

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

© 2010 г. Г.В. Матвиенко¹

Проблемам государственного контроля в таможенной сфере посвящено немало исследований². Традиционно ученые обращаются к вопросам реализации полномочий таможенных органов в части применения таможенного контроля. Однако государственный контроль в области таможенного дела не исчерпывается формами таможенного контроля.

Полагаем, что контрольно-надзорные полномочия таможенных органов следует рассматривать в контексте государственных функций управления.

Категория “функция” раскрывается в словарях в зависимости от направления научной мысли. Самым близким для юриспруденции является философское толкование данного термина – как “обязанность, круг деятельности”. Теория менеджмента определяет данное понятие как “работу, производимую органом, организацией”. И в том, и в другом случае ученые ориентируются на содержание деятельности субъекта управления.

Юридическая общественность проявляет интерес к вопросу о том, являются ли функции органов исполнительной власти частью их компетенции или нет. Единой позиции на этот счет не существует. Одни авторы отвечают на данный вопрос положительно³, другие – отстаивают мнение о том, что функция государственного органа обуславливает характер его задач и прав, образующих его компетенцию⁴.

Вопросы о разграничении компетенции волновали ученых и в дореволюционной России.

Так, А.И. Елистратов отождествлял понятие компетенции с набором государственных функций органа власти. Ученый утверждал: “Всякое государство ... действует не через какой-либо один орган, а через множество органов. Между ними планомерно распределяются государственные функции, образуя для каждого органа компетенцию. Таким образом, орган изображает государство не вообще, а лишь в пределах своей компетенции... Все споры о правовых границах двух государственных органов – суть пререкания о компетенции...”⁵.

Профессор Д.А. Ковачев обратил внимание на то, что функции государственных органов обусловлены “политическими принципами, на которых строится механизм государства. ...когда речь идет о соотношении функции и компетенции государственного органа, нужно решить вопрос о том, соответствуют ли по своему характеру права данного органа той функции, которую он выполняет в механизме государства”⁶.

И.Л. Бачило и Р.А. Ромашов предлагают различать понятия “функции государства” и “функции государственного органа” (органа управления)⁷. Профессор И.Л. Бачило указала, что функция органа государственного управления как элемент компетенции определяет, “что” делает орган.

Вызывает интерес мнение проф. Ю.А. Тихомирова, который называет следующие компетенционные элементы: “а) нормативно установленные цели; б) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; в) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий; г) ответственность за их неисполнение”. Автор отождествляет в широком смысле категорию “цель” с публичными функциями⁸, а ответственность за неисполнение властных полномочий

¹ Доцент кафедры финансового права Российской академии правосудия, кандидат юридических наук.

² См., например: Новиков А.Б. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999; Халилов С.В. Таможенный контроль (Административно-правовой анализ). Учебно-практ. пособие. М., 2005 и др.

³ См., например: Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 54–55; Игнатюк Н.А. Компетенция федеральных министерств в Российской Федерации. М., 2003. С. 100; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 1997. С. 209.

⁴ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 40; Ковачев Д.А. Функция, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. 1985. № 4. С. 41–45.

⁵ Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1917. С. 83.

⁶ Ковачев Д.А. Указ соч. С. 41–42.

⁷ См.: Бачило И.Л. Указ. соч. С. 43–45; Ромашов Р.А. Теория государства и права. СПб., 2006. С. 60.

⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Современное публичное право. Монограф. учебник. М., 2008. С. 186–187.

причисляет к элементам, сопутствующим компетенции⁹.

Независимо от того, какой точки зрения по поводу внутреннего наполнения компетенции придерживаются ученые, актуальными на сегодняшний день представляются суждения Б.М. Лазарева: «Устанавливая компетенцию каждого из органов управления, государство тем самым производит “разделение труда” между ними. При этом оно заботится о том, чтобы были охвачены управлением все те участки, которые нуждаются в таком управлении...»¹⁰. Разделение труда исключает дублирование полномочий, а также обеспечивает координационное движение к единой цели. По мнению ученого, “компетенция органа очерчивается путем указания на функции, которые возложены на него применительно к той или иной сфере деятельности”¹¹.

