

## ТАМОЖЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

© 2018 г. С. А. Агамагомедова

Пензенский государственный университет  
E-mail: [saniyat\\_aga@mail.ru](mailto:saniyat_aga@mail.ru)

Поступила в редакцию 04.08.2016 г.

В условиях стремительных процессов евразийской экономической интеграции растут роль и значение эффективности таможенного контроля как вида государственного контроля, как основной формы государственного управления в таможенной сфере. Автор исследует существующие административно-правовые концепции таможенного контроля, выделяет его отличительные признаки, дает собственное определение данного понятия.

В качестве тенденций развития таможенного контроля называются: влияние международных стандартов в области таможенного регулирования на развитие законодательства о таможенном контроле; расширение наднационального уровня административно-правового регулирования таможенного контроля (уровня ЕАЭС); влияние информационных технологий на административно-правовое регулирование и практику реализации таможенного контроля; развитие риско-ориентированного подхода в реализации таможенного контроля; совершенствование административно-правовой регламентации административных процедур таможенного контроля.

**Ключевые слова:** таможенный контроль, таможенные органы, признаки таможенного контроля, вид государственного контроля, административные процедуры, евразийская интеграция, информационные технологии, контрольно-надзорные полномочия, риско-ориентированные подходы, безопасность.

В условиях развития интеграционных процессов на территории постсоветского пространства приобретают особую актуальность вопросы совершенствования таможенного администрирования. Таможенное законодательство стремительно развивается в рамках евразийской экономической интеграции. При этом все больше аспектов административной деятельности таможенных органов как органов исполнительной власти регулируются на наднациональном уровне, уровне интеграционного образования.

Вступление в силу Договора о Евразийском экономическом союзе дало новый толчок процессам гармонизации и унификации на территории государств, создавших Евразийский экономический союз (ЕАЭС)<sup>1</sup>. Создание Евразийского экономического союза как новой формы межгосударственной интеграции, в рамках которой обеспечиваются свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, проведение скоординированной,

согласованной или единой политики в определенных отраслях экономики, должно быть обеспечено в нормативно-правовом отношении.

Российская и зарубежная правовая наука давно констатирует влияние международной интеграции на правовое развитие<sup>2</sup>. Наиболее наглядно данное влияние происходит в сфере таможенного регулирования. Таможенное администрирование чутко и быстро реагирует на интеграционные процессы. Это закономерно, так как таможенное регулирование представляет собой правовое регулирование общественных отношений, связанных с трансграничным перемещением товаров. Именно таможенное регулирование призвано обеспечивать свободу перемещения товаров на определенной ступени экономической интеграции. При этом скорость влияния и реагирования таможенного законодательства не всегда гарантирует должное качество нормативно-правового регулирования в сфере внешнеэкономической деятельности. В этих условиях растет значимость эффективности

<sup>1</sup> См.: Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014 г.) (в ред. от 08.05.2015 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии // URL: <http://www.eurasiancommission.org/>

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т.Я. Правовая система Российской Федерации в условиях международной интеграции // Вестник РАН. Т. 85. 2015. № 3. С. 195.

государственно-управленческой деятельности в таможенной сфере, которая, в свою очередь, основана на таможенном контроле как базовом институте таможенного администрирования.

Проблемы таможенного контроля как вида государственного контроля, как комплексного правового явления, как одного из основных институтов таможенного права практически не рассматривались учеными.

Вопросы административно-правового регулирования таможенного контроля, общего порядка и форм его проведения в контексте таможенного администрирования так или иначе затрагивались в трудах ведущих специалистов в области таможенно-правовой тематики. Речь идет о таких отечественных ученых, как О.Ю. Бакаева, Б.Н. Габричидзе, О.В. Гречкина, С.И. Истомина, А.Н. Козырин, Г.В. Матвиенко, А.Б. Новиков, А.Ф. Ноздрачев, И.В. Тимошенко, А.А. Шахматьев, С.В. Халипов и др.

