

Кобзарь-Фролова М. Н., Фролов В. А. / Kobzar'-Frolova M. N., Frolov V. A.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ**

**ADMINISTRATIVE-LEGAL FORMS AND METHODS FOR REGULATION  
OF ECONOMIC ACTIVITY OF CUSTOMS BODIES**

*Кобзарь-Фролова Маргарита  
Николаевна,  
доктор юридических наук, про-  
фессор кафедры таможенного  
права Российской таможенной  
академии, г. Люберцы, Москов-  
ская обл.,*

*MargoKFMN@Yandex.ru*

*Фролов Вячеслав  
Александрович,  
аспирант Российской тамо-  
женной академии, г. Люберцы,  
Московская обл.,  
glotozor2@yandex.ru*

Отмечается, что формы экономической деятельности таможенных органов регламентируются не только российскими административно-правовыми актами, но и административно-правовыми нормами международного значения.

Приводятся основания классификации правовых форм экономической деятельности таможенных органов. Раскрывается содержание в сущностной характеристике методов экономической деятельности таможенных органов.

Утверждается, что наиболее распространенными административно-правовыми методами экономической деятельности таможенных органов являются контроль и надзор.

**Ключевые слова:** таможенные органы, формы экономической деятельности таможенных органов, административно-правовые методы деятельности, таможенный контроль, таможенный надзор.

*Kobzar'-Frolova Margarita*

*Nikolaevna,*

*Doctor of law, Professor of the  
Department of customs law at  
Russian Customs Academy,  
Professor, Moscow region, Lyu-  
bertsy,*

*MargoKFMN@Yandex.ru*

*Frolov Vyacheslav*

*Aleksandrovich,*

*Graduate student of Russian  
Customs Academy,*

*Glotozop2@yandex.ru*

Here is noted that forms of economic activity of customs bodies are governed not only by Russian administrative-legal acts, but also by administrative-legal norms of international importance.

The authors provide grounds for classification of legal forms of economic activities of customs bodies. The content is disclosed in the essence description of the methods of customs bodies' economic activity.

The authors allege that the most common administrative-legal methods of economic activities of customs bodies are control and supervision.

**Keywords:** customs bodies, forms of economic activity of customs bodies, administrative-legal methods of activity, customs control, customs supervision.

Создание Таможенного союза не только способствовало укреплению экономических связей между государствами-участниками, повысило товарооборот, но и опосредовало необходимость совершенствования форм и методов регулирования деятельности таможенных органов в пунктах пропуска товаров, транспортных средств через таможенную границу. Регулирование – это административно-правовая функция управления, обеспечивающая равновесное состояние институциональных образований экономической системы, выполнение политических, социальных, экономических и других основных задач внутреннего и внешнего значения. Административно-правовое регулирование может быть объяснено, как регламентированная нормами права управленческая деятельность наделенных властными полномочиями публичных субъектов по выполнению своих основных задач и функций.

В управлении экономикой принимают участие различные органы исполнительной власти. На федеральном уровне это: Правительство Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство экономического

развития Российской Федерации, а также федеральные службы: Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба и др. От координации их действий зависит успех экономической политики государства.

Таможенные органы России (ФТС России) – исполнительный орган власти, наделенный полномочиями в области таможенного регулирования и реализации таможенной политики государства. Одним из наиболее важных критериев эффективности деятельности ФТС России является выполнение установленных Правительством РФ прогнозных показателей по наполнению доходной части федерального бюджета. В 2012 году таможенными органами в федеральный бюджет перечислено 6 581,04 млрд. рублей, что более чем на 10 % превышает аналогичный показатель 2011 года [5].

Таможенные платежи, администрируемые ФТС России, составляют более половины поступлений федерального бюджета. В 2012 году их доля в бюджете Российской Федерации составила 50,5 %, что почти на 10 % превысило аналогичный показатель поступлений налоговых платежей, входящих в систему налогов и сборов и администрируемых налоговыми органами России (в 2012 году в Федеральный бюджет поступило 12 845,49 млрд. рублей, из них привлечено: ФТС – 6 581,04 млрд. рублей, ФНС – 5 160,12 млрд. рублей).