Суммируя вышесказанное, следует выделить *государственную функцию управления в сфере экономической деятельности*, которая предопределяет функции органов исполнительной власти (Правительства РФ, Министерства финансов РФ, Министерства промышленности и торговли РФ, Министерства экономического развития РФ, Федеральной таможенной службы) в механизме государственного управления экономикой.

В целях разграничения полномочий органов управления нормативно устанавливаются *государственные функции в соответствующей области управления* (например, в таможенной, экономической, финансовой и т.д.). Закрепление функций осуществляется не хаотично, а в соответствии с установленными правилами разграничения государственных функций между органами исполнительной власти различных видов.

В свете административной реформы понятие “государственная функция” предопределяет тип органа исполнительной власти (министерство, федеральная служба, федеральная служба по надзору, федеральное агентство).

Государственные функции управления позволяют разграничить предметы ведения между органами исполнительной власти, в том числе в смежных отраслях управления. Например, государственная функция агента валютного контроля очерчивает круг надзорных полномочий Федеральной таможенной службы (ФТС России) и территориальных органов за отдельными валютными операциями. Законодатель подразумевает,

что валютный контроль будет осуществляться “попутно”, в контексте основной деятельности таможенных органов.

В теории компетенции большое внимание уделяется целям и задачам органов исполнительной власти.

Цель образования ФТС России нормативно не закреплена, однако, рассуждая в русле категорий “государственная функция”, “государственная функция органа исполнительной власти”, “таможенное дело”, приходим к следующему заключению: служба образована в целях обеспечения соблюдения таможенных правил и норм.

Круг наиболее важных *задач* органа исполнительной власти в механизме управления соответствующей сферой, отраслью можно определить с помощью компетенционных нормативных актов. В них названы конкретные государственные функции, реализуемые органом управления в соответствующей сфере. Подобное суждение уже высказывалось в науке административного права¹².

В области таможенного дела теория о наличии публичных функций разного уровня находит свое нормативное подтверждение. Так, разд. II Положения о ФТС России, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г.¹³ (с изм. и доп., включая от 2 февраля 2010 г.), закрепляет за Службой перечень государственных функций управления, осуществляемых в области таможенного дела. К ним относятся: функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Таким образом, законодатель определяет задачи и предмет ведения Службы и территориальных таможенных органов, разграничивая их от сфер влияния иных органов исполнительной власти.

Государственные функции управления, реализуемые ФТС России, следует отличать от функций таможенных органов, установленных в ст. 403 Таможенного кодекса РФ (ТК РФ). Так, таможенные органы осуществляют: таможенное оформление и таможенный контроль, создают условия, способствующие ускорению товарооборота через таможенную границу; взимают таможенные и

⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 56.

¹⁰ Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 12.

¹¹ Там же. С. 40.

¹² См., например: Игнатюк Н.А. Указ. соч. С. 100–101.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 32. Ст. 3569.

иные установленные законодательством платежи, контролируют правильность их исчисления и своевременность уплаты, принимают меры по их принудительному взысканию; обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу; ведут борьбу с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела; выполняют иные функции¹⁴.

Полагаем, что названные функции отражают *круг полномочий таможенных органов в целом*. В государственном менеджменте подобные полномочия условно называют публичными (государственными) функциями исполнения. Специфика функций исполнения (полномочий) отражена в актах, закрепляющих компетенцию таможенного органа соответствующего уровня¹⁵.

Полномочия должны соответствовать государственным функциям управления, реализация которых возложена на всю систему таможенных органов.

Наибольший объем полномочий ФТС России и территориальных органов корреспондирует государственной функции по контролю и надзору в области таможенного дела.

