

МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ

© 2011 г. Галина Владимировна Матвиенко¹

Краткая аннотация: укреплению правопорядка и режима законности перемещения товаров через таможенную границу служат разнообразные юридические средства, в совокупности образующие механизм правового регулирования в таможенной сфере. Особое внимание в статье уделено соотношению понятий “таможенное регулирование” и “таможенное дело”, которое раскрывается через механизмы реализации и принуждения.

Annotation: rule of law and the rule of law regime of movement of goods across the customs border are a variety of legal means, collectively forming a mechanism of legal regulation in the customs area. Particular attention is paid to the relationship between the concepts “customs” and “customs”, which is revealed through the mechanisms of implementation and enforcement.

Ключевые слова: механизм правового регулирования, таможенное регулирование, таможенное дело, таможенный процесс.

Key words: mechanism of legal regulation, customs regulations, customs, customs process.

Современное таможенное законодательство определяет понятие, цели правового регулирования в таможенной сфере, позволяет выделить основные его принципы и элементы. Категории механизма правового регулирования в науке уделено немало внимания. Наша задача – раскрыть его особенности в таможенной сфере, определить его внутреннее строение¹.

Обратимся к теории права в целях выяснения существа правовых категорий “правовое регулирование”, “механизм правового регулирования”.

С.С. Алексеев отмечает, что “правовое регулирование – это осуществление с помощью системы правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных предписаний и др.) результативного, нормативно-организационного воздействия на общественные отношения в целях их упорядочения, охраны, развития в соответствии с требованиями экономического базиса, общественными потребностями данного социального строя”².

В качестве системы правовых средств механизм правового регулирования рассматривают большинство ученых, исследующих данные вопросы.

Теоретики права спорят: с какого момента нормы права начинают оказывать свое воздействие

на поведение субъектов регулируемых общественных отношений?

Так, С.Н. Братусь полагал, что правовое регулирование исчерпывается фактом издания нормы права³, С.С. Алексеев считает, что данный процесс завершает толкование нормативного акта⁴, ряд ученых связывают окончание правового регулирования с фактом реализации правовой нормы⁵. Отсюда – разные взгляды и на содержание механизма правового регулирования, способы, внутреннее наполнение данного понятия.

В юридической литературе большое внимание уделено также функциям, задачам правового регулирования, внутренней структуре его механизма⁶.

Ученые единогласно признают наличие у правового регулирования особых элементов, без которых регламентация отношений будет неэф-

³ См.: Братусь С.Н. О роли советского права в развитии производственных отношений. М., 1954. С. 52.

⁴ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 129.

⁵ См., например: Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Способ правового регулирования. Саратов, 2010. С. 34; Витченко А.М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974. С. 42; Шейндлин Б.В. Сущность советского права. Л., 1959. С. 110.

⁶ См., например: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве; Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972; Шундилов К.В. Механизм правового регулирования. Учебн. пос. Саратов, 2001.

¹ Профессор кафедры финансового права Российской академии правосудия, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: galina7772005@yandex.ru).

² Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. I. М., 1981. С. 289.

фективной, бессмысленной. Это – цель, предмет и принципы правового регулирования.

Цель в праве представляет собой “идеально предполагаемую и гарантированную государством модель какого-либо социального явления, состояния или процесса, к которой при помощи юридических средств стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности”⁷.

По мнению В.Л. Кулапова и И.С. Хохловой, цель – “выраженный законодателем в правовых нормах результат, достижение которого ожидается в процессе деятельности граждан”⁸.

Предметом правового регулирования традиционно признаются общественные отношения, т.е. устойчивые связи двух или более субъектов (граждан или их объединений), возникающие у них при наличии взаимопересекающихся интересов по поводу определенного объекта, в регулировании которых заинтересована определенная группа населения или все общество в целом. Объектом правового регулирования выступают поступки людей⁹.

Обратимся к понятию “таможенное регулирование”, раскроем его цели и предмет, анализируя положения таможенного законодательства.

