

О ФУНКЦИЯХ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

Г. В. Матвиенко

Российская академия правосудия (г. Москва)

Поступила в редакцию 17 февраля 2009 г.

Аннотация: рассматриваются юридическое содержание государственных функций и проблемы соответствия им полномочий таможенных органов. Особое внимание уделяется государственным функциям «позитивного» правоприменения, а также регламентному регулированию, внесены предложения по совершенствованию такой деятельности, анализируются полномочия таможенных органов по оказанию государственных услуг, приводятся их характерные особенности в таможенной сфере.

Ключевые слова: государственные функции, функции Федеральной таможенной службы, функция по выработке государственной политики и нормативному регулированию в таможенной сфере, регламентное регулирование, государственные услуги, компетенция, государственная функция по контролю и надзору.

Abstract: the author pays attention to the legal maintenance of state functions and the problems of conformity to them of full powers of customs bodies. The special attention is given to the state functions of «positive» law enforcement, procedural regulation, the offers on improvement of such activity are made. The powers of customs bodies on rendering of the state services and their special features in customs sphere are analysed.

Key words: the state functions, the function of Federal customs, the customs policy-making and realization, the procedural regulation, the state services, the competence, the state function under the control and supervision.

Административные преобразования системы и структуры органов исполнительной власти коснулись и федерального таможенного ведомства.

В науке отмечается рост исследований, связанных с изучением функций органов государственной власти, которые предопределяют полномочия любого органа исполнительной власти (права и обязанности).

Категория «функция» раскрывается¹ 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 другом случае ученые отталкиваются от содержания деятельности какого-либо субъекта.

Юридическая общественность много лет проявляет интерес к вопросу о том, являются ли функции органов исполнительной власти частью их компетенции, или нет. Единой позиции на этот счет не существует.

¹ См.: Словарь Википедия. URL : [www. Mail. ru](http://www.Mail.ru).

Одни авторы отвечают на это вопрос положительно², другие отстаивают мнение о том, что функция государственного органа обуславливает характер его задач и прав, образующих его компетенцию³.

Вызывает интерес мнение профессора 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». Ученый отождествляет в широком смысле категорию «цель» с публичными функциями⁴, а ответственность за неисполнение властных полномочий причисляет к элементам, сопутствующим компетенции⁵.

Профессор Д. А. Ковачев в свое время 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.

Несколько иного подхода придерживаются по данному вопросу, такие ученые, как И. Л. Бачило⁷, Р. А. Ромашов, которые предлагают различать понятия «функции государства» и «функции государственного органа» (органа управления)⁸. Профессор И. Л. Бачило в названной работе указала, что функция органа государственного управления, как элемент компетенции, определяет, «что» делает орган.

Анализируя компетенцию федеральных министерств, Н. А. Игнатьюк отмечает: «функция — это обязанность министерства совершать, исходя из задач, поставленных перед ним, а также так осуществлять свою деятельность, таким образом реализовывать государственную политику, чтобы это обеспечивало надлежащее государственное управление»⁹.

2009. № 1

² См., например: *Бачило И. Л.* Функции органов управления. М., 1976. С. 54—55; *Игнатьюк Н. А.* Компетенция федеральных министерств в Российской Федерации : монография. М., 2003. С. 100; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. М., 1997. С. 209.

³ 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.

⁴ См.: *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008. С. 186—187.

⁵ См.: *Он же.* Теория компетенции. М., 2001. С. 56.

⁶ *Ковачев Д. А.* с С. 41—42.

⁷ *Бачило И. Л.* Указ соч. С. 43—45.

⁸ *Ромашов Р. А.* Теория государства и права. СПб., 2006. С. 60.

⁹ *Игнатьюк Н. А.* Указ соч. С. 115.

Независимо от того, какой точки зрения по поводу внутреннего наполнения компетенции придерживаются ученые, большинство представителей юридической науки разделяют мнение Б. М. Лазарева о том, что компетенция органа очерчивается путем указания на функции, которые возложены на него применительно к той или иной сфере деятельности¹⁰.