В теории права надзор традиционно рассматривается как часть контроля и сводится к слежению за законностью деятельности неподчиненных субъектов. Контроль подразумевает проверку законности и целесообразности принимаемых решений подконтрольным лицом. В результате надзорной деятельности орган исполнительной власти не вправе выносить предписания об устранении обнаруженных нарушений. Контрольные полномочия означают возможность вмешательства в деятельность подконтрольного субъекта на любом этапе контроля. Надзор может быть только внешним, контроль же возможен и внутри ведомства. И наконец, контролирующий орган вправе применять различные меры государственного воздействия (в том числе принудительного характера) в процессе и/или в результате контрольных мероприятий. Однако контроль не следует сводить только к принуждению, поскольку к

последнему прибегают лишь в случае выявления правонарушений¹⁶.

В юридической науке контроль рассматривается в качестве метода деятельности органов государственной власти и должностных лиц¹⁷, управленческой функции¹⁸, стадии управленческого процесса¹⁹, формы государственной власти и разновидности правовой процедуры²⁰.

Содержание категории “надзор” неоднократно становилось предметом исследования ученых. Не раскрывая деталей существующих в юриспруденции концепций, следует отметить наличие нескольких направлений научной мысли.

Первая группа ученых придерживается мнения о том, что надзорная форма юридической деятельности в “чистом виде” характерна только для органов прокуратуры²¹.

Вторая – утверждает, что надзорными полномочиями наделяются и иные органы государственной власти, например исполнительной ветви власти. В дореволюционной России всесторонним исследованиям подвергался полицейский надзор²², а в теории и практике понятием “контроль” охватывалась только такая его современная разновидность, как финансовый контроль²³. Теория полицейского надзора как метода деятельности органов исполнительной власти представлена и в трудах современных ученых²⁴.

В научной и учебной литературе понятия “контроль” и “надзор” нередко рассматриваются как тождественные²⁵.

¹⁴ Аналогичные функции таможенных органов предусматривает и ст. 17 проекта Федерального закона “О таможенном регулировании в Российской Федерации” (см.: http://www.tamognia.ru/doc_base/document.php?j=f&a+l&b=fhodsnt&ID=1498091. Дата обращения – 10 апреля 2010 г.). Указанный закон должен заменить ТК РФ в связи с принятием Таможенного кодекса Таможенного союза России, Республики Беларусь и Республики Казахстан.

¹⁵ См.: Приказ ФТС России от 12 января 2005 г. (с изм. и доп., включая от 3 марта 2009 г.) // БНА. 2005. № 14.

¹⁶ См.: Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. М., 2000. С. 395.

¹⁷ См., например: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2002. С. 80.

¹⁸ См., например: Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006.

¹⁹ См., например: Грачёва Е.Ю., Толстомятенко Г.П., Рыжкова Е.А. Финансовый контроль. Учебное пособие. М., 2004. С. 81.

²⁰ См. подробнее: Марков К.В. Государственный контроль. М., 2004. С. 16–17.

²¹ См., например: Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности. Вопросы теории и практики. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. Саратов, 2006. С. 9–10.

²² См., например: Елистратов А.И. Указ. соч.; Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907–1908 и др.

²³ См., например: Брокгауз, Ефрон. Энциклопедический словарь. Т. IX. СПб., 1893. С. 408–411.

²⁴ См. подробнее: Бельский К.С. Полицейское право. Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М., 2004.

²⁵ См., например: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. Учебник. М., 1997. С. 605–608.

Справедливо мнение, высказываемое представителями саратовской школы административного права о наличии “особого своеобразного организационно-правового способа обеспечения законности – контрольно-надзорной деятельности, интегрирующей в себе как элементы контроля, так и элементы надзора”²⁶.

Традиционное разделение категорий “контроль” и “надзор” не находит своего отражения и в действующих нормативных актах.