Большой энциклопедический словарь определяет цель как *“идеальное, мысленное предвосхищение результата деятельности”*¹⁰.

Цели таможенного регулирования нормативно закреплены только на уровне национального Закона¹¹. К ним относятся:

1) обеспечение выполнения Российской Федерацией международных договоров, составляющих договорно-правовую базу Таможенного союза, решений его органов в сфере таможенного регулирования и таможенного дела;

2) обеспечение экономической безопасности России при осуществлении внешней торговли товарами;

3) совершенствование государственного управления в сфере таможенного дела;

4) обеспечение соблюдения прав и законных интересов лиц, осуществляющих деятельность,

связанную с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, а также иных лиц, реализующих права владения, пользования и распоряжения товарами, ввезенными в Российскую Федерацию и вывозимыми из Российской Федерации;

5) создание условий для развития внешнеэкономической и внешнеторговой деятельности, инфраструктуры в сфере таможенного дела.

Цель таможенного регулирования в Таможенном союзе, на наш взгляд, совпадает с задачей его формирования – обеспечить свободное перемещение товаров во взаимной торговле и благоприятные условия торговли Союза с третьими странами, а также развитие экономической интеграции сторон¹². Решение о формировании Таможенного союза принимается Межгоссоветом ЕврАзЭС – высшим органом Таможенного союза – после проведения ряда мероприятий, направленных на образование правового поля для эффективной торговли: введение единого таможенного тарифа, мер нетарифного регулирования, правил исчисления таможенных платежей, производства таможенного оформления и контроля.

Представляется, что полноценный Таможенный союз может быть создан по достижении перечисленных задач, а также при условии установления единых валютных ограничений, унификации правил взимания налогов и таможенных сборов и законодательства об ответственности за нарушения таможенных правил. Решение перечисленных задач в законодательстве Союза определяется как “правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами”¹³.

⁷ Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 44.

⁸ Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Указ. соч. С. 75.

⁹ См.: Шундилов К.В. Указ. соч. С. 10; Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Указ. соч. С. 41.

¹⁰ Большой энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1997. С. 1434.

¹¹ См.: Федеральный закон “О таможенном регулировании” от 27 ноября 2010 г. (далее – Закон о таможенном регулировании) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

¹² См.: Договор между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией “О создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза” от 6 октября 2007 г. (Подписан в г. Душанбе) // СПС “КонсультантПлюс”.

¹³ См.: ст. 1 Таможенного кодекса Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. (в ред. Протокола от 16 апреля 2010 г.) (далее – ТК ТС) // СПС “КонсультантПлюс”.

Таким образом, нормативно определен **предмет** таможенного регулирования – круг общественных отношений, подлежащих правовой регламентации.

Регулирование правоотношений в таможенной сфере осуществляется на двух уровнях: наднациональном и национальном. В этой связи в п. 2 ст. 1 ТК ТС указано, что в рамках Союза оно осуществляется в соответствии с таможенным законодательством Союза, а в части, не урегулированной таким законодательством, – до установления соответствующих правоотношений на уровне таможенного законодательства Таможенного союза – в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза.

Пунктом 2 ст. 1 Закона о таможенном регулировании очерчен круг вопросов, образующих предмет регулирования на национальном уровне.

Анализ положений ТК ТС, Федерального закона позволяет утверждать, что на международном уровне предмет таможенного регулирования определен довольно нечетко, нередко нормы Кодекса носят отсылочный характер, *что усложняет восприятие норм таможенного законодательства в целом и приводит к проблемам правоприменения.*

Однако очевиден критерий разграничения полномочий между органами правотворчества в ЕврАзЭС и национальными органами в части таможенного регулирования. К *“единому знаменателю”* приведены нормы, регламентирующие отношения, возникающие в связи и по поводу перемещения товаров и транспортных средств через общие таможенные границы (статус невластных субъектов, таможенные процедуры и порядок осуществления таможенных операций, отдельные вопросы производства таможенного обложения и таможенного контроля). Отношения, направленные на организацию деятельности таможенных органов и обеспечение вопросов национальной безопасности, не решенных в рамках отдельных соглашений между странами Таможенного союза, а также вопросы, прямо указанные в ТК ТС, относятся *к ведению национальному.* Действительно, п. 1 ст. 4 Закона гласит: “Правовые отношения, связанные с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, регулируются в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза”.

