Административные процедуры как средство противодействия коррупции в системе органов публичной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. 2008.

⁴ См.: Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и юридических лиц с органами государственного управления: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.М. Лазарев. – М., 2002; Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (регионально-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005; Хазанов С.Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Международный симпозиум: Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии. – Ташкент, 2005.

⁵ См.: Агапов А.Б. Федеральное административное право. – М., 1997.

В этой связи существует объективная необходимость определить, что понимается под «административной процедурой непосредственно осуществляемой в деятельности таможенных органов Российской Федерации».

В настоящее время законодательно не закреплено понятие «административная процедура», и, тем не менее, законодатель активно использует данный термин в федеральных законах, правовых актах Правительства РФ, правовых актах федеральных органов исполнительной власти, в том числе в правовых актах устанавливающих определенный порядок действий (административных процедур) таможенных органов РФ по исполнению государственных функций и предоставлению государственных услуг в сфере таможенного дела.

В науке также отсутствует единое мнение относительно понятия административной процедуры. Одни исследователи включают в их состав как позитивную, так и юрисдикционную административную деятельность, другие — только позитивную.

Например, определенный круг ученых, включая О.С. Беркутову, И.М. Лазарева понимают под административной процедурой урегулированную административно-процессуальными нормами правоприменительную деятельность органов исполнительной власти, направленную на реализацию своих полномочий во взаимоотношениях с не подчиненными им гражданами и организациями и не связанной с рассмотрением споров или применением мер принуждения⁶.

Автору исследования представляется более обоснованной точка зрения ученых, придерживающихся научной позиции Агафонова С.И., Тихого Р.С., Хазанова С.Д. согласно которой в административной деятельности органов исполнительной власти кроме позитивных процедур, с помощью которых происходит упорядочение этой деятельности, имеют место и коллизионные (административно-юрисдикционные) процедуры, отличающиеся от позитивных тем, что они нацелены на организацию рассмотрения споров и разрешение разногласий⁷.

⁶ См.: Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 9; Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 2002. – С. 54; Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 10.

⁷ См.: Агафонов С.И. Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулирования адми-

Также представляется интересным анализ определений административной процедуры содержащихся в законопроектах касающихся правового регулирования административных процедур. Так, в одном из законопроектов (проект депутата В.В. Похмелкина) административные процедуры определяются через позитивное правоприменение: как правила рассмотрения и разрешения административных дел исполнительными органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами, либо как осуществление управленческой деятельности по предоставлению, удостоверению, регистрации или приостановлению (прекращению) определенных правомочий организаций, индивидуальных предпринимателей и физических лиц⁸.

В проекте, предложенном Фондом «Конституция», понятие административных процедур связано с изданием, изменением или отменой индивидуальных административных актов по результатам административных процедур рассмотрения административных дел (ст. 1), а сама по себе административная процедура трактуется как порядок рассмотрения полномочным органом публичной администрации дел по инициативе граждан, их организаций (юридических лиц) либо по инициативе органов публичной администрации (ст. 2). Таким образом, понятие административной процедуры связано с рассмотрением административного дела. Само же административное дело определяется как совокупность документов и иных материалов, имеющих юридическое значение и связанных с принятием уполномоченным на то органом публичной администрации индивидуального административного акта (решения) по обращению (заявлению, жалобе) гражданина, организации (юридического лица) либо по своей инициативе⁹.

Значимым представляется также сопоставление юридических дефиниций рассматриваемого понятия,

административных процедур в зарубежных государствах // www.law-n-life.ru/arch/101_Agafonov.doc; Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (регионально-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005; См.: Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58.

⁸ Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» (Внесен депутатом Государственной Думы В.В. Похмелкиным).

⁹ См. Малявина Н.Б. Административные процедуры как средство противодействия коррупции в системе органов публичной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.

закрепленных в законодательстве зарубежных стран. В Законе Республики Казахстан «Об административных процедурах»¹ (п. 1 ст. 1) под административными процедурами понимаются:

1) порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий и их оформление;

2) процедура организации работы государственного аппарата;

3) процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан;

4) основные начала процедур принятия решений в области экономики.