Так, нормы Указа Президента РФ “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” от 9 марта 2004 г.²⁷ (с изм. и доп., включая от 22 июня 2009 г.) определяют понятие “государственная функция по контролю и надзору” (ч. 2).

Содержание данной функции составляют действия по контролю за исполнением органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Законодатель конкретизирует, какие действия следует относить к контрольно-надзорным, наделяя органы управления правом:

выдавать разрешительные документы на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

осуществлять регистрацию актов, документов, прав, объектов;

издавать индивидуальные правовые акты.

Орган исполнительной власти, контролируя, “дозирует” степень управляющего воздействия на подконтрольных лиц, в зависимости от обстоятельств применяет разные методы (способы) контрольной деятельности: наблюдение, проверку, ревизию, регистрацию, выдачу разрешительных документов²⁸.

Пункт 5.3 разд. II Положения о ФТС России содержит 17 полномочий Службы по контролю и надзору.

Примечательно, что контрольно-надзорные полномочия ФТС России практически полностью совпадают с функциями таможенных органов, установленными в ст. 403 ТК РФ. Так, контрольно-надзорными являются права и обязанности, осуществляемые в процессе таможенного обложения, в ходе производства таможенного оформления и таможенного контроля. Контрольно-надзорной является также деятельность Службы по обеспечению единообразного применения таможенно-правовых норм, в том числе и международных. К рассматриваемой группе полномочий отнесена также регистрационно-разрешительная деятельность Службы.

Несмотря на то что государственная функция агента валютного контроля, а также специальная функция по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями в области таможенного дела в Положении о ФТС России названы в качестве самостоятельных, соответствующие данным функциям полномочия перечислены среди контрольно-надзорных (например, осуществление дознания, производства по делам об административных правонарушениях).

Таким образом, нормативно не установлен критерий соответствия того или иного полномочия конкретной государственной функции управления. Сложность заключается в том, что понятие государственной функции по контролю и надзору весьма обширно. Так, например, по результатам применения меры административного принуждения составляется индивидуальный акт управления – протокол. Разве это не результат контрольно-надзорной деятельности? Несомненно. Однако осуществляется она в рамках юрисдикционных полномочий таможенных органов.

В целом контроль – системный признак управления, характеризующий любое направление деятельности таможенных органов.

В зависимости от вектора управленческого воздействия государственный контроль в области таможенного дела может быть внутренним и внешним.

Внутриорганизационные контрольные полномочия характерны для всей системы таможенных органов, но в большей степени они проявляются в деятельности ФТС России.

Во-первых, в процессе реализации *государственной функции нормотворчества и выработки государственной политики*. Федеральное таможенное ведомство осуществляет контроль за территориальными таможенными органами

²⁶ Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть. Курс лекций. Саратов, 2001. С. 326–327.

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

²⁸ О всеобщих методах контрольной деятельности см. подробнее: Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 114–145. О способах (методах) и дополнительных средствах контроля см. также: Тарасов А.М. Государственный контроль в России. М., 2008. С. 107.

в ведении таможенной статистики, на основе показателей которой готовятся конкретные предложения, например по увеличению уровня таможенного обложения. ФТС России осуществляет также внутриведомственный контроль за соблюдением сроков подготовки проекта нормативного акта соответствующим структурным подразделением.

Во-вторых, в случае организации деятельности территориальных таможенных органов (создания, реорганизации, ликвидации), кадровой работы. В рамках такой организующей, обеспечивающей деятельность ФТС России осуществляет ведомственный контроль, как правило, в ходе проверок. Примечательно, что внутренний контроль такой разновидности может быть как административным, так и финансовым. ФТС России является главным получателем и распорядителем бюджетных средств. Очевидно, что Служба вправе проверять их целевое использование.

В-третьих, в процессе проверок финансовой деятельности подотчетных таможенных органов в части взимания таможенных и иных платежей.

В-четвертых, в рамках проверки юрисдикционной деятельности территориальных таможенных органов.