В национальном таможенном законодательстве закреплён термин “таможенное дело”, взаимосвязь которого с таможенным регулированием возможно проследить, на наш взгляд, раскрыв

элементный состав *механизма правового регулирования в таможенной сфере.*

Категория “механизм правового регулирования” в юридической науке считается наиболее устойчивой, однако единого мнения по поводу его содержательной характеристики не существует.

Наиболее развернуто концепция механизма правового регулирования была представлена С.С. Алексеевым. Ученый характеризует его как совокупность, взятую в единстве юридических средств, с помощью которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения. Он утверждает, что механизм правового регулирования – категория широкая, охватывает все правовые средства, “собирает их” и “представляет” по своим местам, в результате чего возникает целостный механизм, каждая часть которого взаимодействует с другими и выполняет свои специфические функции. По мнению С.С. Алексеева, данная категория характеризуется наличием стадий правового воздействия¹⁴. Несомненным преимуществом данной концепции является применение системного подхода в изучении такого правового явления. В.Н. Протасов отмечает: “Здесь, по существу, мы видим попытку представить некую систему правовых средств, поскольку речь идет на самом деле о (1) составе, (2) структуре, (3) функционировании (динамике) некоторого объекта”¹⁵.

Н.И. Матузов и А.В. Малько дают следующее определение: “Механизм правового регулирования – это система юридических средств, организованных наиболее последовательным образом в целях упорядочения общественных отношений, содействия удовлетворению интересов субъектов права”. Авторы также приводят понятия “цель”, “средства” и “условия эффективности механизма правового регулирования”.

Так, цель механизма правового регулирования заключается, по их мнению, в обеспечении упорядочения общественных отношений, гарантировании справедливого удовлетворения интересов субъектов. Таким образом, такая категория выступает в роли “специфического канала”, соединяющего интересы субъектов с ценностями и доводящего процесс управления до логического результата. Механизм правового регулирования – система различных по своей природе и

¹⁴ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. С. 29, 30; *Его же.* Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 153–156.

¹⁵ Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 92.

функциям юридических средств, объединенных одной целью. Эффективность достигается созданием “режима благоприятствования для развития полезных общественных отношений”¹⁶.

В связи с тем что механизм правового регулирования – сложное понятие, включающее систему правовых средств, возникает необходимость отграничить его от категории “правовая система”.

Под правовой системой обычно понимают совокупность юридических явлений, существующих в обществе, весь арсенал правовых средств, находящихся в его распоряжении¹⁷. Отдельные ученые рассматривают правовую систему как более широкое понятие, включающее в себя наряду с категорией “механизм правового регулирования” и такие категории, как “право”, “юридическая практика”, “господствующая правовая идеология”. Некоторые склонны отождествлять данные понятия, толковать механизм правового регулирования широко. Так, например, В.Л. Кулапов, И.С. Хохлова полагают, что “правовые средства – многообразное правовое явление различного порядка, опосредующие перевод юридических целей в реальный результат. В своей совокупности они составляют механизм правового регулирования. В широком понимании к правовым средствам относятся все элементы правовой системы”.

В науке высказывается мнение о том, что механизму правового регулирования придается слишком важное значение. Оно “нагружается” непосильными для данной категории задачами. В.Н. Протасов указывает, что «правовое регулирование поведения требует такого множества компонентов и связей между ними, что с их характеристикой может справиться лишь понятие “система”, а не понятие “механизм”». Ценность данной категории, по его мнению, заключается в том, что “механизм правового регулирования предстает как совокупность элементов, связей и динамических закономерностей, необходимых и достаточных для урегулирования одного элементарного акта поведения, т.е., по существу, он характеризует принцип действия права”¹⁸. Утверждается также, что в таком контексте следует изучать отраслевые механизмы правового регулирования, являющиеся механизмами правовой системы.