Прежние воззрения по поводу содержательной стороны понятия «функция государственного органа» в контексте его компетенции вызывают интерес с теоретической точки зрения, но, к сожалению, не позволяют до конца объяснить современных преобразований в сфере управления. Как отражено в Концепции административной реформы, новая система органов исполнительной власти была учреждена на основе функционального анализа их деятельности¹¹.

Ученые совершенно верно отмечают, что в основу организации новой системы органов исполнительной власти «был положен критерий разграничения функций (а не компетенций), как это традиционно было в России»¹².

В свете проводимых преобразований интерес вызывает позиция управленцев: «государственная функция реализуется посредством совокупности государственных функций управления, которые, в свою очередь, отражаются в совокупности функций исполнения»¹³. Функции исполнения осуществляются со своей стороны конкретными государственными служащими.

В контексте категорий, заданных законодателем, полагаем необходимым различать назначение (функции) органов исполнительной власти в системе механизма государства, функции органа исполнительной власти в зависимости от его принадлежности к тому или иному типу, а также функции конкретного органа, возложенные на соответствующий орган исполнительной власти в установленной сфере управления. Последним должны соответствовать конкретные полномочия органа исполнительной власти.

Так, главной функцией органов исполнительной власти является функция государственного управления в соответствующей сфере.

Согласно Указу Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору в

¹⁰ См.: Лазарев Б. М. Указ соч. С. 40.

¹¹ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах : утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (с изм. и доп., включая от 28 марта 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720; 2008. № 7. Ст. 633; № 14. Ст. 1413.

¹² Мицкевич Л. А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления // Публичные услуги : правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. С. 22.

¹³ См. сервер: chinovnik.uara

установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральная таможенная служба (ФТС) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации *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*¹⁴.

Рассмотрим особенности отдельных функций ФТС России в контексте возложенных на нее полномочий.

К сожалению, Указ Президента РФ № 314 не отражает содержания функции по выработке государственной политики, тогда как понятие «нормативное регулирование» вряд ли можно толковать по-разному. Однако функция выработки государственной политики и нормативного регулирования в установленной сфере управления названа в качестве ведущей и в положениях о других органах исполнительной власти¹⁵. Обратимся к понятию государственная политика.

«Государственная политика — основные принципы, нормы и деятельность по осуществлению государственной власти»¹⁶. Представляется, однако, что столь широкое толкование государственной политики не позволит определить границы полномочий ФТС России.

Что такое государственная политика в области таможенного дела? Представляется, что здесь речь следует вести о таможенной политике. Такое мнение уже высказывалось в науке¹⁷. Термин «таможенная политика» нигде легитимно не определен, однако в ТК РФ 1993 г. законодатель рассматривал таможенную политику как часть внутренней и внешней политики Российской Федерации, а также элемент таможенного дела (ст. 1, 2). Среди целей таможенной политики законодатель выделял:

— обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории Российской Федерации;

¹⁴ См.: Пункт 1 Положения о Федеральной таможенной службе : утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 (с доп. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3569; 2008. № 46. Ст. 5337.

¹⁵ См., например: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» (с изм. и доп. от 7 ноября 2008 г.) // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2667; № 46. Ст. 5337.

¹⁶ URL : [www. Glossary.ru](http://www.Glossary.ru)

¹⁷ См., например: *Матвеева Т. А.* Соотношение таможенно-тарифной и таможенной политики России на современном этапе // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 1 (4). С. 154.

— участие в реализации торгово-политических задач по защите российского рынка, стимулированию развития национальной экономики, содействию проведению структурной перестройки.

Совершенно справедливо отмечает О. Ю. Бакаева: «Таможенная политика ... явление многослойное, со сложной структурой, отличающееся разнообразием форм выражения, а также большим количеством средств, способов и методов регулирования». По мнению автора, таможенная политика может быть дифференцирована по различным направлениям: в области унификации таможенных процедур; в области применения запретов и ограничений экономического и административного характера; в области развития информационных технологий; правоохранительная таможенная политика; таможенно-тарифная политика; политика в области международного сотрудничества¹⁸.

