

НОРМОТВОРЧЕСТВО ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

О. В. Гречкина

Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск)

Статья посвящена нормотворческой деятельности таможенных органов в сфере административной юрисдикции. В российской доктрине административно-процессуального права нормотворчество таможенных органов в сфере административной юрисдикции является одной из дискуссионных проблем. Автором проведен детальный анализ системы правовых актов, регулирующих административно-юрисдикционную деятельность таможенных органов. На основе исследования различных мнений ученых, представленных в литературе, сформулирован вывод о том, что совершенствование административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов должно осуществляться посредством построения упрощенной типологии структуры правовой системы административной юрисдикции таможенных органов. По мнению автора, такая цель позволит достичь ожидаемого эффекта сокращения количества ведомственных нормативных правовых актов в сфере административной юрисдикции таможенных органов.

Ключевые слова: административная юрисдикция, таможенное законодательство, нормотворчество таможенных органов.

Совершенствование правового регулирования административной юрисдикции таможенных органов должно осуществляться посредством формирования комплексной, скоординированной системы правовых актов, которая позволит оптимизировать административно-юрисдикционную деятельность таможенных органов.

В условиях, когда весь цикл законодательных актов нуждается в серьезном реформировании, принципиальное обновление состоящего с ними в субординационной связи правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов может быть оправдано лишь очень существенной причиной. В данном случае такой причиной явилась острая необходимость приведения национального таможенного законодательства в соответствие с союзным. С 1 июля 2010 г. на территории России действует Таможенный кодекс таможенного союза.

В свою очередь в рамках совершенствования национального таможенного законодательства в России разработан и принят новый таможенный закон – Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Фе-

дерации» (далее Закон). Дата вступления в силу Закона – 1 января 2011 г. При оценке данного Закона в первую очередь возникает вопрос: почему инициативное законодательное предложение облечено в рамки закона, а не кодифицированного акта? Многолетние фундаментальные разработки ученых-правоведов свидетельствуют о том, что отраслью права может быть признана лишь такая группа норм, которая оформилась законодательно в форме единого кодифицированного акта, отсутствие которого не позволяет говорить о существовании данной отрасли права [3, с. 7]. Таможенное право давно признано многими учеными самостоятельной развивающейся комплексной отраслью права [1, с. 27]. К тому же пристальное изучение предложенного закона позволяет сделать вывод о том, что его структура сохранила традиционные элементы кодифицированного акта, которые, как правило, не включаются в содержание рамочного закона.

С введением в действие Закона сохраняют действие следующие положения, касающиеся сферы административной юрисдикции:

– обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должно-

стных лиц (ст. 36–49 Закона);

– структура таможенных органов, функции и полномочия, содержащиеся, в том числе, административно-юрисдикционные полномочия (ст. 9–25 Закона);

– порядок и условия применения должностными лицами таможенных органов мер пресечения: физической силы, специальных средств и оружия (ст. 26–30 ФЗ Закона).

Наряду с нормативными правовыми актами федерального значения в сфере таможенного регулирования действует внушительный набор ведомственных актов, регулирующих административно-юрисдикционную деятельность таможенных органов. Для примера приведем классификационный ряд актов Федеральной таможенной службы (далее – ФТС России), образующих следующие направления в сфере административной юрисдикции:

– организация дисциплинарного производства [4];

– организация приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения обращений [5];

– организация производства по делам об административных правонарушениях [6];

– установление процессуальных полномочий должностных лиц по составлению протоколов и применению мер обеспечения [7];

– регулирование особенностей административного расследования [8];

– регламентация применения мер обеспечения производства и процессуальных действий [9];

– рекомендации по квалификации правонарушений [10];

– организация ведомственного контроля [11];

– рекомендации по рассмотрению жалоб [12];

– организация взаимодействия при рассмотрении жалоб [13];

– утверждение форм актов и процессуальных документов [14];

– установление порядка хранения изъятых вещей и документов [15];

– установление порядка регистрации решений по жалобам [16].

Среди регулирующих административную юрисдикцию актов ФТС России, хотя и не имеющих статус нормативных правовых актов, однако, предпочтительным образом влияющих на неукоснительное исполнение таможенными органами, следует также выде-

лить письма, обобщения, обзоры правоприменительной практики таможенных органов и анализы судебной практики, такие как:

– письма, содержащие анализы прекращенных дел об административных правонарушениях [17];

– письма (анализы), обзоры нарушений служебной дисциплины [18];

– обзоры судебной практики по делам об административных правонарушениях [19].