Для реализации этой задачи в структуре ФТС России созданы управления правоохранительного блока, а также оперативные таможни по всей территории России. Контрольная деятельность подобного рода осуществляется посредством проверок, в рамках которых вышестоящий субъект управления дает разъяснения, применяет меры принудительного характера к подконтрольным субъектам, принимает правовые акты управления.

Ведомственный контроль осуществляется и в случае дисциплинарного производства (например, в виде служебной проверки), в процессе рассмотрения жалоб на действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц.

Примечательно, что юрисдикционная деятельность таможенных органов (кроме дисциплинарного производства) является внешнеуправленческой, но контроль ФТС России за ее осуществлением территориальными органами является ведомственным.

Внешнелуправленческие контрольно-надзорные полномочия реализуются таможенными органами при выполнении различных публичных функций.

*Внешний контроль и надзор ФТС России и территориальных органов проявляется на каждой стадии таможенного процесса*²⁹. Таможенные органы как участники процедурных отношений осуществляют полномочия в рамках “позитивного” правоприменения, что не исключает возможности применения различных видов государственного контроля, преимущественно таможенного.

К числу контрольно-надзорных законодатель относит полномочия Службы в части производства таможенного обложения (п. 5. 3.1. Положения о ФТС России). Действительно, таможенные органы взимают таможенные и иные установленные законодательством платежи; осуществляют контроль за своевременностью и полнотой их уплаты; принимают меры по принудительному взысканию и возврату платежей и т.п.

Реализация полномочий данной группы сопровождается применением всеобщих методов контрольной деятельности – проверки и ревизии, перечисленных законодателем в ст. 366 ТК РФ среди “форм таможенного контроля” (например, проверка документов и сведений, таможенная ревизия и др.)³⁰.

Ведущее место в числе контрольно-надзорных полномочий Службы и ее территориальных органов занимают таможенное оформление и таможенный контроль.

Институты таможенного оформления и таможенного контроля тесно связаны между собой. Не случайно полномочия Службы по таможенному оформлению и таможенному контролю законодатель закрепляет как единое целое. Однако данные категории следует разграничивать.

Таможенное оформление представляет собой совокупность таможенных операций и процедур, направленных на определение статуса товара (его таможенного режима или иной таможенной процедуры).

²⁹ “Таможенный процесс” – термин условный. Он позволяет обозначить совокупность юридических процедур и производств, которые регламентируют непосредственное перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу: производство таможенного оформления и контроля, таможенные процедуры (таможенные режимы, специальные таможенные процедуры), производство таможенного обложения. См. подробнее: Таможенное право. Учебник / Отв. ред. О.Ю. Бакаева. М., 2008. С. 144–146 (§ 1 гл. 6 “Таможенные процедуры: понятие и виды” – автор параграфа Г.В. Матвиенко).

³⁰ Таможенный кодекс Таможенного союза, вступающий в силу с 1 июля 2010 г., содержит аналогичный перечень форм таможенного контроля (ст. 110), однако таможенная ревизия названа таможенной проверкой (см.: Таможенный кодекс Таможенного союза. М., 2010).

В соответствии с п/п. 19 п. 1 ст. 11 ТК РФ таможенный контроль – совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства РФ³¹.

Конкретный таможенный режим начинает действовать с момента выпуска товара таможенным органом, т.е. после завершения таможенного оформления. На каждой стадии таможенного оформления (особенно завершающей) четко проявляется взаимосвязь оформления и контроля. Как правило, основанием выпуска товара таможенным органом является информация, полученная в ходе применения различных форм таможенного контроля, например досмотра товара. Акт таможенного досмотра становится (наряду с иными документами проверки) юридическим фактом – основанием для завершения производства таможенного оформления и начала новых отношений режимного характера.