Отдельным аспектам таможенного контроля был посвящен ряд диссертационных исследований. Среди них отметим работы Н.В. Терехова<sup>3</sup>, Е.В. Сергеева<sup>4</sup>, А.А. Косова<sup>5</sup>, Н.А. Погодиной<sup>6</sup> и других ученых. Д.А. Янчуков исследует понятие государственного контроля в таможенной сфере<sup>7</sup>, в котором объединяет все виды государственного контроля (включая таможенный), осуществляемого таможенными органами.

Показательно, с нашей точки зрения, появление административно-правовых исследований контрольно-надзорной деятельности таможенных органов в сфере обеспечения безопасности<sup>8</sup>. Данное научное направление в условиях административной реформы и развития евразийской

экономической интеграции приобретает особую актуальность. Закономерно, что проблемы таможенного контроля в целом и отдельных его направлений в последние годы становятся объектом исследований представителей экономической науки<sup>9</sup>. При этом получил распространение такой аспект подобных исследований, который заключается в рассмотрении таможенного контроля в контексте оказания государственных таможенных услуг<sup>10</sup>.

Таким образом, таможенный контроль как социальное и правовое явление активно исследуется учеными с самых разных позиций. Это закономерно, так как данный вид государственного контроля призван обеспечивать базовые основы государственной и общественной безопасности, защиту прав и законных интересов всех участников таможенных правоотношений. В условиях развития интеграционных процессов предназначение таможенного контроля как формы таможенного администрирования трансформируется и приобретает качественно новые характеристики. В этой связи мы полностью разделяем позицию исследователей, заключающуюся в отнесении данного вида контроля к основным видам специального контроля, имеющим особую значимость на современном этапе становления в России рыночной экономики<sup>11</sup>.

Определение таможенного контроля традиционно содержится в таможенном законодательстве. Согласно п. 31 ч. 1 ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) таможенный контроль – совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками в целях обеспечения

<sup>3</sup> См.: Терехов Н.В. Таможенный контроль как средство выявления правонарушений во внешнеэкономической деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

<sup>4</sup> См.: Сергеев Е.В. Таможенный контроль: проблемы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

<sup>5</sup> См.: Косов А.А. Таможенный контроль как способ обеспечения законности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

<sup>6</sup> См.: Погодина Н.А. Таможенный досмотр товаров и транспортных средств как форма таможенного контроля: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010.

<sup>7</sup> См., напр.: Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Его же*. Государственный контроль в таможенной сфере в контексте реформирования системы таможенного администрирования // Труды ИГП РАН. 2011. № 2.

<sup>8</sup> См.: Шайдуко Н.В. Административная деятельность таможенных органов в сфере обеспечения общественной безопасности Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; Матвиенко Г.В. Таможенная служба на защите интересов национальной безопасности: проблемы реализации контрольно-надзорных полномочий // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2011. № 16. С. 75–81.

<sup>9</sup> См., напр.: Черемухина А.В. Совершенствование методических основ таможенного контроля после выпуска товаров на основе разработки концепции целенаправленного отбора объектов таможенных проверок: дис. ... канд. экон. наук. М., 2013; Слепцов М.В. Совершенствование управления таможенным контролем в интересах развития внешней торговли Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. М., 2011; Воржейкина А.Г. Совершенствование методических основ организации таможенного контроля за перемещением через таможенную границу РФ товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008; Юрьева Е.В. Совершенствование организационно-экономического механизма таможенного контроля товаров, содержащих объекты авторского права: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011; Александров Д.Л. Совершенствование управления деятельностью таможенных органов при осуществлении таможенных операций и таможенного контроля: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2013.

<sup>10</sup> См., напр.: Бек В.А. Система таможенного контроля как форма государственной услуги регулирования сферы торговли объектами интеллектуальной собственности: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2012.

<sup>11</sup> См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2013.

соблюдения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства государств — членов Таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы<sup>12</sup>.

Определение таможенного контроля менялось и развивалось вместе с таможенным законодательством. В соответствии со ст. 1 Таможенного кодекса РФ 1993 г. таможенный контроль выступал как одно из средств проведения таможенной политики в жизнь<sup>13</sup>.

Таможенный кодекс РФ 2003 г. содержит более точное и конкретное определение данного понятия: таможенный контроль — совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации (п. 19 ч. 1 ст. 11)<sup>14</sup>.