Структура платежей в 2012 году, как и в предыдущий год, характеризуется высокой долей экспортной составляющей. Доля платежей, взимаемых при экспорте товаров, составила 62,3 % (в 2011 году – 62,4 %), что указывает на продолжающееся усиление экспортной зависимости экономики России [6].

Экономическая деятельность таможенных органов не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретные действия, формы, методы, отражающие содержание и специфику этой деятельности. Применительно к деятельности таможенных органов форма является способом выражения государственно-правового содержания деятельности таможенных органов, т. е. всех тех качеств (прежде всего юридических), которые характеризуют ее как специфический орган власти. Руководство деятельностью ФТС России осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство РФ наделило таможенные органы полномочиями по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела.

Правовая форма управленческой деятельности таможенных органов существенно отличается от других правовых форм их деятельности тем, что посредством правовых форм практически организуется осуществление задач и функций таможенных органов; повседневное практическое руководство

деятельностью органов, входящих в систему (региональных таможенных управлений (РТУ), таможенных постов (ТП), таможен), регулирование, контроль и другие функции на основе и во исполнение законов.

Хотелось бы обратить внимание на то, что в соответствии с положениями пункта 1 статьи 2 Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [2] таможенное регулирование в Российской Федерации в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации.

Характерные черты правовых форм деятельности таможенных органов наиболее отчетливо проявляются в государственно-властных, исполнительно-распорядительных, организационно-направленных, контрольных действиях.

Формы экономической деятельности таможенных органов в силу их направленности весьма многообразны. Выбор в конкретной ситуации тех или иных форм зависит от многих обстоятельств. На содержание принимаемого управленческого решения в экономической деятельности могут оказывать влияние следующие факторы: характер компетенции органа (РТУ, ТП, таможен) или должностного лица, принимающего решение (осуществляющего закрепленные по его должности действия); уровень правовой регламентации между субъектами; субординация субъекта; характер управленческих связей (прямое или оперативное управление); особенности управляющего воздействия; внутренне или внешнее взаимодействие; конкретные цели совершаемой экономической деятельности; характер решаемых в процессе экономической деятельности вопросов; характер вызываемых данными действиями последствий и т. п.

Все используемые таможенными органами и их должностными лицами формы при осуществлении экономической деятельности подчинены главным целям деятельности ФТС России. Поэтому они избираются ФТС и органами, входящими в ее структуру не произвольно. Как правило, формы деятельности государственных органов регламентируются административно-правовыми нормами (например, в актах, касающихся правового положения того или иного органа управления, в должностных инструкциях, регламентах). Формы деятельности таможенных органов, в том числе экономической деятельности регламентируются не только российскими административно-

правовыми актами, но и административно-правовыми нормами международного значения, например, административным договором – Таможенным кодексом таможенного союза [1], принятым Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств.

Выбор конкретной формы деятельности таможенных органов подчинен определенным закономерностям, а также назначению и функциям деятельности (в частности экономической); содержанию и характеру разрешаемых вопросов; направлениям; целям воздействия; особенностям конкретного объекта и др.

Большинство теоретиков административного права все формы управленческой деятельности разделяют на правовые и организационные (неправовые). Известно, что правовые формы влекут за собой наступление юридических последствий в виде возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений в экономической деятельности таможенных органов.

Все разнообразие правовых форм экономической деятельности таможенных органов можно классифицировать по следующим основаниям:

*По содержанию:* правотворческая (определение направлений таможенной политики, выработка правовых норм – издание нормативных (подзаконных) актов таможенных органов (распоряжений, приказов), правовых актов, регламентирующих толкование правовой нормы (например, инструкций о порядке исчисления таможенных пошлин, порядке заполнения деклараций и др.); правоприменительная (выявление правонарушений, пресечение контрабанды, защита таможенной границы, обеспечение экономической безопасности государства и др.).

Акты управления таможенных органов, направлены на экономическую деятельность таможенных органов и предназначены регулировать общественные отношения в установленной сфере деятельности или решать конкретное управленческое дело, а также определять персональное поведение субъекта (адресата).

*По целям:* внутренние (подбор кадров, обучение, аттестация, делопроизводство, управление внутри организационной структуры); внешние (выполнение возложенных на орган задач и функций).