В практике таможенных органов наряду с перечисленными актами «работают» также акты, характеризующие квазисудебную административную юрисдикцию таможенных органов, которые в свою очередь корректируют административно-юрисдикционную деятельность первого звена (т.е. звена, действия, решения, постановления которого обжалуются в вышестоящих таможенных органах):

– анализы, обобщения практики рассмотрения жалоб лиц и протестов прокуроров на постановления по делам об административных правонарушениях [20];

– обзоры практики рассмотрения жалоб лиц на решения, действия (бездействие) таможенных органов [21].

Приведенный классификационный ряд актов ФТС России, причем далеко не полный [22], зрелищно демонстрирует, какой объем ведомственных актов, регулирующих административно-юрисдикционную деятельность таможенных органов, фигурирует в таможенной сфере.

Как видим, ведомственное нормотворчество активно вторгается в сферу таможенного дела. В последнее время ФТС России принят ряд концептуальных документов в области таможенного дела [23]. Однако при детальном рассмотрении можно обнаружить, что в данных документах административно-юрисдикционной деятельности практически не уделяется внимание. Эта сфера деятельности иницирована иными процессуальными документами ФТС России, которым не свойственен уровень нормативного правового регулирования. Они остаются в формате «локальных» организационно-распорядительных и официально не публикуются [2, с. 349].

Между тем административная практика таможенных органов и особенно судебная практика показывают, что необходимо обновлять и совершенствовать не только акты законодательства, но и правовые акты ФТС России. Такие же цели преследует Правительство Российской Федерации в контексте реализа-

ции административной реформы и концепции развития таможенных органов, фокусируя внимание на определении наиболее эффективных методов реализации задач в области таможенного дела в соответствии с международными стандартами и законодательством Российской Федерации [24].

Очевидно, что быстрое реагирование правотворческой деятельности на все изменения в политической и экономической сферах затрудняет выработку единой концептуальной основы правового регулирования, способствует фрагментарности, нарушает и затягивает процессы кодификации, нарушает логику правовой реформы и в целом снижает качество нормативных актов. Новые нормативные акты не всегда надлежащим образом соотносятся с существующей правовой системой.

В свою очередь регулирование правоотношений в сфере таможенного дела ведомственными нормативными правовыми и иными актами ФТС России является необходимым средством оперативного реагирования на изменения экономической конъюнктуры, поведение участников внешнеэкономической деятельности и иных лиц, чья деятельность связана с осуществлением внешней торговли. Необходимость детальной регламентации действий должностных лиц таможенных органов при таможенном оформлении товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза, многочисленность и разнообразие таможенных операций не позволяют регулировать все правоотношения в сфере таможенного дела актами таможенного законодательства таможенного союза, федеральными законами и иными правовыми актами федерального уровня.

В то же время многофункциональные ведомственные правовые акты страдают отсутствием коммуникаций, согласованности, а порой вступают в противоречие с нормативными актами более высокого порядка. Главной озабоченностью таможенного ведомства является их многочисленность. Так, разрабатывая Целевую программу развития таможенной службы на 2004–2008 гг., ФТС России планировала существенное сокращение количества ведомственных нормативных правовых актов – до 100 кодифицированных актов [25]. Надо признать, что и до настоящего времени правотворческая активность

ФТС России не стала более сдержанной.

Так, административно-юрисдикционные производства (по жалобам, по делам об административных правонарушениях, дисциплинарное производство) характеризуются многочисленными актами соответствующей тематической направленности.

Правовые акты производства по жалобам содержат рекомендации по: рассмотрению жалоб; организации взаимодействия при рассмотрении жалоб; установлению порядка регистрации решений по жалобам; утверждению форм актов и процессуальных документов; организации ведомственного контроля по рассмотрению жалоб и протестов прокуроров.

Дисциплинарное производство также включает значительный круг актов, регламентирующих вопросы: организации производства; проведения служебных проверок; ведомственного контроля по вопросам дисциплины; воспитательно-профилактической работы.

Пожалуй, наибольшее количество ведомственных актов сконцентрировано в производстве по делам об административных правонарушениях. Данное производство интегрировано актами (приказами, письмами), регламентирующими вопросы: организации производства; установления процессуальных полномочий должностных лиц; особенностей административного расследования; применения мер обеспечения производства и процессуальных действий; квалификации правонарушений; применения административных наказаний.