Терминология таможенного законодательства за последние несколько лет претерпела значи-

тельные изменения. В ТК ТС и Законе о таможенном регулировании содержатся такие термины, как “таможенное регулирование”, “таможенное дело”, “таможенная процедура”.

Обратим внимание на то, что таможенное законодательство не регламентирует в полном объеме юрисдикционную деятельность таможенных органов, поэтому использование термина “механизм таможенного регулирования” не позволит в достаточной степени отразить все многообразие правовых средств, используемых в данной области. На этом основании предлагается в контексте данного исследования использовать термин “механизм правового регулирования в таможенной сфере”.

Воспринимая концепцию механизма, выдвинутую Н.И. Матузовым и А.В. Малько, можно определить, что *механизм правового регулирования в таможенной сфере* представляет собой совокупность различных по своему назначению юридических средств, взаимодействие которых приводит к возникновению, изменению, прекращению правоотношений в рассматриваемой области.

Поскольку таможенное регулирование осуществляется на двух уровнях – наднациональном и национальном, полагаем, что можно говорить о *наличии межотраслевого механизма правового регулирования в таможенной сфере (международно-правового и национального)*.

Чтобы разобраться в сущности средств правового регулирования в области таможенного дела, обратимся к теории права.

Сторонники широкого взгляда на механизм правового регулирования причисляют к правовым средствам “широкий круг разнообразных правовых инструментов, главным из которых является само право”, а также, собственно, нормы права, правовые принципы, юридические факты, правоотношения, правовые институты, процедуры, режимы и механизмы, договоры и правоприменительные акты, правореализационные действия и операции и пр.¹⁹

С.С. Алексеев в числе основных юридических средств правового регулирования называет: 1) юридические нормы; 2) индивидуальные акты применения норм права, принимаемые судебными и иными государственными органами по конкретным делам в целях обеспечения требований правовых норм в реальной жизни; 3) правоотношения; 4) акты реализации прав и обязанностей,

¹⁶ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. Учеб. М., 2004 // СПС “КонсультантПлюс”.

¹⁷ См.: Матузов Н.И. Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 29, 30.

¹⁸ Протасов В.Н. Указ. соч. С. 98, 99.

¹⁹ См.: Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Указ. соч. С. 83.

т.е. юридически значимые действия субъектов конкретных правоотношений, направленные на исполнение юридической обязанности и использование правомочий.

В числе элементов механизма правового регулирования (кроме указанных С.С. Алексеевым) Н.И. Матузов и А.В. Малько называют также юридический факт или фактический состав (особенно организационно-исполнительный правоприменительный акт) и факультативный элемент – охранительный правоприменительный акт. По мнению ученых, “в качестве своеобразных дополнительных элементов механизма правового регулирования могут выступать акты официального толкования норм права, правосознание, режим законности и др.”.

В науке существуют и иные точки зрения на содержание данного понятия. Так, В.М. Сырых критикует подобное восприятие учеными рассматриваемой правовой категории. По его мнению, в механизм правового регулирования входят не только правовые средства (инструменты) юридического воздействия. Главный недостаток, как он считает, в теории С.С. Алексеева и авторов, разделяющих его мнение о структуре механизма правового регулирования, состоит в том, что “такие правовые процессы, как правотворчество, применение права, в механизм правового регулирования непосредственно они не включают и считают, что эти процессы представлены в нем лишь конечными результатами в виде нормативных актов, технико-юридических средств и др.”.

Ученый полагает, что “механизм правового регулирования можно рассматривать как сложную систему, состоящую из: 1) правовых средств; 2) субъектов, осуществляющих правовое регулирование или правовую деятельность; 3) юридически значимых результатов их деятельности”²⁰.

