

**ИНСТИТУТ ТАМОЖЕННОЙ ПРОВЕРКИ:
ВЕКТОР АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ**

С. А. Агамагомедова

Пензенский государственный университет

Поступила в редакцию 9 января 2019 г.

Аннотация: на примере таможенной проверки как приоритетной в современных условиях формы таможенного контроля рассматриваются направления трансформации таможенного контроля. По мнению автора, они имеют административно-процедурный характер и направлены на процедурное обеспечение таможенного контроля в целях защиты прав и законных интересов проверяемых лиц. Выделены проблемы административно-правового регулирования таможенного контроля, связанные с определением соотношения законодательного и ведомственного регулирования процедур таможенного контроля и применением системы управления рисками при реализации таможенного контроля. Сделан вывод о приоритете регулирующего, позитивного воздействия таможенного контроля на соответствующую сферу государственного управления в современных условиях.

Ключевые слова: таможенная проверка, административная процедура, таможенный контроль, таможенные органы, система управления рисками, государственный контроль и надзор.

Abstract: on the example of customs inspection as a priority in modern conditions of the form of customs control, the directions of transformation of customs control are considered. According to the author, they are of an administrative and procedural nature and are aimed at procedural support of customs control in order to protect the rights and legitimate interests of the persons being inspected. The problems of administrative and legal regulation of customs control are highlighted, connected with the determination of the correlation of legislative and departmental regulation of customs control procedures and the use of a risk management system in the implementation of customs control. The conclusion is made about the priority of the regulatory, positive impact of customs control on the relevant sphere of public administration in modern conditions.

Key words: customs inspection, administrative procedure, customs control, customs authorities, risk management system, state control and supervision.

Современная система государственного управления нуждается в административно-процедурном обеспечении. Этот факт неоднократно констатируют ведущие ученые в области административного права, настаивая на приоритете административно-процедурной формы управленческой деятельности в современных условиях как наиболее приемлемой и оптимальной. Недостаток внимания к административно-процедурным отношениям в сфере государственного управления наглядно демонстрирует удручающее (характером своей устойчивости и распространенности)

неуважение конституционно-правовых ценностей, указывающих на необходимость исполнения государством обязанности по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина¹. При этом административно-процедурные рамки государственного контроля и надзора как функции государственного управления приобретают особое значение в рамках осуществляемой в стране реформы контрольно-надзорной деятельности.

Таможенная проверка представляет собой одну из наиболее распространенных и универсальных форм таможенного контроля на протяжении последнего десятилетия. На примере института таможенной проверки можно проследить определенную трансформацию контрольно-надзорной деятельности таможенных органов как органов исполнительной власти. Вектор данной трансформации обусловлен целым рядом факторов: проводимой административной реформой, интеграционными процессами на территории постсоветского пространства и формированием нового уровня таможенного законодательства (интеграционного), влиянием международных стандартов в области таможенного регулирования на российское, а позже и интеграционное законодательство.

В формировании и развитии института таможенной проверки можно выделить несколько этапов: появление понятия таможенной проверки в таможенном законодательстве Таможенного союза как отражение понятийной унификации (от таможенной ревизии к таможенной проверке); установление сроков проведения таможенного контроля после выпуска товаров как отражение процедурной унификации в контексте всей системы контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти (увеличение данного срока с одного года до трех лет).

Использование понятия проверки в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС) усложнилось, рассматриваемое понятие применяется в нем в нескольких самостоятельных значениях: таможенная проверка как самостоятельная форма контроля; проверка как конкретное действие; проверка как категория для разграничения и противопоставления понятий «проверка» и «обеспечение» в отношении к соблюдению законодательства в легальном определении таможенного контроля².

Анализ эволюции института таможенной проверки в ТК ЕАЭС позволяет говорить об определенном уровне административно-процедурной регламентации и систематизации исследуемого института. Данные процессы получили развитие в обновленном национальном таможенном законодательстве РФ. Дадим характеристику новациям Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в

¹ См.: *Старилов Ю. Н.* От многолетней дискуссии к принятию Федерального закона «Об административных процедурах» // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 4. С. 9.

² См.: *Агамагомедова С. А.* Таможенная проверка в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза : административно-правовая характеристика // Вестник Нижегород. ун-та имени Н. И. Лобачевского. 2018. № 3. С. 75–82.

Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее – Закон № 289-ФЗ).

Вступление в силу Закона № 289-ФЗ связано с рядом изменений в области регламентации таможенного контроля, которые в целом имеют административно-процедурный характер и детализируют, конкретизируют положения интеграционного законодательства ЕАЭС. Данные процессы являются подтверждением практической реализации позиции законодателя в области правовой регламентации таможенного контроля, впервые выраженной в ТК ЕАЭС. Речь идет о дифференциации уровней (национального и интеграционного) правовой регламентации таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции. Современному административно-правовому регулированию таможенного контроля присуще четкое разграничение уровней интеграционной (административные процедуры таможенного контроля) и национальной (административные процедуры, не урегулированные на уровне ЕАЭС, и технологии (инструкции) проведения таможенного контроля) регламентации (п. 3 ст. 310 ТК ЕАЭС).

Совершенствование административных процедур таможенного контроля в настоящее время, в большей степени, происходит на уровне национального законодательства государств – членов ЕАЭС. Административно-процедурные новации Закона № 289-ФЗ в области таможенного контроля являются тому подтверждением и отражают процессы модернизации контрольно-надзорной деятельности таможенных органов в условиях реформы государственного контроля и надзора в стране. Последняя во многом определяет вектор подобной модернизации в контексте планомерного реформирования института таможенного контроля под воздействием в том числе позиции деловых кругов и мнения отечественного бизнеса в сфере внешней торговли.