Сфера таможенного администрирования обширна, в ней немало зон недостаточного либо неэффективного правового регулирования, что всегда оставляет значительное поле для административного усмотрения. Принятие концептуальных документов требует углубленной и четкой регламентации в правовых актах, составляющих совокупность элементов системы правового регулирования административной юрисдикции таможенных органов.

Представляется, что совершенствование административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов должно осуществляться посредством построения упрощенной типологии структуры правовой системы административной юрисдикции таможенных органов. Такая цель позволит достичь ожидаемого эффекта сокращения количества ве-

домственных нормативных правовых актов в сфере административной юрисдикции таможенных органов.

Литература

1. Бакаева, О. Ю. Таможенное право России: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева / О. Ю. Бакаева, Г. В. Матвиенко – М.: Юристъ, 2003. – 496 с.; Таможенное право: учебное пособие / под ред. В. Г. Драганова, М. М. Рассолова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 639 с.; Тимошенко, И. В. Таможенное право России / И. В. Тимошенко. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2002. – 512 с.

2. Новиков, А. Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации: монография / А. Б. Новикова – СПб.: Бизнес-Пресса, 2008. – 504 с.

3. Сорокин, В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – СПб.: Изд-во Юридического института, 2002. – 474 с.

4. Приказ ФТС России от 2 сентября 2008 г. № 1083 «Об утверждении Инструкции об организации и о проведении служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. – № 40.

5. Приказ ФТС России от 10 сентября 2009 г. № 1660 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятия по ним решений и направления ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 9.

6. Приказ ФТС России от 24 апреля 2007 г. № 523 «Об утверждении Инструкции о порядке истребования сведений, подготовки и исполнения поручений, запросов по делам об административных правонарушениях» // СПС «Кодекс»; Приказ ФТС России от 27 июля 2006 г. № 703 «Об утверждении Инструкции о порядке подготовки международных запросов по делам об административных правонарушениях и в связи с проведением оперативных проверок» // СПС «Кодекс».

7. Приказ ФТС России от 15 марта 2005 г. № 198 «О должностных лицах тамо-

женных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 14.

8. Письмо ФТС России от 6 октября 2004 г. № 01-06/2587 «О направлении методических рекомендаций» // СПС «Кодекс».

9. Письмо ГТК России от 2 августа 2000 г. № 01-06/41014 «О применении мер обеспечения по делам об административных правонарушениях, возбужденным по ч. 1 ст. 16.18, ч. 1 ст. 16.19 КоАП РФ» // СПС «Кодекс».

10. Письмо ФТС России от 9 марта 2005 г. № 01-06/6814 «О квалификации административных правонарушений при периодическом временном декларировании российских товаров» // Таможенный вестник. – 2005. – № 7; Письмо ФТС России от 12 июля 2005 г. № 01-06/23399 «Об отнесении административных правонарушений к дящимся» // Документ опубликован не был.

11. Письмо ФТС России от 18 июля 2007 г. № 01-06/26709 «О направлении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля» // Документ опубликован не был. СПС «Кодекс»; Приказ ФТС России от 5 апреля 2007 г. № 434 «О контроле за производством по делам об административных правонарушениях» // СПС «Кодекс»; Приказ ГТК России от 25 июня 2002 г. № 657 «Об утверждении Инструкции об организации контрольно-наблюдательного производства по делам об административных правонарушениях» // СПС «Кодекс»; Приказ ФТС России от 29 января 2007 г. № 109 «Об утверждении Порядка регистрации и учета решений, вынесенных по результатам ведомственного контроля деятельности таможенных органов» // Документ опубликован не был.

12. Письмо ФТС России от 29 июня 2010 г. № 01-11/31888 «О направлении методических рекомендаций по рассмотрению жалоб на решения, действия (бездействие) в сфере таможенного дела» // Документ опубликован не был.

13. Приказ ФТС России от 30 июля 2009 г. № 1378 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия правовых подразделений с функциональными подразделениями таможенных органов при рассмотрении жалоб на решения, действия (бездейст-

вие) в сфере таможенного дела» // Документ опубликован не был.

14. Письмо ФТС России от 11 августа 2006 г. № 01-06/28137 «О направлении Методических рекомендаций по применению постановлений-квитанций о наложении административного штрафа и образца постановления-квитанции» // Таможенный вестник. – 2006. – № 17; Приказ ФТС России от 25 ноября 2009 г. № 2133 «Об утверждении форм решения по жалобе и акта о рассмотрении жалобы в упрощенном порядке» // Документ опубликован не был; Приказ ГТК России от 20 октября 2003 г. № 1166 «О формах актов таможенного досмотра (осмотра) товаров и транспортных средств» // Российская газета. – 2003. – 21 нояб.