Данное определение практически в том же виде вошло в Таможенный кодекс ТС (п. 31 ч. 1 ст. 11) с учетом того факта, что под таможенным законодательством теперь понимается законодательство Таможенного союза и законодательства государств — членов Таможенного союза, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы.

Легитимное определение таможенного контроля в действующем таможенном законодательстве ТС практически полностью совпадает с определением, содержащемся в международной Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур 1973 г. (Киотская конвенция). Согласно п. E7./F3. Генерального приложения к ней “таможенный контроль” означает меры, применяемые таможенной службой для обеспечения соблюдения таможенного законодательства<sup>15</sup>. Таким образом, задолго до вступления России в ВТО положения национального законодательства в области таможенного контроля были приведены в соответствие с международными стандартами.

Определения таможенного контроля, близкие к законодательному, приводятся и в учебной литературе<sup>16</sup>. При этом под совокупностью осуществляемых таможенными органами мер понимаются формы и способы производства таможенного контроля<sup>17</sup>.

Таможенный контроль как вид государственного контроля назван в п. 3.1. ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” в перечне видов контроля, в отношении которых положения данного нормативно-правового акта не применяются<sup>18</sup>.

Что касается научных исследований в области таможенного контроля, то в этом плане определения контроля отличаются многообразием подходов и затрагивают различные аспекты данного понятия. Отдельные специалисты полагают, что таможенный контроль включает совокупность мер наблюдения за объектами контроля, проверки фактического соблюдения таможенных норм и правил и реагирование на установленные правомерные и неправомерные действия и бездействие контролируемых лиц, имеющих отношение к перемещению товаров через таможенную границу. Совокупность этих мер зависит от конкретных ситуаций, но в общем виде включает в себя организационно-управленческие меры<sup>19</sup>. По мнению А.Ф. Ноздрачева, под таможенным контролем имеется в виду совокупность положений, предусматривающих порядок совершения таможенных операций и определяющих статус товаров и транспортных средств для таможенных целей<sup>20</sup>.

О.Ю. Бакаева называет таможенный контроль одним из основных институтов таможенного права как комплексной отрасли законодательства, а также действенным средством предупреждения нарушений таможенного законодательства<sup>21</sup>. Аналогичную позицию высказывает Н.В. Терехов<sup>22</sup>.

Как полагает Г.В. Матвиенко, таможенный контроль представляет собой разновидность таможенного производства и в рамках таможенного процесса сосуществует с иными видами таможенных производств и процедур, сопутствует всему таможенному процессу<sup>23</sup>.

В процессуально-процедурном аспекте рассматривает таможенный контроль и А.Б. Новиков, понимая под ним совокупность контрольных процедур, реализующих формы таможенного контроля и формы

<sup>12</sup> См.: СЗ РФ. 2010. № 50, ст. 6615.

<sup>13</sup> См.: СПС “КонсультантПлюс”.

<sup>14</sup> См.: там же.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 2011. № 32, ст. 4810.

<sup>16</sup> См., напр.: Основы таможенного дела: учеб. пособие в VII вып. Вып. II. Организация и технология таможенного контроля / под ред. А.Г. Васильева, Е.Ф. Галанжина, А.Ф. Ленартовича. М., 1995. С. 5.

<sup>17</sup> См.: Юркин Т.Ю. Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 42.

<sup>18</sup> См.: Росс. газ. 2008. 30 дек.

<sup>19</sup> См.: Основы таможенного дела / под общ. ред. В.Г. Драганова. М., 1998. С. 109 (автор раздела — доц. В.Ф. Титов).

<sup>20</sup> См.: Таможенное право: учеб. / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2007. С. 24.

<sup>21</sup> См.: Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2004. С. 228.

<sup>22</sup> См.: Терехов Н.В. Указ. соч. С. 15.

<sup>23</sup> См.: Матвиенко Г.В. Правовые основы таможенного процесса / под ред. С.В. Запольского. М., 2011. С. 151.

управления контрольной деятельностью, которые осуществляются таможенными органами на базе системы управления таможенными рисками<sup>24</sup>.