В этой связи интерес вызывает позиция К.В. Шундикова, который разграничивает понятия “механизм правового регулирования” и “правовой механизм”.

Под механизмом правового регулирования, с его точки зрения, понимается взятая в единстве система *всех правовых средств*, организованных последовательным образом, с помощью которых обеспечивается результативное специально-юридическое воздействие на общественные отношения. Подобное явление В.Н. Протасов называет механизмами правовой системы.

²⁰ См.: Сырых В.М. Теория государства и права. Учеб. М., 2004. С. 166.

Правовой механизм представляет собой *необходимый и достаточный для достижения конкретной юридической цели* системный комплекс юридических средств, последовательно организованных и действующих поэтапно по определенной нормативно заданной схеме (процедуре). Данная категория в системном подходе В.Н. Протасова получила название отраслевого механизма правового регулирования.

Представляется верной классификация юридических средств на средства права (средства-инструменты) и средства правореализации. Средства-инструменты представляют собой правовую базу для регулирования общественных отношений. Средства правореализации – акты практической реализации установленных в Законе положений о статусе субъектов, выраженных в форме документа или действия²¹.

В.А. Сапун приводит более развернутую классификацию правовых средств. Так, по уровню решаемых в правовом регулировании задач выделяются общие и специальные правовые средства.

В зависимости от содержания и функций в процессе использования правовые средства могут быть регулятивными, охранительными, процессуально-процедурными.

В зависимости от характера деятельности субъектов в процессе практического использования правовые средства предлагается объединять в юридические механизмы, а именно: механизм правотворчества, механизм реализации права (правовые средства, используемые невластными субъектами и правоприменительными органами, соответственно)²².

Дальнейшая научная классификация правовых средств также была продолжена²³.

Механизм правового регулирования не может существовать в статике. Исходя из основного показателя существования права – эффективности реализации правовых предписаний, учеными саратовской школы права предлагается выделять стадии механизма правового регулирования.

Так, например, А.Ф. Черданцев называет три стадии такого механизма:

1) общенормативное регулирование;

²¹ См. подробнее: Шундинов К.В. Указ. соч. С. 36–38.

²² См.: Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. Дисс. ... доктора юрид. наук. Н.Новгород, 2002. С. 61, 62.

²³ См., например: Струнков С.К. Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 10.

2) возникновение прав и обязанностей конкретных субъектов;

3) стадии их реализации (соблюдение, исполнение, использование). В случае когда первые три формы реализации права не срабатывают, подключается четвертый способ – правоприменение.

Первой стадии правового регулирования соответствует нормативный элемент (нормы права, нормативные акты). К ней следует отнести систематизацию законодательства, юридическую технику, нормативное толкование. Второй – правоотношения, к которым примыкают юридические факты. Третьей – акты реализации, среди которых особое место занимают акты применения²⁴.

Встречаются и иные высказывания по поводу стадий механизма. Так, Н.И. Матузов и А.В. Малько называют следующие этапы:

1. Формулирование общей модели поведения, направленной на удовлетворение интересов, находящихся в сфере права и требующих их справедливого упорядочения. Такая модель поведения выражается в норме права.

2. Определение специальных условий, т.е. определение юридического факта или фактического состава, выполняющего роль “спускового крючка”, позволяющего перейти от абстрактного к регулированию конкретного отношения. Так, функцию решающего юридического факта может выполнять оперативно-исполнительный правоприменительный акт.

3. Установление юридической связи с разделением субъектов на управомоченных и обязанных в конкретном правоотношении.

4. Реализация субъективных прав и юридических обязанностей в целях удовлетворения интересов субъекта.

Н.И. Матузов и А.В. Малько считают, что возможно наступление пятой, факультативной, стадии, например в случае нарушения субъектами отношения своих обязанностей²⁵.

В данном случае рассматривается динамика механизма правового регулирования применительно к конкретному правоотношению. В таком контексте речь должна идти скорее о действии правового механизма.