Проверочные мероприятия – формы таможенного контроля (ст. 366 ТК РФ), осуществляемые таможенными органами в ходе производства таможенного оформления, принято отличать от таможенных операций. Последние представляют собой отдельные действия в отношении товаров и транспортных средств, совершаемые лицами и таможенными органами в соответствии с ТК РФ при таможенном оформлении товаров и транспортных средств (п/п. 20 п. 1 ст. 11 ТК РФ). Таможенный кодекс Таможенного союза справедливо определяет содержание таможенных операций более широко. Они служат целям обеспечения соблюдения таможенного законодательства Союза (п/п. 29 п. 1 ст. 4). Примером таможенной операции является перегрузка товаров по прибытии на другое транспортное средство. На осуществление большинства таможенных операций декларанты и иные невластные субъекты получают письменное разрешение таможенного органа. Не случайно места проведения таможенного оформления являются зоной таможенного контроля (постоянной или временной). Примечательно, что подавляющее большинство таможенных операций (действий), осуществляемых с товарами таможенными органами, служат задачам таможенного контроля. Так, например, взятие проб и образцов товара необходимо для проверки сведений, заявленных в грузовой таможенной декларации. Проверить действия таможенной администрации могут и декларанты, которые с письменного разрешения таможенных органов берут пробы товара, зна-

комятся с результатами проверок и экспертиз таможенных органов. Однако результаты такой проверки изначально не служат государственным интересам.

Формы таможенного контроля в большинстве случаев предполагают активное поведение сотрудника (действие) таможенного органа (например, таможенный досмотр, таможенный осмотр). В этом они схожи по содержанию с таможенными операциями. В отдельных случаях таможенный контроль может осуществляться и в пассивной форме без вмешательства в деятельность подконтрольного лица, например в виде таможенного наблюдения.

Проявления государственного контроля в таможенной сфере многогранны. Реализация контрольно-надзорных полномочий не исчерпывается формами таможенного контроля.

В науке существует мнение, что таможенный контроль охватывает “всю процессуальную деятельность таможенных органов”³², включая таможенное оформление, фискальную и правоохранительную деятельность. С указанным суждением следует согласиться, но лишь частично. Большинство форм таможенного контроля (проверка документов и сведений, таможенный досмотр, таможенная ревизия и др.), действительно, применяются в производстве таможенного обложения, таможенного оформления, частично – в момент реализации государственной функции агента валютного контроля в целях предупреждения правонарушений и преступлений. Между тем в процедурно-процессуальной форме осуществляется нормотворческая и разрешительно-регистрационная деятельность ФТС. Вся юрисдикционная деятельность Службы также является процессуальной. По необходимости контрольные мероприятия применяются и в ходе осуществления данных направлений деятельности таможенной администрации. Объектом государственного контроля в таких случаях выступает не порядок перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу (что характерно для таможенного контроля), а разработка и утверждение нормативных актов, порядок выдачи разрешений, регистрации, осуществление юрисдикционной деятельности. Основания и регламент применения проверочных мероприятий в рамках таможенного контроля и иных направлений деятельности таможенных

³¹ Аналогичное определение таможенного контроля содержится и п/п. 31 п. 1 ст. 4 ТК Таможенного союза.

³² Новиков А.Б. Таможенный контроль в системе административных процедур таможенного дела // Законодательство и экономика. 2005. № 12.

органов различны. Отличаются также и методы контрольной деятельности.

Например, для таможенного контроля характерны такие методы, как *наблюдение* (таможенное наблюдение), *проверка* (проверка документов и сведений, таможенный осмотр, таможенный досмотр), *ревизия* (таможенная ревизия). Внешнеуправленческой деятельности “позитивного” правоприменения присущи также *разрешительные, регистрационные* мероприятия.

Итак, формы таможенного контроля (ст. 366 ТК РФ, ст. 110 ТК Таможенного союза), на наш взгляд, используются только в тех случаях, когда речь идет о реализации компетенции таможенных органов в рамках таможенного процесса.