Б.Н. Габричидзе определяет таможенный контроль как совокупность мер, акций, правовых актов и других действий, осуществляемых таможенными органами Российской Федерации в целях обеспечения законодательства Российской Федерации о таможенном деле, а также иного законодательства и международных договоров Российской Федерации, контроль за исполнением которых возложен на таможенные органы России<sup>25</sup>. Е.В. Сергеев считает, что таможенный контроль объединяет меры административного и финансового характера<sup>26</sup>.

А.А. Косов понимает под таможенным контролем специализированную контрольно-надзорную деятельность таможенных органов, осуществляемую на системной основе в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов, изданных на его основе и во исполнение, а также совершенствования таможенного регулирования в целях реализации задач в области таможенного дела, повышения эффективности и оптимизации деятельности таможенных органов<sup>27</sup>.

Что касается рассмотрения таможенного контроля как вида государственного контроля, то, как уже упоминалось выше, специальных исследований данной темы нет. Таможенный контроль называется различными авторами в качестве вида государственного контроля, однако единство мнений по вопросу отнесения его к определенной категории (разновидности) государственного контроля отсутствует. Так, классифицируя государственный контроль по отраслевой направленности на отраслевой и межотраслевой, отдельные ученые относят его к отраслевому государственному контролю (наряду с налоговым, валютным и др.)<sup>28</sup>.

А.М. Тарасов причисляет его к межотраслевому специализированному контролю (как и контроль за соблюдением антимонопольного законодательства)<sup>29</sup>.

Кроме того, с точки зрения ряда ученых, таможенный контроль — один из видов контроля по сферам деятельности<sup>30</sup>, а также разновидность государственного финансового контроля<sup>31</sup>.

Д.А. Федорковым таможенный контроль называется в перечне видов государственного контроля в рамках специализированного контроля (в зависимости от конкретного предмета контроля) в определенной сфере государственного управления<sup>32</sup>.

По мнению ряда специалистов, таможенный контроль — один из видов специального (функционального) контроля, когда контролируется одна из сторон деятельности подконтрольного объекта (так же, как валютно-экспортный контроль, контроль за соблюдением антимонопольного законодательства и др.)<sup>33</sup>.

На основании суждения Д.Н. Бахраха о том, что административный надзор всегда специализирован, направлен на соблюдение специальных правил (санитарных, ветеринарных, таможенных, рыбной ловли, торговли и др.), можно предположить, что таможенный контроль он относит к административному надзору, а таможенные органы (наряду с пограничными, органами Государственной инспекции безопасности дорожного движения и др.) — к субъектам административного надзора<sup>34</sup>.

В работах представителей экономической науки (В.А. Бек) высказывается мнение о том, что таможенный контроль вполне вписывается в общее определение “услуги” — деятельность (совокупность проверочных мероприятий), которую одна сторона (таможенные органы) может предложить другой (участники внешнеэкономической деятельности); неосязаемое действие, не приводящее к владению чем-либо. В то же время автор признает, что чистой услугой действия таможенных органов в части контроля за соблюдением таможенного законодательства назвать нельзя, поскольку контрольная или надзорная деятельность не может быть предложена<sup>35</sup>.

<sup>24</sup> См.: Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2011. С. 16.

<sup>25</sup> См.: Габричидзе Б.Н. Российское таможенное право. М., 2001. С. 223.

<sup>26</sup> См.: Сергеев Е.В. Указ. соч. С. 19.

<sup>27</sup> См.: Косов А.А. Указ. соч. С. 11.

<sup>28</sup> См.: Пылин С.В. Конституционно-правовые основы контроля в области местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 33.

<sup>29</sup> См.: Тарасов А.М. Государственный контроль в России: сущность, содержание, современное состояние // Журнал рос. права. 2002. № 1. С. 34.

<sup>30</sup> См.: Марков К.В. Государственный контроль: опыт и проблемы. М., 2005. С. 161, 162.

<sup>31</sup> См.: Комментарий к Таможенному кодексу Таможенного союза ЕврАзЭС от 27 ноября 2009 года (постатейный) (Антропцева И.О., Бевзюк Е.А., Бернев А.Э. и др.) (Подготовлен для системы “КонсультантПлюс”, 2014) (комментарий к ст. 110 ТК ТС).

<sup>32</sup> См.: Федорков Д.А. Таможенный валютный контроль экспортно-импортных операций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 20.