В науке все чаще встречается мнение о необходимости легитимного закрепления данного понятия, а также о разграничении данного термина и понятий «таможенно-тарифная политика», «внешнеторговая политика».

Представляется, что категории «таможенная» и «внешнеторговая политика» соотносятся как часть и целое. В ходе осуществления внешне-торговой политики государство применяет различный арсенал методов и средств воздействия на участников торговых отношений (экономических, административных, правовых рычагов), в том числе средства таможенной политики. Например, в области внешней торговли товарами государство использует нормативно установленные методы таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, запреты и ограничения неэкономического характера. Для регулирования отношений в области внешней торговли услугами (работами), объектами интеллектуальной собственности применяются другие меры. Однако выработку государственной политики в области таможенного дела не следует сводить только к подготовке предложений по совершенствованию нормативно установленных, существующих методов регулирования внешней торговли товарами. *Представляется, что в задачу таможенных органов входит и разработка качественно новых концептуальных подходов¹⁹, связанных с возможностью применения иных мероприятий (в рамках своей компетенции), направленных на создание благоприятных условий для развития правоотношений в таможенной сфере в русле закона.* Думается, что целью разработки таких предложений должно стать решение задач таможенного администрирования.

Разработка предложений по совершенствованию того или иного направления таможенной политики также должна иметь конечные цели, например: повысить эффективность управленческого воздействия

¹⁸ См.: Бакаева О. Ю. Таможенно-правовая политика Российской Федерации: концептуальные подходы // Таможенное дело. 2007. № 1 (СПС «КонсультантПлюс»).

¹⁹ См., например: Проект Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к Государственной границе РФ. URL : www.customs.ru

государства на участников внешнеторговой деятельности, увеличить доходы федерального бюджета, снизить уровень преступности в таможенной сфере и т.п.

В качестве методик разработки таможенной политики следует рассматривать *планирование, ведение таможенной статистики, анализ, прогнозирование, разработку проектов нормативных и иных актов, выработку критериев оценки деятельности таможенных органов.*

Федеральное таможенное ведомство наделено правом *подзаконного нормотворчества* в целях конкретизации прав и обязанностей участников правоотношений, правил их поведения в таможенной сфере. Рассматриваемое право ФТС России ограничивается законодателем посредством прямого указания в Таможенном кодексе РФ, Законе РФ «О таможенном тарифе» оснований для принятия нормативного правового акта. Примечательно, что законодатель рассматривает нормативное регулирование и выработку государственной политики в области таможенного дела как единое целое, тем самым подтверждая важность участия ФТС России в разработке проектов не только подзаконных нормативных актов в сфере своей компетенции, но и иных нормативных актов (проектов законов, постановлений Правительства РФ) по вопросам таможенного дела. Так, на основании данных таможенной статистики ФТС России разрабатывает предложения по совершенствованию направлений таможенно-тарифного регулирования, в результате чего Правительство РФ принимает решение о повышении или снижении ставок таможенных пошлин.

Важную роль в нормативном регулировании правоотношений в таможенной сфере играет *регламентное регулирование.*

Основное значение регламентного регулирования, по мнению профессора Ю. Н. Старилова, заключается в разработке обеспечительных правовых средств и институтов, которые позволят улучшить процесс публичного управления в государстве²⁰.

По меткому выражению профессора Ю. А. Тихомирова, в последнее время органы исполнительной власти охватил «регламентный бум»²¹. Коснулся он и федерального таможенного ведомства. Анализ положений о типовых регламентах²², а также существующих регламентов

²⁰ Старилов Ю. Н. Исполнительная власть в структуре современного административно-правового регулирования : проблемы и основные направления разрешения // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2003. С. 85.

²¹ Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007. С. 331.

²² Постановление Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 17.03.2009 г.) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233; 2007. № 43. Ст. 5202; 2008. № 9. Ст. 852; № 14. Ст. 1413; № 46. Ст. 5337; 2009. № 12. Ст. 1443. Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 10.03.2009 г.) // СЗ РФ. 2005. № 4. Ст. 305; № 47. Ст. 4933; 2007. № 47. Ст. 5202; 2008. № 9. Ст. 852; № 14. Ст. 1413; 2009. № 12. Ст. 1429.