Контрольные полномочия таможенных органов внешнеуправленческого характера проявляются и в случае реализации государственной функции агентов валютного контроля. Заметим, что таможенные органы решают задачи валютного контроля только в контексте своей основной деятельности в рамках таможенного процесса. Валютный контроль осуществляется за экспортом-импортом товаров, бартерными сделками, в случае перемещения валюты и ценных бумаг физическими лицами через таможенную границу. В целом контроль ограничивается внешним надзором: таможенные органы пресекают нарушения валютного законодательства, взаимодействуя с иными субъектами валютного контроля – Росфиннадзором и уполномоченными банками. В рамках реализации указанной государственной функции таможенные органы используют различные методы контроля, в том числе формы таможенного контроля. Полномочия данной группы закреплены в ст. 23 Федерального закона “О валютном регулировании и валютном контроле” от 10 декабря 2003 г.³³ (с изм. и доп., включая от 22 июля 2008 г.).

Регистрационно-разрешительные полномочия ФТС России образуют особую разновидность – контрольно-надзорные полномочия.

Так, Служба ведет реестры лиц, входящих в околотаможенную инфраструктуру, реестры уполномоченных банков и иных кредитных организаций, выдает свидетельства о включении в реестры, лицензирует деятельность владельцев свободных складов. Указанные полномочия реализуются посредством традиционных контрольных действий: проверки, регистрации подконтрольных субъектов, выдачи разрешений на осуществление деятельности.

Особая группа *внешнеуправленческих контрольно-надзорных полномочий* ФТС России и ее территориальных органов – производство по делам об административных правонарушениях и рассмотрение таких дел, а также дознание и оперативно-розыскная деятельность.

Напомним, что полномочия рассматриваемой группы корреспондируют специальной функции по борьбе с контрабандой и иными преступлениями и административными правонарушениями. Однако в Положении о ФТС России они перечислены в числе контрольно-надзорных полномочий. Заметим, что проверочные действия, характерные для данной группы прав и обязанностей, регламентированы процессуальным законодательством, а не положениями ТК РФ.

Контрольно-надзорные полномочия ФТС России, связанные с единообразным применением таможенно-правовых норм (в том числе международных), предполагают *сочетание внутреннего и внешнего контроля*. Обычно полномочия контрольно-надзорного характера рассматриваемой группы осуществляются посредством внутриведомственных проверок, по результатам или в процессе которых издаются разъяснения в форме приказов или методических писем. Между тем указанные полномочия корреспондируют государственной функции Службы по нормативному правовому регулированию, поскольку предполагают издание актов управления, обязательных для исполнения всеми участниками отношений в области таможенного дела. Реализация названных полномочий ФТС России обеспечивается различными видами государственного контроля, в том числе таможенного.

Таким образом, контроль является системным признаком, “фоном” деятельности таможенных органов.

Государственная функция по контролю и надзору таможенных органов проявляется не только в случаях осуществления собственно таможенного контроля, но и на любой стадии реализации государственных функций управления: в процессе выработки государственной политики и нормотворчества в области таможенного дела, “позитивного” правоприменения и юрисдикционной деятельности.

Аналогичное мнение по поводу содержания государственного контроля все чаще встречается в науке. Мнение ученых в области менеджмента нашло отражение и в юридической литературе, где также прочно утвердилась позиция: контроль – непрерывный процесс. Функция контроля

³³ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

завершает управленческий цикл и одновременно служит исходным началом нового цикла управления.

Государственный контроль, осуществляемый таможенными органами, следует отличать от системы контроля за деятельностью таможенной администрации³⁴.

В этой связи полагаем перспективным использование системного подхода в анализе государственной функции ФТС России по контролю и надзору. Реализация контрольно-надзорных полномочий таможенных органов осуществляется в системе всеобщего государственного контроля.