<sup>33</sup> См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев.

<sup>34</sup> См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005. С. 438, 439, 443.

<sup>35</sup> См.: Бек В.А. Указ. соч. С. 11.

Помимо традиционного для законодательства и доктринальной науки понятия таможенного контроля учеными используется понятие “контроль в области таможенного дела”. Безусловно, последнее понятие шире понятия таможенного контроля. В этой связи мы поддерживаем позицию Н.В. Терехова о том, что контроль в области таможенного дела выступает более объемной категорией, чем таможенный контроль, так как охватывает и производство по делам о нарушениях таможенных правил, и юрисдикционный контроль, и механизм прокурорского надзора<sup>36</sup>.

В административно-правовых научных исследованиях используется также понятие “государственный контроль в таможенной сфере”, под которым понимается «контроль со стороны уполномоченных государством органов за законностью действий в процессе подготовки к перемещению через таможенную границу товаров и транспортных средств, самого перемещения через нее товаров, транспортных средств и других предметов, а также в ходе “постконтроля” в целях осуществления эффективной таможенной политики в обществе и для обеспечения прав участников таможенных отношений»<sup>37</sup>.

Данное понятие имеет сложный, комплексный характер. Государственный контроль в таможенной сфере включает в себя таможенный контроль, полномочия по осуществлению которого принадлежат исключительно таможенным органам, и все иные виды государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которых частично (при определенных условиях, например, при трансграничном перемещении товаров) возложены на таможенные органы.

В современных условиях таможенные органы в пределах своей компетенции осуществляют иные виды контроля, в том числе экспортный, валютный и радиационный, в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза (п. 5 ст. 94 ТК ТС).

Законодатель на уровне таможенного союза называет три вида контроля, оставляя при этом данный перечень открытым и отсылая к национальному уровню правового регулирования различных “иных” видов контроля.

Анализ обширной нормативно-правовой базы в сфере регламентации контрольных функций таможенных органов позволяет говорить о целой системе контроля, сформировавшейся в таможенной

административной практике. Данная система включает в себя несколько видов государственного контроля и надзора. Среди них: транспортный контроль, отдельные проверочные мероприятия в рамках санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и ветеринарного надзора, санитарно-эпидемиологический контроль и другие виды.

Учеными также используется понятие контроля за деятельностью таможенных органов, который осуществляется по трем направлениям: 1) ведомственный контроль со стороны вышестоящих таможенных органов; 2) контроль прокуратуры в форме прокурорского надзора; 3) судебный контроль<sup>38</sup>.

А.Б. Новиков также исследует систему контроля за деятельностью таможенной администрации, в качестве контрольных субъектов в которой выступают Счетная палата, судебные органы, прокуратура<sup>39</sup>.

Данный подход понятен, его спецификой выступает принцип отнесения деятельности таможенных органов к контролируемой системе. Все научные позиции, рассмотренные нами выше, применяют при исследовании таможенного контроля критерий отнесения таможенных органов в контролирующей системе. В этой связи следует выделить ведомственный контроль деятельности таможенных органов, который сочетает оба этих принципа; при его проведении деятельность таможенных органов является одновременно элементом и контролирующей, и контролируемой системы.

Анализ далеко не всех существующих в юридической науке определений таможенного контроля позволяет сделать вывод о том, что ученые рассматривают таможенный контроль с самых разных позиций. При этом все теоретико-доктринальные взгляды исследователей можно разделить на две группы. Первая группа рассматривает таможенный контроль в рамках системы таможенного контроля, как такового; вторая – выходит за рамки данной системы и позиционирует таможенный контроль в более широкой системе государственного управления в контексте иных видов государственного контроля и надзора. Первая группа ученых рассматривает таможенный контроль как: совокупность мер (действий); совокупность положений (норм, правил); институт таможенного права; средство предупреждения нарушений таможенного законодательства; разновидность таможенного производства в рамках таможенного

<sup>36</sup> См.: Терехов Н.В. Указ. соч. С. 62.

<sup>37</sup> Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 10.

<sup>38</sup> См.: Таможенное право: учеб. / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. С. 621.

<sup>39</sup> См.: Новиков А.Б. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.