Наиболее удачно, на наш взгляд, по структуре механизма правового регулирования высказывание В.М. Сырых. Разделяя системный подход и

динамизм в определении механизма правового регулирования, он раскрывает данную правовую категорию как “единый механизм, который соотносительно стадиям правового регулирования подразделяется на три компонента: механизм правотворчества, механизм реализации норм права и механизм государственного принуждения”²⁶.

Полагаем, что аналогичный подход следует использовать и при общей характеристике механизма правового регулирования в области таможенного дела.

Очевидно, что любые нормы, представляющие совокупность средств правового регулирования и содержащие запреты, ограничения, стимулы, реализуются в конкретных правоотношениях. Процессуально-процедурные нормы обеспечивают реализацию норм материальных и отвечают за последовательность совершаемых действий в рамках закона. Наличие таких норм характерно как на стадии нормотворчества, так и в процессе применения. По нашему мнению, функционирование механизмов, указанных В.М. Сырых, проявляется в конкретных отношениях через процессы, производства и процедуры.

Подобной точки зрения по поводу назначения механизма правового регулирования придерживаются в теории права В.В. Лазарев и С.В. Липень. Главное назначение механизма они видят в том, что данная категория позволяет раскрыть процесс перевода предписаний права к конкретной модели поведения²⁷. Такое понимание механизма правового регулирования разделяют и другие ученые²⁸.

Полагаем, что рассмотренные выше взгляды ученых по поводу основного предназначения механизма правового регулирования вряд ли можно назвать взаимоисключающими, они лишь дополняют друг друга.

Итак, по нашему мнению, *в рамках механизма правового регулирования в таможенной сфере на любом уровне (наднациональном, национальном) следует выделять механизм нормотворчества, механизм реализации норм таможенного права и механизм государственного принуждения.*

Правотворчество на уровне стран Таможенного союза регулируется международными договорами, на национальном уровне – Конституцией РФ и нормами административного права.

²⁶ Сырых В.М. Указ. соч. С. 166, 167.

²⁷ См.: Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права. Учеб. для вузов. М., 2000. С. 421.

²⁸ См., например: Морозова Л.А. Теория государства и права. Учеб. М., 2005. С. 349, 350.

²⁴ См.: Черданцев А.Ф. Теория государства и права. Учеб. М., 2003. С. 311–315.

²⁵ См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч.

Реализация норм таможенного права опосредуется ТК ТС, международными договорами и соглашениями, решениями Комиссии Таможенного союза; на национальном уровне – национальным Законом о таможенном регулировании, налоговым, валютным законодательством, законодательством о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, подзаконными нормативными правовыми актами. В рамках механизма реализации особое место принадлежит правоотношениям, возникающим в связи или по поводу перемещения товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу. Гибкое сочетание норм процедурного и процессуального характера предопределяется правами, обязанностями сторон, возникающими на основе материальных норм.

Нормы таможенного права процедурного и процессуального характера, обслуживающие перемещение товаров через таможенную границу, порядок взаимодействия таможенной администрации и невластных субъектов в части таможенного оформления, помещения, таможенного обложения, применения таможенных процедур, а также форм таможенного контроля, в совокупности образуют основу для *таможенного процесса*. Под ним мы подразумеваем элемент контрольно-надзорной деятельности таможенных органов, присущей только таможенной администрации.

Таможенный процесс “вложен” в сложную систему правоотношений процессуального характера в таможенной сфере, представленных нормотворчеством, позитивным правоприменением и юрисдикцией и урегулированных процедурными и процессуальными нормами различной отраслевой принадлежности (международными, административными, налоговыми, бюджетными и нормами традиционных процессуальных отраслей).

Однако не стоит забывать, что нормы права, образующие базовую составляющую института таможенного регулирования, являются элементами механизма правового регулирования в таможенной сфере.

Заметим, что на необходимость рассмотрения процесса в качестве основного элемента структуры механизма правового регулирования уже указывали ученые. Так, В.Д. Сорокин, раскрывая взаимосвязь процесса и метода правового регулирования, отмечает, что процесс является “своеобразным каналом действия методов правового регулирования”.