*По способу выражения:* письменные и устные (как правило, в виде знаков или символов: «таможня», «зона таможенного контроля» и др.)

Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, а потому они и в максимальной степени претендуют на

обозначение их в качестве административно-правовых форм. Например, межправительственными и межгосударственными административно-правовыми актами (договорами) регулируются особенности зачисления и распределения ввозной таможенной пошлины, таможенные процедуры, приказами ФТС России регулируются особенности заполнения таможенных деклараций и др.

К правовым формам управления относят также лицензирование и мониторинг. *Лицензия* – специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем вида деятельности. Их перечень закреплен Постановлением Правительства от 21 ноября 2011 № 957 [4]. Таможенные органы не входят в указанный перечень. Однако при проведении отдельных таможенных процедур таможенные органы вправе требовать предоставления лицензии, сертификатов, разрешения и (или) иных документов, необходимые для выпуска товаров в соответствии с ТК ТС и (или) иными международными договорами (пункт 1 статьи 195 ТК ТС).

*Мониторинг* – (от лат. monitor) есть составная часть управления, и выражается в непрерывном наблюдении за экономическими объектами, анализе их деятельности. Таможенные органы в соответствии с Законом 311-ФЗ уполномочены осуществлять мониторинг деятельности экономических операторов в части соблюдения условий присвоения такого статуса (статья 94 ТК ТС).

*Неправовые формы* управленческой деятельности таможенных органов не влекут наступление юридических последствий, однако являются весьма распространенными и совершаются на основе и во исполнение правовых предписаний. К ним можно отнести:

- проведение организационных мероприятий: инструктирование сотрудников; совещания; составление планов мероприятий по проведению таможенного контроля; разработка наглядной информации для субъектов таможенных правоотношений; консультирование; обобщение и распространение положительного опыта работы и др.

- сбор и обработка информации (например, для АИС таможенных органов);

- осуществление материально-технических работ (например, составление различных справок, отчетов, делопроизводство, оформление документов).

Формы управленческой деятельности непосредственным образом связаны с методами правового регулирования и выражаются через них. Методы – это совокупность приемов и способов, а также средств, которые применяются Таможенными органами для успешного решения поставленных перед

ними Правительством РФ задач и, позволяющие применять наиболее эффективные средства воздействия на участников внешнеэкономической деятельности. Методы деятельности таможенных органов весьма разнообразны, что дает возможность их типизировать в интересах выявления наиболее значимых свойств и специфических черт.

Главным содержанием в сущностной характеристике методов экономической деятельности таможенных органов является:

- органическая связь с целевым назначением этого вида деятельности;
- выражают управляющее (упорядочивающее) воздействие на отношения в установленной сфере деятельности;
- имеют юридически-властный характер;
- используются таможенными органами в качестве средств реализации закрепленной за ними компетенции;
- не могут быть обезличенными, направлены на конкретного адресата.
- в них выражен государственный (публичный) интерес, воля государства и др.

Выбор конкретных административно-правовых методов экономической деятельности таможенных органов находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъекта – РТУ, ТП, таможни, но и от особенностей объекта воздействия (статуса объекта, формы собственности и т. п.).

В соответствии с Постановлением Правительства от 26 июля 2006 г. № 459 ФТС России применяет следующие административно-правовые методы:

- осуществляет контроль и надзор в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля и др.;
- определяет порядок ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, а также порядок ведения реестра банков, иных кредитных и страховых организаций, банковские гарантии которых принимаются таможенными органами в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей;
- совместно с Минфином России определяет порядок контроля таможенной стоимости товаров;
- разрабатывает и утверждает порядок и технологии производства таможенного оформления;

- ведет таможенную статистику;
- информирует и консультирует;
- осуществляет ведение товарных номенклатур внешнеэкономической деятельности;
- организует проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований в установленной сфере деятельности и многое другое [3].

Наиболее распространенными административно-правовыми методами экономической деятельности таможенных органов являются контроль и надзор.

*Контроль* (от франц. controle – проверка) – составная часть экономической деятельности таможенных органов, заключающаяся в проверке соответствия действий субъектов таможенных правоотношений необходимому состоянию, предусмотренными правовыми актами, а также международными договорами, соглашениями. Контроль тоже имеет определенные формы (сплошной, выборочный, тематический; текущий, последующий; плановый и внеплановый и т. п.)