процесса; специализированную деятельность; статус товара (категория, определяющая статус товара); услугу.

Другая группа исследователей, проповедующих “расширительное толкование” понятия таможенного контроля, позиционируют таможенный контроль в контексте таких категорий, как “контроль в области таможенного дела”, “государственный контроль в таможенной сфере”.

Кроме того, ведущие исследователи в области таможенного права (А.Ф. Ноздрачев, Б.Н. Габричидзе) определяют таможенный контроль неотъемлемым элементом структуры таможенного дела наряду с таможенными режимами, таможенными платежами, перемещением через таможенную границу товаров и транспортных средств и другими “блоками”<sup>40</sup>. Близкую позицию занимает Д.А. Янчуков, который включает таможенный контроль в качестве составляющей в структуру современного таможенного дела наряду с таможенными режимами, принципами перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, таможенным оформлением и иными элементами<sup>41</sup>.

Все рассмотренные нами концепции имеют право на существование и только подтверждают сложность и комплексность категории “таможенный контроль”. В этой связи следует поддержать позицию Г.В. Матвиенко о перспективности использования системного подхода в анализе контроля в области таможенного дела. По ее мнению, контрольно-надзорную деятельность таможенных органов необходимо также рассматривать в системе всеобщего государственного контроля<sup>42</sup>.

Формирование единого экономического пространства и вступление Российской Федерации в Таможенный союз обуславливают новый этап правового регулирования контрольной деятельности органов государственной власти. В этой сфере специалисты выделяют две тенденции: 1) прекращение осуществления отдельных видов государственного контроля на границе с государствами, входящими в Таможенный союз; 2) установление единого порядка осуществления государственного контроля (надзора) на таможенной территории Таможенного союза<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Таможенное право: учеб. / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. С. 4; Габричидзе Б.Н. Указ. соч. С. 16.

<sup>41</sup> См.: Янчуков Д.А. Государственный контроль в таможенной сфере: административно-правовые аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 50, 51.

<sup>42</sup> См.: Матвиенко Г.В. Указ. соч. С. 151.

<sup>43</sup> См.: Правовое регулирование государственного контроля / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев.

Таким образом, в условиях евразийской интеграции система государственного контроля на границе с государствами – участниками интеграционных образований реформируется, оптимизируется, ее регулирование переходит на наднациональный уровень.

Согласно п/п. 3 п. 1 ст. 6 ТК ТС совершение таможенных операций и проведение таможенного контроля, в том числе в рамках оказания взаимной административной помощи, являются одной из основных задач таможенных органов на таможенной территории таможенного союза.

В соответствии с п/п. 1 п. 1 ст. 12 Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (в ред. от 13.07.2015 г.) “О таможенном регулировании в Российской Федерации”<sup>44</sup> проведение таможенного контроля, совершенствование методов проведения таможенных операций, создание условий, способствующих ускорению товарооборота при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации, являются одной из основных функций (обязанностей) таможенных органов.

Следует согласиться с научной позицией, что контроль – системный признак управления, он характеризует любое направление деятельности таможенных органов<sup>45</sup>, и в той или иной мере всю деятельность таможенных органов можно связать с таможенным контролем<sup>46</sup>.

Таким образом, таможенный контроль в современных условиях выступает в качестве одной из основных задач таможенных органов, важнейшей функции (обязанности) таможенных органов, а также является основой контрольно-надзорного направления административной деятельности таможенных органов. В то же время таможенный контроль – это одна из функций государственного управления в таможенной сфере, он обусловлен необходимостью регулирования общественных отношений в области перемещения товаров через таможенную границу и обеспечением безопасности. Последний аспект приобретает в условиях глобализации, развития экономической интеграции и обострения международной политической обстановки особую важность.

Таможенный контроль обладает совокупностью признаков, характерных черт, которые отражают его специфику и дифференцируют его как вид в общей системе государственного контроля в целом.

<sup>44</sup> См.: Росс. газ. 2010. 29 нояб.

<sup>45</sup> См.: Матвиенко Г.В. Указ. соч. С. 146.

<sup>46</sup> См.: Зубач А.В., Ронжина Н.А., Терентьев Р.В. Институты административного и таможенного права, регулирующие деятельность таможенных органов: учеб. СПб., 2012. С. 153.