ФТС России позволяет утверждать, что необходимость их принятия возникает в случаях:

- регулирования внутриорганизационной деятельности и межведомственных отношений;
- оказания услуг (например, по информированию, консультированию);
- при выдаче разрешений, принятии индивидуальных актов, т.е. совершении отдельных действий, относимых Указом Президента РФ № 314, к функциям по контролю и надзору²³.

Очевидно преимущество процедурных норм, содержащихся в регламентах, перед нормативными положениями прежних инструкций. Они устанавливают последовательность и сроки осуществления административных процедур и действий, служат задачам их упорядочения и устранения их избыточного количества, сокращения числа документов, межведомственных согласований и срока исполнения государственных функций и услуг, предусматривают ответственность должностных лиц за соблюдение таких регламентных норм²⁴.

Посредством административных процедур обеспечивается транспарентность действий государственного служащего, и в конечном итоге — режим законности исполнительно-распорядительной деятельности.

Однако отсутствие четких критериев отнесения полномочий ФТС России к государственным функциям по оказанию услуг или контрольно-надзорным функциям *не позволяет определить рамки регламентного регулирования*. И здесь возникает множество вопросов. Например, есть ли необходимость издавать регламенты, отражающие все действия таможенных органов, в результате которых принимается индивидуальный акт управления, затрагивающие права граждан и субъектов внешнеторговой деятельности? Если да, то в каких пределах должно осуществляться такое регламентное регулирование?

С этой проблемой сталкивается и правоприменитель. Например, ФТС России принят Регламент по выполнению государственной функции по принятию пассажирской таможенной декларации, поданной физическим лицом²⁵. Таможенные органы осуществляют множество административных действий, связанных с таможенным оформлением. Неужели по

²³ См., например: Приказ ФТС России от 23 июля 2008 г. № 905 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции выдачи квалификационных аттестатов специалистам по таможенному оформлению» // БНА. 2008. № 35.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (с изм. и доп. от 4 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; 2008. № 18. Ст. 2063.

²⁵ Приказ ФТС России от 19 сентября 2008 г. № 1150 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции принятия таможенным органом пассажирской таможенной декларации, поданной физическим лицом» // Российская газета. 2008. 24 окт.

каждому из них следует принимать регламент, учитывая, что ТК РФ в ряде случаев не устанавливает последовательность действий сотрудников таможенных органов? Ответа на данный вопрос пока нет, поскольку ожидается принятие соответствующих федеральных законов. Надеемся, что в них будет дано четкое определение государственной функции органа исполнительной власти, позволяющее без труда установить, при осуществлении каких полномочий ФТС России, ее территориальных органов, требуется принимать регламент.

В случае осуществления таможенными органами специальных функций, отражающих в большей части их правоохранительную деятельность, регламенты не принимаются. Процессуальные аспекты такой деятельности закреплены в законодательстве: ТК РФ, КоАП РФ, УПК РФ. Выполняя специальную функцию агента валютного контроля, таможенный орган осуществляет действия и в рамках «позитивного» правоприменения. Думается, однако, что в отдельном нормативном акте, посвященном исполнению этой функции, нет необходимости. Указанная функция осуществляется в рамках таможенного оформления, контроля и таможенного обложения²⁶, т.е. попутно, в ходе выполнения основных полномочий таможенных органов, ради которых они и созданы.

Согласно действующим нормам *контроль и надзор* ФТС России заключается в осуществлении действий по контролю и надзору за исполнением установленных общеобязательных правил поведения в таможенной сфере.

Контрольно-надзорная деятельность в соответствии с Указом Президента РФ № 314 предполагает также выдачу разрешительных документов на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам. Данная функция, кроме того, включает и осуществление регистрации актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Обратимся к теории права. Содержание категории «надзор» неоднократно становилось предметом исследования ученых. Не вдаваясь в детали 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»²⁷ характерна только для органов прокуратуры; другие ученые утверждают, что надзорными полномочиями наделяются и иные органы государственной власти, например исполнительная ветвь. Третьи практически отождествляют данные понятия²⁸.