А сам процесс, таким образом, оказывается совершенно необходимым элементом механизма

правового регулирования, который складывается из взаимодействия трех компонентов: предмета правового регулирования, метода правового регулирования и юридического процесса. И этот механизм действует на уровне всей системы российского права”²⁹.

Производства, обслуживающие процесс перемещения товаров через таможенную границу и регулируемые процедурными или процессуальными нормами административного права, не охватываются понятием “таможенный процесс” и носят по отношению к перемещению товаров и транспортных средств организующий характер либо служат задачам разрешения конфликтов, споров. Это, однако, не умаляет важности таких производств и процедур на практике (тем более что таможенный процесс – комплексное явление, основанное на нормах административного, таможенного, налогового, бюджетного законодательства). В таможенном праве существуют и иные разновидности процессуальных отношений, характеризующие, например, производство по уголовным делам.

Государственное принуждение, применяемое в целях предупреждения, пресечения и наказания за нарушения норм таможенного законодательства, регламентируется национальным законодательством и частично законодательством Таможенного союза (например, таможенный контроль). В случае возникновения споров о применении международных норм возможна реакция международного сообщества, например в лице Экономического суда ЕврАзЭС, в виде рекомендаций, применения согласительных процедур. Но такая реакция не может быть охвачена термином “принуждение”, применяемым в контексте национального законодательства. Это еще раз свидетельствует в пользу наличия двух “слоев” механизма правового регулирования в таможенной сфере: наднационального и национального.

Таможенный процесс рассматривается в качестве специфической разновидности правоприменения, части механизмов реализации и государственного принуждения, включающей в себя только те производства и процедуры, которые характеризуют непосредственное перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу (таможенный процесс в узком понимании данного термина). Он включает производство таможенного оформления и контроля, производство по взиманию таможенных платежей, таможенные процедуры.

²⁹ Сорокин В.Д. Избр. труды. СПб., 2005. С. 451, 452.

Требует своего определения в механизме правового регулирования и таможенное дело.

Данная категория является управленческой. В теории таможенного менеджмента таможенное дело рассматривается как “полиmodelьное” социально-экономическое явление. Оно определяется в виде иерархической системы моделей (теоретических, математических, физических, вербальных и др.) – от модели регулирования внешнеэкономической деятельности до моделей выполнения таможенных операций таможенным инспектором в процессе таможенного оформления и контроля. В науке – в качестве инструмента государственного регулирования экономики; открытой системы с признаками системы таможенного администрирования; общегосударственной функции; развивающегося института; в качестве процесса (деятельности системы таможенных органов и ее персонала)³⁰.

При широком, ненормативном толковании таможенного дела можно с уверенностью утверждать, что оно представляет собой *элемент механизма воздействия* на участников правоотношений в таможенной сфере, поскольку включает в себя не только правовые, но и иные инструменты влияния (экономические, политические и т.д.).

Законодатель раскрывает таможенное дело как совокупность *методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования*, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации (п. 1 ст. 2 Закона о таможенном регулировании).

Представляется, что в Законе речь идет о правовых методах и средствах, тогда как в сфере управления таможенное дело рассматривается как более масштабный механизм.

Данная категория используется только в национальном таможенном праве. Очевидно, что методы и средства обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запреты и ограничения могут использоваться и в случаях, когда необходимо поддержать режимы перемещения товаров, установленные на международном уровне, поскольку международные договоры, в том числе принятые в рамках Таможенного союза, являются частью правовой системы Российской Федерации (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

³⁰ См.: Макрусов В.В., Дианова В.Ю. Таможенный менеджмент. Учебн. пос. М., 2009. С. 36–69.