Подобные воззрения встречаются в науке. Так, например, контроль и надзор, по мнению проф. В.Е. Чиркина, – это не особая функция государства. Он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства (идеологической, социальной, экологической, правоохранительной и др.), различными методами и специальными органами государственного контроля. Федеральная таможенная служба, по мнению автора рассматриваемой концепции, относится к числу специализированных органов, внешнеуправленческая контрольно-надзорная деятельность которой является составной частью “механизма контрольной ветви государственной власти”³⁵.

Развивая данную теорию, заметим, что *контрольно-надзорная деятельность ФТС России входит и в единую систему межгосударственного контроля*. В нее включены органы государственной власти разных стран, международные органы, созданные в целях ускорения товарооборота, упрощения таможенных формальностей, охраны национальных государственных границ, борьбы с международной преступностью.

Очевидно, что содержание контрольно-надзорной деятельности таможенных органов требует более глубокого осмысления. Прежде всего необходимо решить вопрос о пределах ее процедурного регулирования.

Учитывая трансграничный характер отношений в области таможенного дела, осуществление контрольно-надзорных полномочий таможенных органов в рамках таможенного процесса, юрисдикционной деятельности и даже в ходе нормо-

творчества невозможно без налаженных процедур взаимодействия с таможенными ведомствами зарубежных стран.

В части межгосударственного контроля, осуществляемого в рамках юрисдикционной деятельности таможенных органов, представляется необходимым продолжить работу по заключению соглашений с зарубежными странами по взаимному содействию в борьбе с правонарушениями в таможенной сфере. Международного регулирования требует проблема административного и уголовного преследования лиц, совершивших нарушения таможенного законодательства на территории Российской Федерации. Аналогичные вопросы необходимо решать и в рамках Таможенного союза России, Республики Беларусь и Республики Казахстан, а также с другими странами ЕврАзЭС.

Резюмируем изложенное.

Государственный контроль в области таможенного дела не исчерпывается применением форм таможенного контроля. Последние представляют собой специфическую разновидность всеобщих методов контрольно-надзорной деятельности, которая ограничена рамками таможенного процесса. Однако контрольные мероприятия сопутствуют и другим направлениям внешнеуправленческой деятельности (например, регистрационно-разрешительной, отдельным видам юрисдикционной деятельности). Более того, контроль, осуществляемый таможенными органами, может быть не только *внешним*, но и *внутренним*.

В целом государственная функция по контролю и надзору проявляется не только в случае реализации таможенной администрацией полномочий, прямо корреспондирующих ей. Действия по контролю и надзору применяются и в целях исполнения других государственных функций управления.

Приведем *признаки контрольно-надзорных полномочий* таможенных органов. Данные полномочия:

- 1) связаны с государственными функциями управления, осуществляются в контексте их реализации;
- 2) перечень рассматриваемых полномочий установлен федеральными нормативными актами;
- 3) закрепляются за конкретными государственными служащими таможенных органов в должностных инструкциях и регламентах;

³⁴ См. подробнее: Новиков А.Б. Контроль в системе управления таможенным делом в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 16–17.

³⁵ Чиркин В.Е. Контрольная власть. С. 96, 179.

4) реализуются в рамках установленной процедуры (производства);

5) подразумевают применение таможенными органами всеобщих методов контрольной деятельности (наблюдения, проверок, ревизии), в том числе особых разновидностей таких методов – форм таможенного контроля, а также иных способов контроля (регистрации, выдачи свидетельств о включении в реестр и др.);

6) по результатам применения государственного контроля, как правило, принимается управ-

ленческое решение, оформляемое в отдельных случаях документально;

7) результаты применения мер государственного контроля служат юридическим фактом для возникновения или прекращения иных правоотношений.

Итак, *контрольно-надзорные полномочия таможенных органов* проявляются в применении различных видов и способов государственного контроля в установленной законом процедурной или процессуальной форме в целях реализации публичных функций управления.