1. Таможенный контроль осуществляется от лица государства и представляет собой функцию государственного управления в таможенной сфере.

2. Правовое регулирование таможенного контроля в условиях экономической интеграции осуществляется на международном, региональном и национальном уровнях. Правовое регулирование таможенного контроля развивается под воздействием международных стандартов в области таможенного администрирования.

3. Проведение таможенного контроля относится к исключительной компетенции таможенных органов как федеральных органов исполнительной власти. Иные государственные органы полномочиями в области проведения таможенного контроля не обладают.

4. Таможенный контроль связан с осуществлением внешнеэкономической деятельности; объекты таможенного контроля являются элементами контролируемой подсистемы в рамках перемещения товаров через таможенную границу.

5. Таможенный контроль осуществляется посредством административных процедур в строго определенных законодателем формах, перечень которых является закрытым и исчерпывающим. Административные процедуры в рамках проведения таможенного контроля имеют в определенной степени ограничительный, принудительный характер, обеспеченный властными полномочиями таможенных органов.

6. Таможенный контроль есть основа, стержень контрольно-надзорной деятельности таможенных органов.

7. Таможенный контроль неразрывно связан с иными направлениями административной деятельности таможенных органов (разрешительной, правоохранительной, деятельностью по предоставлению услуг и др.). Так, результаты таможенного контроля являются основой правоохранительной деятельности таможенных органов.

8. Таможенный контроль ограничен временными и пространственными рамками.

9. Таможенный контроль сочетает в себе признаки контроля и административного надзора как форм управленческой деятельности.

10. Таможенный контроль призван обеспечивать совокупность публичных интересов целого ряда субъектов таможенных правоотношений: государства, участников внешнеэкономической деятельности, неограниченного круга лиц как потребителей продукции, перемещаемой через таможенные границы.

В условиях интеграционных процессов на территории постсоветского пространства нормативно-правовая база регламентации таможенного контроля включает в себя три уровня: 1) международные акты и соглашения; 2) региональные нормативные акты в рамках ЕАЭС; 3) национальное законодательство государств – членов ЕАЭС.

Таким образом, таможенный контроль – это вид государственного контроля, осуществляемый таможенными органами как федеральными органами исполнительной власти в пределах предоставленных контрольно-надзорных полномочий в целях соблюдения таможенного законодательства, реализуемый в установленных законодательством формах посредством административных процедур, регулируемый на международном, региональном и национальном уровнях и направленный на обеспечение общественной и государственной безопасности, защиты прав и интересов участников таможенных правоотношений.

Нами предпринята попытка выделить тенденции развития таможенного контроля как вида государственного контроля в условиях евразийской экономической интеграции.

1. В условиях интеграционных процессов продолжается влияние международных стандартов в области таможенного регулирования на развитие таможенного законодательства. Данная тенденция отмечалась автором в отношении таможенного контроля товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности как одного из направлений таможенного контроля<sup>47</sup>. В современных условиях данное влияние направлено уже не на национальный уровень, а на уровень наднационального регулирования, т.е. нормативно-правовую базу ЕАЭС. Речь идет прежде всего о таких базовых стандартах в области таможенного регулирования, как Киотская конвенция, Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и др. Анализ положений проекта Таможенного кодекса ЕАЭС, который в настоящее время проходит процедуры внутригосударственного согласования, подтверждает эту тенденцию<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> См.: Агамагомедова С.А. Взаимовлияние международного и национального права в сфере трансграничной защиты прав интеллектуальной собственности // Журнал рос. права. 2013. № 12. С. 122–129.

<sup>48</sup> См. подробнее: Агамагомедова С.А. Проект Таможенного кодекса Евразийского экономического союза: приоритеты и перспективы // Законодательство. 2016. № 1. С. 41–48; *Ее же*. Оптимизация таможенных операций в проекте Таможенного кодекса Евразийского экономического союза // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 4 (33). С. 80–86.

2. Важным направлением развития таможенного контроля в современный период является расширение наднационального уровня правовой регламентации. Все большая часть аспектов контрольно-надзорной деятельности таможенных органов регламентируется на уровне нормативных актов интеграционного образования.