²⁶ Приказ Минфина РФ от 6 ноября 2007 г. № 98н «Об утверждении Административного регламента федеральной службы финансово-бюджетного надзора по исполнению государственной функции органа валютного контроля» // БНА. 2008. № 23.

²⁷ См., например: *Беляев В. П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности : Вопросы теории и практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 9—10.

²⁸ См., например: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации : учебник. М., 1997. С. 605—608.

В теории административного права надзор традиционно рассматривается как часть контроля и сводится только к слежению за законностью деятельности неподчиненных субъектов. Контроль рассматривается в качестве деятельности по слежению (мониторингу) за законностью и целесообразностью принимаемых решений подконтрольным лицом. В результате надзорной деятельности орган исполнительной власти не вправе выносить предписания об устранении обнаруженных нарушений. Контрольные полномочия подразумевают возможность вмешательства в деятельность подконтрольного субъекта на любом этапе контроля. 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 неправомερных действий²⁹.

В юридической науке контроль рассматривается в качестве метода управленческой деятельности, управленческой функции³⁰, стадии управленческого процесса³¹, разновидности правовой процедуры³².

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»³³.

Полагаем, что в большинстве случаев полномочия таможенных органов являются контрольно-надзорными. Даже традиционные формы таможенного контроля (таможенный досмотр, таможенный осмотр и др.) применяются в отношении не подчиненных таможенным органам лиц, что «роднит» их с институтом надзора. В случае обнаружения факта нарушения таможенного законодательства компетентные должностные лица могут применить меры принудительного характера, вплоть до мер административной ответственности, что является признаком контроля.

Несмотря на то, что ФТС России и территориальные таможенные органы осуществляют специальные функции агента валютного контроля, анализ их полномочий в этой сфере позволяет утверждать: такая деятельность является разновидностью надзорной. Основная цель указанной деятельности — мониторинг за соблюдением законности осуществ-

²⁹ См.: Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. М., 2000. С. 395.

³⁰ См., например: Административная реформа в России : научно-практическое пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М., 2006 (раздел I, глава 3. Функции государственного контроля. Автор главы — А. В. Калмыкова) // СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См., например: Финансовый контроль : учеб. пособие / Е. Ю. Грачёва, Г. П. Толстопятенко, Е. А. Рыжкова. М., 2004. С. 81.

³² См. подробнее: Марков К. В. Государственный контроль. М., 2004. С. 16—17.

³³ См.: Конин Н. М. Российское административное право. Общая часть : курс лекций. Саратов, 2001. С. 326—327.

вления валютных операций, попадающих «в поле зрения» таможенных органов. В случае обнаружения нарушений валютного законодательства таможенные органы вправе только возбудить дело в порядке ст. 15. 25 КоАП РФ и передать его материалы вместе с протоколом в Федеральную службу финансово-бюджетного надзора (либо ее территориальный орган). Представляется, что функция таможенных органов как агентов валютного контроля сводится к надзору³⁴. Это высказывание несколько не противоречит правовой природе надзора, поскольку, на наш взгляд, он представляет собой часть контроля. Пределы надзорной деятельности ограничиваются теми формами реагирования на проявление незаконности (мерами государственного принуждения), которые не связаны с применением мер административной ответственности³⁵. Как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, «...контроль в связи с возможностью применения санкций имеет непосредственный характер, надзор — опосредованный»³⁶.

Исходя из положений Указа Президента РФ № 314, контрольно-надзорной следует признавать также деятельность регистрационного и разрешительного характера. Так, проявлением контрольных функций ФТС России являются ее полномочия по ведению Реестров лиц таможенной инфраструктуры, а также выдача свидетельств (например, таможенному брокеру).

В Положении о ФТС России прямо указано, что данное ведомство осуществляет информирование и консультирование по вопросам таможенного дела, т.е. *государственные функции по оказанию услуг*.