В Законе Кыргызской Республики «Об административных процедурах»² (ч. 1 ст. 1) административные процедуры — это установленные регламентные нормы, определяющие основания, условия, последовательность и порядок рассмотрения и разрешения административных дел, которые включают в себя:

- порядок принятия и исполнения административными органами решений по осуществлению административных функций и полномочий;
- порядок организации работы административных органов;
- порядок административного рассмотрения обращений граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц по реализации или защите их прав и интересов.

Для более точного определения понятия административной процедуры необходимо остановиться на выявлении ее признаков и элементов.

Анализ признаков административной процедуры выделенных в научной литературе показывает, что к наиболее существенным из них относятся:

- системность, ориентированность на достижение конкретного социального результата;
- в состав системы входят последовательно сменяющиеся друг друга акты поведения;
- внутренняя структурированность целесообразными общественными отношениями;
- урегулированность специальными нормами, содержащимися в нормативных актах (нормативная модель юридической процедуры), или содержащимися в праворегулирующем договоре или ином индивидуальном юридическом акте (индивидуальная модель),
- иерархичность построения;
- постоянно находится в динамике, развитии;

– имеет служебный характер, т.е. выступает средством реализации основного общественного отношения¹⁰.

Элементами же административной процедуры, по мнению ученых являются:

а) процедурные правила, предназначенные для легального применения материальных и процессуальных норм;

б) определенный набор юридических действий и актов, совершаемых и принимаемых уполномоченными субъектами в пределах их компетенции;

в) реализация административных процедур на определенных стадиях посредством совершения юридически значимых действий;

г) продолжительность и периодичность административных процедур¹¹.

Обобщение вышеизложенных определений с учетом выявленных признаков и элементов административной процедуры позволяет сделать вывод о том, что наиболее приемлемым определением административной процедуры может быть следующее определение.

Административная процедура — это нормативно установленный порядок последовательно совершаемых действий органов публичного управления направленных на реализацию представленных им полномочий по рассмотрению и разрешению подведомственных административных дел или выполнению управленческих функций в механизме защиты прав граждан и юридических лиц.

Многообразие административной деятельности таможенных органов РФ содержит в себе действия по осуществлению широкого круга административных процедур. Прежде всего, можно выделить по-

зитивные административные процедуры, призванные упорядочить основные виды административной деятельности органов публичного управления, и юрисдикционные (коллизийные) административные процедуры, связанные с рассмотрением жалоб, а также разрешением разногласий и споров в сфере публичного управления. Данные процедуры достаточно часто используются в деятельности таможенных органов РФ в процессе выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в области таможенного дела.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что административные процедуры все активнее внедряются как в экономическую, так и в правоохранительную деятельность таможенных органов РФ, в этой связи таможенным органам РФ необходим более совершенный механизм правового регулирования деятельности по осуществлению административных процедур. В настоящее время таможенным органам РФ недостает предписаний административных процедур. Можно согласиться с мнением о том, что в законах прошлых лет и нашего времени, очень мало процедурных правил¹².

Из всего вышесказанного следует, что административные процедуры в деятельности таможенных органов РФ должны быть определены как нормативно установленный порядок последовательно совершаемых административных действий, направленных на реализацию представленных им полномочий по рассмотрению и разрешению подведомственных административных дел, выполнению управленческих функций, а также предоставлению гражданам и юридическим лицам, в соответствии со своей компетенцией, государственных услуг в сфере таможенного дела.

Библиографический список:

1. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. — М.: Статут, 2011.
2. Агапов А.Б. Федеральное административное право. Учебник. — М., 2008.
3. Агафонов С.И. Институт административных процедур и проблемы его реализации в деятельности органов внутренних дел: Монография. — Домодедово, 2009.
4. Беркутова О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.