3. Нельзя не сказать сегодня о влиянии информационных технологий на развитие таможенного контроля. Процесс трансформации государственного управления “оттеняет” формирование информационного общества — феномен на первый взгляд скорее технологический, нежели политический или правовой. Но, происходя в обществе, электронная, или цифровая, революция изменяет все общественные институты, в том числе само государственное управление<sup>49</sup>. Информационные технологии упрощают и ускоряют административные процедуры таможенного контроля, в то же время тенденции в развитии таможенного контроля влияют на вектор информатизации в таможенной сфере.

4. В качестве еще одного приоритета развития таможенного контроля в современных условиях нами выделено применение системы управления рисками (СУР) в контрольно-надзорной деятельности таможенных органов. СУР применяется в таможенном контроле с 2004 г., но в современных условиях меняется вектор ее направленности в таможенном администрировании. Действующей системе таможенного контроля присуще смещение акцентов с этапа таможенного декларирования товаров на период после выпуска товаров. Сегодня таможенный контроль после выпуска товаров является приоритетным направлением таможенного контроля в целом. Данная тенденция связана со снижением административных барьеров для бизнеса. В этих условиях в таможенном администрировании становятся актуальными вопросы применения риско-ориентированного подхода к участникам ВЭД при проведении таможенных проверок как основной формы таможенного контроля

<sup>49</sup> См.: *Талапина Э.В.* Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М., 2015.

после выпуска товаров. Дифференциация участников ВЭД на различные группы в зависимости от ряда установленных критериев становится основой принципа выборочности таможенного контроля<sup>50</sup>.

5. Современное административно-правовое регулирование таможенного контроля осуществляется посредством административно-процедурных норм. Административные процедуры таможенного контроля совершенствуются, развиваются, шлифуются правоприменительной практикой таможенных органов. Совершенствование административно-правового регулирования этих процедур — гарантия достижения цели таможенного контроля. Ведущие российские ученые неоднократно подчеркивали, что на повестке дня остро стоит вопрос о резком усилении законодательного регулирования административных процедур. Необходимо вывести их из сферы фрагментарного ведомственного регулирования и поставить на прочный фундамент закона<sup>51</sup>.

“Беспробельная”, системная регламентация административных процедур таможенного контроля позволит обеспечить права подконтрольных субъектов, интересы государства и всех участников таможенных правоотношений.

Таким образом, таможенный контроль в современных условиях выступает в качестве одного из видов государственного контроля, осуществляемого таможенными органами в целях обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и интересов участников таможенных отношений. Развитие системы таможенного контроля в условиях евразийской интеграции продолжается и направлено на обеспечение оптимального баланса между интересами государства и его граждан, бизнеса, а также интересами самого интеграционного образования.

<sup>50</sup> См.: *Агамагомедова С.А., Шишкина О.В.* Таможенный контроль после выпуска товаров: учеб. пособие. СПб., 2014. С. 134–143.

<sup>51</sup> См.: *Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Тихомиров Ю.А.* Административная реформа: решения и проблемы // Журнал рос. права. 2006. № 2. С. 16.

## CUSTOMS CONTROL IN CONDITIONS OF EURASIAN ECONOMIC INTEGRATION: CONCEPT, CHARACTERISTICS, DEVELOPMENT TRENDS

© 2018 S.A. Agamagomedova

*Penza state University  
E-mail: saniyat\_aga@mail.ru*

Received 04.08.2016

In the context of rapid processes of Eurasian economic integration are growing role and importance of the effectiveness of customs control as a form of state control, as the main form of public administration in the field of customs. The author examines the existing legal and administrative concept of customs controls, makes it stand out features, gives his own definition of this concept.

As the development trend of the customs control referred to by the author: the impact of international standards in the field of customs regulations on the development of legislation on customs control; extension of supra-national administrative and legal regulation of customs control (EAEC level); impact of information technology on the administrative and legal regulation and practice of implementation of customs control; risk-based approach in the implementation of customs control; improving the administrative and legal regulation of administrative procedures of customs control.

**Key words:** customs control, customs authorities, customs control symptoms, the kind of state control, administrative procedures, Eurasian integration, information technology, control and supervisory powers, risk-based approach, safety.