В пункте 7 Положения о ФТС России отмечено: Служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. В настоящее время полномочия Службы по оказанию платных услуг не установлены.

Согласно законодательству (ч. 1 ст. 24, ч. 2 ст. 25 ТК РФ) государственная услуга по информированию и консультированию по вопросам таможенного дела должна быть оказана бесплатно. Примечательно, что в определении, содержащемся в Положении о ФТС России, функция по оказанию государственных услуг не названа.

ФТС России оказывает также *иные бесплатные услуги*, например: о принятии предварительного решения о стране происхождения товара, о классификации товара в соответствии с Товарной номенклатурой

³⁴ См.: Бакаева О. Ю., Матвиенко Г. В. Таможенное право России : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М., 2007 (глава 10. Валютный контроль в области таможенного дела. Автор главы — О. Ю. Бакаева). С. 252.

³⁵ См. подробнее: Пузырев С. В. К вопросу о содержании административного контроля (надзора) органов внутренних дел // Административное право и процесс. 2006. № 3 (СПС «КонсультантПлюс»).

³⁶ Чиркин В. Е. Контрольная власть. М., 2008. С. 106.

внешнеэкономической деятельности. В соответствии с пунктом 7 Порядка разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)³⁷, Служба разработала регламенты по осуществлению таких полномочий³⁸.

Ответ на вопрос, какова природа таких услуг, заинтересовал ученых еще в начале административной реформы³⁹. Очевидно, что деятельность органов государственной власти по оказанию услуг не следует отождествлять с услугами, оказываемыми в рамках классических гражданско-правовых отношений. В первом случае такая деятельность независимо от того, оплачивается она потребителем услуги или нет, есть реализация государственными органами соответствующей функции государства, которая регулируется императивными предписаниями⁴⁰.

Правы, на наш взгляд, и те авторы, которые утверждают: для потребителя услуги в конечном итоге не имеет значения, кто ее оказывает, — государство или предприниматель, поскольку для заинтересованного лица важен результат⁴¹. Однако следует помнить, что даже бесплатная для потребителя услуга, оказанная органом власти, является возмездной, оплачиваемой из бюджета соответствующего уровня⁴².

³⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (с изм. и доп. от 4 мая 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933; 2008. № 18. Ст. 2063.

³⁸ См.: Приказ ФТС России от 23 июля 2008 г. № 906 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по принятию предварительных решений о стране происхождения товара» // Российская газета. 2008. 15 авг.; Приказ ФТС России от 1 августа 2008 г. № 951 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по принятию предварительных решений о классификации товаров в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности» // Российская газета. 2008. 20 авг.

³⁹ См., например: *Тихомиров Ю. А. Чеснокова М. Д.* Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. 2005. № 3 (СПС «КонсультантПлюс»).

⁴⁰ См.: *Жукова Т. В.* К вопросу о понятии и содержании правовой категории «государственные услуги»: взгляд цивилиста // Публичные услуги : правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. С. 44—45.

⁴¹ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Административная реформа : российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8 (СПС «КонсультантПлюс»).

⁴² *Нестеров А. В.* Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11 (СПС «КонсультантПлюс»).

Государственную услугу как разновидность публичной⁴³ применительно к функциям органов исполнительной власти предлагают разграничивать с юридически значимыми действиями, несмотря на то, что с содержательной точки зрения они ничем не отличаются. Так, профессор Н. А. Шевелева утверждает, что при совершении юридически значимых действий органы реализуют свои властные полномочия, и направлены они не только на удовлетворение частного интереса заявителя, но и публичного интереса — обеспечение правопорядка, законности, защиты прав и интересов иных лиц⁴⁴.

Таким образом, государственная функция по оказанию услуг, осуществляемая таможенными органами, отличается следующими особенностями:

- услуга предоставляется на основании заявления заинтересованного лица (в добровольном порядке);
- имеет адресный характер (например, предварительное решение предоставляется декларанту);
- осуществляется соответствующими структурными подразделениями ФТС России или ее территориальных органов;
- услуга предоставляется заявителю бесплатно, но является возмездной (оплачиваемой из средств федерального бюджета для государственного служащего, оказывающего ее);
- оказание услуги осуществляется в порядке нормативно установленной административной процедуры;
- по результатам рассмотрения заявления принимается индивидуальный акт управления (ответ на вопрос, предварительное решение).