¹⁰ См.: Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур. — Н.Новгород, 2006. — С. 5; Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. — 1990. — № 7. — С. 15.

¹¹ См.: Агафонов С.И. Институт административных процедур и проблемы его реализации в деятельности органов внутренних дел. — Домодедово, 2009. — С. 17.

¹² См.: Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. — 2002. — № 4. — С. 3.

5. Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимоотношениях с частными лицами: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
6. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
7. Малявина Н.Б. Административные процедуры как средство противодействия коррупции в системе органов публичной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
8. Никифоров М.В. Проблемы теории административных процедур. Монография. — Н.Новгород: Нижегородская правовая академия, 2006.
9. Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах» (Внесен депутатом Государственной Думы В.В. Похмелкиным).
10. Протасов В.Н. Модель надлежащей правовой процедуры: теоретические основы и главные параметры // Советское государство и право. — 1990. — № 7.
11. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в РФ (регионально-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2005.
12. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Административные процедуры и право // Журнал российского права. — 2002. — № 4.
13. Хазанов С.Д. Правовое регулирование административных процедур в российском законодательстве: состояние и перспективы // Международный симпозиум: Верховенство закона в сфере публично-правовых отношений. Смежные юридические профессии. — Ташкент, 2005.
14. Хазанов С.Д. Административные процедуры: определение и систематизация // Российский юридический журнал. — 2003. — № 1.

References (transliteration):

1. Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeyskogo opyta / Pod red. T.Ya. Khabrievoy, Zh. Marku. — М.: Statut, 2011.
2. Agapov A.B. Federal'noe administrativnoe pravo. Uchebnik. — М., 2008.
3. Agafonov S.I. Institut administrativnykh protsedur i problemy ego realizatsii v deyatelnosti organov vnutrennikh del: Monografiya. — Domodedovo, 2009.
4. Berkutova O.S. Administrativno-protsedurnye proizvodstva v sfere ispolnitel'noy vlasti: Dis. ... kand. yurid. nauk. — М., 2005.
5. Efremov M.O. Administrativnye protsedury kak forma realizatsii kompetentsii organov publichnoy vlasti vo vzaimootnosheniakh s chastnymi litsami: Dis. ... kand. yurid. nauk. — М., 2005.
6. Lazarev I.M. Administrativnye protsedury v sfere vzaimootnosheniy grazhdan i ikh organizatsiy s organami ispolnitel'noy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: Dis. ... kand. yurid. nauk. — М., 2002.
7. Malyavina N.B. Administrativnye protsedury kak sredstvo protivodeystviya korrupsitsii v sisteme organov publichnoy vlasti: avtoref. Dis. ... kand. yurid. nauk. — М., 2008.
8. Nikiforov M.V. Problemy teorii administrativnykh protsedur. Monografiya. — N.Novgorod: Nizhegorodskaya pravovaya akademiya, 2006.
9. Proekt Federal'nogo zakona № 64090-3 «Ob administrativnykh protsedurakh» (Vnesen deputatom Gosudarstvennoy Dumy V.V. Pokhmelkinym)
10. Protasov V.N. Model' nadlezhashchey pravovoy protsedury: teoreticheskie osnovy i glavnye parametry // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. — 1990. — № 7.
11. Tikhii R.S. Problemy pravovogo regulirovaniya administrativnykh protsedur v RF (regional'no-pravovoy aspekt): dis. ... kand. yurid. nauk. — Tyumen', 2005.
12. Tikhomirov Yu.A., Talapina E.V. Administrativnye protsedury i pravo // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2002. — № 4.
13. Khazanov S.D. Pravovoe regulirovanie administrativnykh protsedur v rossiyskom zakonodatel'stve: sostoyanie i perspektivy // Mezhdunarodnyy simpozium: Verkhovenstvo zakona v sfere publichno-pravovykh otnosheniy. Smezhnye yuridicheskie professii. — Tashkent, 2005.
14. Khazanov S.D. Administrativnye protsedury: opredelenie i sistematzatsiya // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2003. — № 1.