*Надзор* как составная часть экономической деятельности таможенных органов, представляет собой разновидность контроля, в котором преобладают наблюдательные функции. Особенностью надзорной деятельности ФТС России является то, что надзор осуществляется непосредственно, ежедневно, без вмешательства в деятельность декларантов. Таможенные органы также ведут надзор в порядке иерархической подчиненности (за деятельностью РТУ, ТП, таможен и их должностных лиц).

Административно-правовые средства и методы реализации задач и функций, применяемые таможенными органами в экономической деятельности, весьма разнообразны. Как правоохранительные органы – таможенные органы успешно применяют такие административно-правовые методы как убеждение и принуждение (однако это отдельная большая тема для научного исследования и описания).

Для целей предупреждения и пресечения правонарушений в соответствии с положениями пункта 2 и 3 статьи 2 Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» применяются меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения, затрагивающие внешнюю торговлю товарами, предусмотренные международными договорами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, и принимаемыми в соответствии с указанными договорами актами органов



Таможенного союза. В случаях и порядке, которые предусмотрены международными договорами, составляющими договорно-правовую базу Таможенного союза, актами органов Таможенного союза, Российская Федерация применяет отдельные меры таможенно-тарифного регулирования, запреты и ограничения в одностороннем порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации. Важным средством предупреждения и пресечения правонарушений в таможенной сфере является контроль, проводимый таможенными органами в области таможенного дела, валютный, транспортный, контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, санитарно-карантинный и др.

В преддверии подготовки к XXII Олимпийским и XI Паралимпийским зимним играм в г. Сочи ФТС России разработало специальные таможенные процедуры контроля и правила помещения товаров под специальную таможенную процедуру, совершенствуются вопросы таможенного контроля товаров, перемещаемых в рамках интернет-торговли, а также пересылаемых в международных почтовых отправлениях. В результате применения административно-правовых форм и методов экономической деятельности таможенными органами только по итогам 2012 года сумма ликвидированной задолженности по уплате таможенных платежей и пеней составила 24, 6 млрд. рублей. С 2012 года по июнь 2013 года доля таможенных платежей, фактически уплаченных или взысканных в результате корректировок таможенной стоимости товаров, в общей сумме таможенных платежей, доначисленных по результатам корректировок таможенной стоимости товаров, составила 97,3 % [6].

#### Список литературы:

1. Таможенный кодекс Таможенного союза // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.
2. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2014].
3. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].
4. Постановлением Правительства от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].

5. Таможенная служба Российской Федерации в 2012-2013 гг.: справочные материалы к заседанию коллегии / Федеральная таможенная служба // URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 17.01.2014).
6. URL: <http://www.customs.ru> (дата обращения: 17.01.2014).

#### References:

1. Customs Code of the Customs Union [Tamozhennyi kodeks Tamozhennogo soyuza]. *SZ RF – Collection of Laws of the Russian Federation*, 2010, no. 50, article 6615.
2. Federal Law No. 311-FL from 27.11.2010 “On Customs Regulation in the Russian Federation” [Federal’nyi zakon ot 27.11.2010 g. № 311-F3 «O tamozhennom regulirovanii v Rossiiskoi Federatsii»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2014.
3. RF Government Decree No. 459 from 26.07.2006 “On the Federal Customs Service” [Postanovlenie Pravitel’sтва RF ot 26.07.2006 № 459 «O Federal’noi tamozhennoi sluzhbe»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
4. RF Government Decree No. 957 from November 21, 2011 “On Organization the Licensing of Certain Types of Activity” [Postanovleniem Pravitel’sтва ot 21 noyabrya 2011 № 957 «Ob organizatsii litsenzirovaniya otdel’nykh vidov deyatel’nosti»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.
5. *Customs Service of the Russian Federation in 2012-2013: background materials for the meeting of the collegium* [Tamozhennaya sluzhba Rossiiskoi Federatsii v 2012-2013 g: spravochnye materialy k zasedaniyu kollegii]. Federal Customs Service, available at: <http://www.customs.ru> (accessed: 17.01.2014).
6. Available at: <http://www.customs.ru> (accessed: 17.01.2014).