Примечательно, что федеральные службы *не вправе выполнять функции по управлению государственным имуществом*. В связи с этим представляет интерес право руководителя ФТС России осуществлять управление имуществом, закрепленным за Службой на праве оперативного управления. Данное полномочие руководителя *не является государственной функцией по управлению имуществом*, поскольку в таком случае Служба не реализует права собственника, что характерно для государственной функции. Между тем наличие у ФТС России имущества, пусть даже на праве оперативного управления, характеризует Службу как юридическое лицо публичной власти⁴⁵.

Итак, на основании Положения о Службе можно заключить, что на нее возлагаются функции *общего характера* (выработка государственной политики, нормотворчество, контроль и надзор в области тамо-

⁴³ См. подробнее: Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10.

⁴⁴ См.: Шевелева Н. А. Публичные услуги и их финансирование // Публичные услуги : правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М., 2007. С. 209, 218.

⁴⁵ См. подробнее: Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичной власти. М., 2007. С. 227—230.

женного дела), а также *специальные функции* (агента валютного контроля и функции, частично отражающие правоохранительную деятельность таможенных органов).

Необходимо учесть, что борьба с контрабандой, административными правонарушениями в таможенной сфере предполагает применение не только мер пресечения и ответственности, но и превентивных мер (например, форм таможенного контроля). Итак, полномочия по выполнению специальных функций подразумевают осуществление таможенными органами контрольно-надзорных мероприятий и в ходе правоохранительной деятельности, т.е. не только в рамках позитивного правоприменения. Не следует забывать, что в процессе нормотворческой деятельности также осуществляется контроль (ведомственный, межведомственный). Получается, что деление полномочий ФТС России на виды, исходя из функций, закрепленных за ней, непродуктивно.

В связи с этим интерес вызывает теория контрольной (точнее — контрольно-надзорной) власти, которая имеет сложную внутреннюю структуру. Так, контроль и надзор, по мнению профессора В. Е. Чиркина, — это не особая функция государства. Они осуществляются 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. Ее контрольно-надзорная деятельность входит как «составная часть в систему механизма контрольной ветви государственной власти»⁴⁶.

Представляется, что контрольно-надзорные функции ФТС России также не должны рассматриваться в отрыве от реализации конкретных прав и обязанностей (полномочий) Службы. Средствами контроля и надзора обеспечивается режим законности в процессе деятельности таможенных органов, независимо от ее характера. Очевидно, что содержание функции по контролю и надзору требует более глубокого осмысления⁴⁷. Прежде всего необходимо решить вопрос о пределах процедурного регулирования такой деятельности.

Заслуживает поддержки мнение большинства ученых, исследующих вопросы государственных функций органов исполнительной власти, о важности принятия федеральных законов о стандартах государственных

⁴⁶ Чиркин В. Е. Контрольная власть. С. 96, 179.

⁴⁷ Так, например, А. М. Тарасов предлагает принять Федеральный закон «О государственном контроле в Российской Федерации» и выносит на обсуждение читательской аудитории авторский проект Концепции о государственном контроле (см.: Тарасов А. М. Государственный контроль в Российской Федерации : монография. М., 2008. С. 339).

услуг и о государственных функциях. Указанные законы позволят обеспечить единство толкования функций федеральных органов исполнительной власти, разработать и внедрить критерии отнесения соответствующих полномочий органа к той или иной функции. Это, в свою очередь, упростит задачу разработки единых оценочных категорий управления по результатам.

*Российская академия правосудия
(г. Москва)*

Матвиенко Г. В., кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры финансового права

*Russian Academy of Public Justice
(Moscow)*

*Matviyenko G. V., PhD in Law,
Associate Professor of Financial Law Chair*