15. Приказ ФТС России от 18 декабря 2006 г. № 1339 «О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях» // Российская газета. – 2007. – 23 мая; Приказ ФТС России от 24 апреля 2007 г. № 524 «Об утверждении Положения о порядке учета, регистрации, формирования и хранения дел об административных правонарушениях в таможенных органах Российской Федерации» // СПС «Кодекс».

16. Приказ ГТК России от 25 ноября 2004 г. № 324 «Об утверждении Инструкции о порядке регистрации решений по жалобам на решения, действия (бездействие) в сфере таможенного дела» // СПС «Кодекс»; Приказ ФТС России от 24 января 2008 г. № 45 «Об утверждении Положения о порядке учета и регистрации жалоб лиц и протестов прокуроров на постановления по делам об административных правонарушениях, а также принимаемых по ним решений» // СПС «Кодекс».

17. Письмо Уральской оперативной таможни от 17 мая 2010 г. № 04-18/2890 «О направлении информации» // Архив УОТ.

18. Письма Уральского таможенного управления от 11 января 2007 г. № 29-14/106 «О направлении обзора по дисциплине»; от 12 июля 2007 г. № 20-14/6130 «О направлении обзора по служебной дисциплине»; от 17 октября 2006 г. № 33-25/10153 «Об итогах проверки деятельности Ханты-Мансийской та-

можни» и др. // Архив УТУ.

19. Письмо ФТС России от 28 апреля 2010 г. № 18-12/21167 «О направлении обзора» // Документ опубликован не был.

20. Письма Уральской оперативной таможни от 21 июля 2009 г. № 19-07/4199 и от 27 июля 2010 г. № 26-07/4261 «О направлении обобщения» // Архив УОТ.

21. Письмо ФТС России от 28 марта 2008 г. № 01-11/11710 «О направлении обзора практики рассмотрения жалоб» // Документ опубликован не был.

22. По некоторым оценкам в сфере таможенного дела насчитывается около трех тысяч документов. См.: Ванин, М. В. Повышение эффективности управления таможенной службой России: автореферат дис. ... канд. экон. наук / М. В. Ванин. – М., 2000.

23. См., например: Концепция системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации, утв. Приказом ФТС России от 10 марта 2006 г. № 192 // Таможенный вестник. – 2006. – № 7; Концепция развития таможенного контроля после выпуска товаров и (или) транспортных средств, утвержденная Приказом ФТС России от 7 декабря 2007 г. // Таможенный вестник. – 2008. – № 1; Концепция таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, утв. Приказом ФТС России от 1 октября 2008 г. № 1221. URL: <http://www.customs.ru>.

24. См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // СЗ РФ. – 2005. – № 46. Ст. 4720; Концепция развития таможенных органов Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 2225-р // СЗ РФ. – 2006. – № 2. – Ст. 260.

25. См.: Приказ ФТС России от 20 декабря 2004 г. № 403 «О целевой программе развития таможенной службы Российской Федерации на 2004–2008 годы» // Таможенные ведомости. – 2005. – № 2.

Гречкина Ольга Владимировна – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (г. Челябинск). E-mail: grechkina74@rambler.ru.

RULE-MAKING OF THE CUSTOMS AUTHORITIES IN THE SPHERE OF ADMINISTRATIVE COMPETENCE AT MODERN STAGE

O. V. Grechkina

South Ural State University (Chelyabinsk)

The article deals with rule-making of the Customs in the sphere of administrative competence. In the Russian doctrine of Administrative Procedure Law rule-making of the customs authorities is one of the most controversial in administrative competence. The author analyzes the system of legal acts governing administrative jurisdictional actions of the customs authorities. Based on the analysis of different views of scholars introduced in references the conclusion is made on modernization of administrative jurisdictional actions of the customs authorities which is to fulfill by means of a simple typology of the structure of legal system of administrative competence of the customs authorities. The author believes that this purpose allows us to achieve desired results of decrease in the number of department legal acts in the sphere of administrative competence of the customs authorities.

Keywords: administrative competence, customs legislation, rule-making of the customs authorities.

Olga Vladimirovna Grechkina – Doctor of Science (Law), Professor, head of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University (Chelyabinsk). E-mail: grechki-na74@rambler.ru.

Статья поступила в редакцию 8 октября 2013 г.