Метод правового регулирования неоднократно становился предметом исследования ученых. В.Д. Сорокин полагает, что метод обусловлен “единым предметом правового регулирования, может существовать и выполнять свою социальную функцию только как система, складывающаяся из трех первоначальных способов воздействия – дозволения, предписания и запрета”³¹. Заметим, что рассмотрение метода правового регулирования как сочетания способов регулирования является традиционным.

В.Л. Кулапов и И.С. Хохлова утверждают, что сущность способа правового регулирования в том, “что... он является инструментом выражения государственной воли общества в конкретных условиях существования... способ правового регулирования содержит в себе властное распоряжение, исходящее от всего общества в целом и направленное предельно большому кругу адресатов”. Среди видов способов правового регулирования они называют дозволение, обязывание, запрет, которые в совокупности образуют метод правового регулирования. Вместе с тем структуру способа правового регулирования образуют правовые средства, приемы и процедуры³².

Вернемся к нормативной формулировке – “таможенное дело”. Полагаем, что анализ Закона позволяет заключить, что в данном контексте речь идет о *методах управленческого воздействия и средствах правореализации*.

Из теории административного права следует, что применительно к государственно-управленческой деятельности под методом понимается “способ, прием практической реализации задач и функций исполнительной власти в повседневной деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме. Данная категория имеет... прямое отношение к характеристике... процесса реализации исполнительной власти, являясь одним из ее непеременных элементов. Следовательно, метод управления есть средство практического осуществления функций государственно-управленческой деятельности, достижения ее целей”. Методы управления образуют механизм “*обеспечения должного поведения и правопорядка*”³³.

Традиционно выделяют два метода государственного управления: убеждение и принуж-

³¹ Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 877–879.

³² См.: Кулапов В.Л., Хохлова И.С. Указ. соч. С. 71, 101.

³³ Административное право. Учеб. / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2005 (§ 1, 2 гл. 9).

дение. Однако в последние годы теории административного права стали называть и метод стимулирования.

Таким образом, законодатель предполагает установление благоприятного “климата” посредством закрепления в нормативных актах статуса участников таможенных отношений, порядка применения запретов и ограничений на перемещение отдельных товаров, т.е. указывает на возможность применения *убеждения* и *стимулирования*, а также гарантирует создание и поддержание режима законности такого перемещения посредством использования метода *государственного принуждения*.

К средствам обеспечения соблюдения установленных запретов и ограничений можно отнести систему средств правореализации, применяемых государством в таможенной сфере. По нашему мнению, к ним можно причислить *создание системы и организацию работы таможенных органов, издание актов управления, принимаемых таможенными органами в ходе правоприменительной контрольно-надзорной деятельности, таможенный процесс в целом*.

Цель таможенного дела как комплекса правовых инструментов воздействия заключается в обеспечении соблюдения установленных запретов и ограничений. Заметим, что такие барьеры могут устанавливаться *не только в нормах таможенного законодательства, но и в законах, регулирующих порядок осуществления внешне-торговой деятельности*. Более того, ограниче-

ния могут распространяться и на товары, перемещаемые физическими лицами для личных целей. Такие меры устанавливаются, например, из соображений общественной безопасности, в целях охраны окружающей природной среды, в связи с соблюдением международных обязательств. Однако число устанавливаемых государством барьеров неограничено. Главным свойством правового регулирования является наличие пределов воздействия, что выражается в достаточном для регламентации определенной группы отношений количестве методов и средств, применяемых в совокупности и различном сочетании.

На основании вышеизложенного делаем следующие выводы.

Таможенное регулирование представляет собой установление порядка и правил перемещения товаров через таможенную границу. В целях обеспечения соблюдения нормативных предписаний применяется система средств и методов (таможенное дело), которые реализуются посредством процедурно-процессуальных норм, являющихся основой юридического процесса в таможенной сфере. Таможенное дело корреспондирует механизмам реализации и применения мер государственного принуждения, в структуру которых “вложен” и таможенный процесс.

В целом механизм правового регулирования в таможенной сфере является двухуровневым, поскольку служит целям образования Таможенного союза и защиты национальных интересов стран-участниц.