К наиболее значимым новеллам Закона № 289-ФЗ в области регламентации таможенного контроля следует отнести, на наш взгляд, изменения в административной процедуре таможенной проверки. Последняя выступает в современных условиях своеобразным отражением, «зеркалом» таможенного контроля в целом. В условиях поэтапного смещения акцентов контрольно-надзорного воздействия со стороны таможенных органов с этапа таможенного декларирования (до выпуска товаров) на период после выпуска (последующий контроль или постконтроль), основной формой которого является таможенная проверка, изменения в ее процедурном обеспечении характеризуют вектор трансформации института таможенного контроля в целом.

Во-первых, на национальном уровне регламентировано уведомление проверяемого лица о проведении камеральной таможенной проверки. Положения ст. 228 Закона № 289-ФЗ конкретизируют порядок, установленный ст. 332 ТК ЕАЭС. Законодатель устанавливает необходимость информирования проверяемого лица о проведении камеральной тамо-

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. 1). Ст. 5082.

женной проверки. Данное информирование осуществляется посредством направления уведомления в день начала такой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении либо в электронной форме (п. 3 ст. 228 Закона № 289-ФЗ).

С учетом того что камеральная таможенная проверка проводится без оформления решения (предписания) таможенного органа о ее проведении (п. 2 ст. 332 ТК ЕАЭС), положение об обязанности уведомления проверяемого лица о проведении в отношении его проверочных мероприятий, закрепленное на национальном уровне, имеет важное значение для защиты прав и законных интересов подконтрольных лиц.

Во-вторых, впервые законодателем определен срок проведения камеральной таможенной проверки – 90 календарных дней со дня направления проверяемому лицу уведомления о проведении камеральной таможенной проверки (п. 5 ст. 228 Закона № 289-ФЗ). Вместе с тем предусмотрено исключение из этого срока периода между датой направления (вручения) проверяемому лицу требования о представлении документов и (или) сведений и датой получения таких документов и (или) сведений. Кроме того, предусмотрена возможность продления срока проведения камеральной таможенной проверки однократно на 120 календарных дней. Это возможно в следующих случаях:

- необходимости проведения таможенной экспертизы;
- требования от лиц, связанных с проверяемым лицом по сделкам с товарами, в отношении которых проводится таможенная проверка, представления копий документов и иной информации по операциям и расчетам, проводимым с проверяемым лицом или с третьими лицами, имеющими отношение к сделкам с такими товарами;
- направления запроса таможенными органами документов и (или) сведений у государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций;
- направления таможенными органами запроса документов и (или) сведений, необходимых для проведения таможенного контроля после выпуска товаров, в банки и иные кредитные организации;
- направления запроса таможенными органами документов и (или) сведений, необходимых для проведения таможенного контроля, у Торгово-промышленной палаты РФ, органов по сертификации и иных уполномоченных организаций;
- направления запроса в компетентный орган другого государства – члена ЕАЭС или иного государства;
- направления поручения о проведении таможенного контроля в таможенные органы других государств – членов ЕАЭС.

При этом проверяемое лицо уведомляется таможенным органом о сроке и основаниях продления проведения камеральной таможенной проверки (п. 8 ст. 228 Закона № 289-ФЗ).

В-третьих, закон устанавливает ряд относительно новых прав проверяемого лица, реализация которых может быть осуществлена после

завершения проведения таможенной проверки. Эти права выступают существенным дополнением правового статуса проверяемого лица, закрепленного в ст. 336 ТК ЕАЭС. Помимо традиционного и универсального по своей природе права на обжалование решений и действий (бездействия) таможенных органов при проведении таможенной проверки проверяемые лица имеют право после получения акта таможенной проверки знакомиться с материалами таможенной проверки при условии, что они не содержат сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну (п. 2 ст. 235 Закона № 289-ФЗ). Другим новым правом подконтрольного лица является право представить в таможенный орган возражения по акту таможенной проверки. Процедура направления проверяемым лицом и рассмотрения таможенным органом возражений по акту таможенной проверки регламентируется п. 16–27 ст. 237 Закона № 289-ФЗ.

В целях подтверждения обоснованности доводов, изложенных в поступивших в таможенный орган возражениях по акту таможенной проверки, может быть назначена внеплановая выездная таможенная проверка. Данное основание для назначения внеплановых выездных таможенных проверок предусмотрено подп. 2 п. 7 ст. 229 Закона № 289-ФЗ.

Следует обратить внимание на то, что если таможенная проверка была назначена в целях подтверждения обоснованности доводов, изложенных в возражениях по акту таможенной проверки, то права представить по окончании такой таможенной проверки возражения законодательством не предусмотрено.

В-четвертых, Закон № 289-ФЗ продолжает процедурную дифференциацию таможенного контроля в зависимости от категории проверяемых лиц, а именно: содержит положения, касающиеся информирования о результатах проведения таможенного контроля после выпуска товаров в отношении таможенного представителя. Речь идет о таких формах таможенного контроля, как проверка таможенных, иных документов и (или) сведений (п. 7 ст. 226 Закона № 289-ФЗ) и таможенная проверка (п. 10–15 ст. 237 Закона № 289-ФЗ). В установленных законодателем случаях таможенному представителю направляются копия решения в области таможенного дела (в письменном или электронном виде), принятого по результатам проверки таможенных, иных документов и (или) сведений, а также выписки из акта таможенной проверки. Содержание последнего детально регламентируется в законе. Выписка из акта таможенной проверки должна содержать регистрационный номер акта таможенной проверки; реквизиты проверенных таможенных деклараций, а также выводы по результатам проведения таможенной проверки. Кроме того, законодатель закрепляет процедурные сроки и порядок ознакомления таможенного представителя с данной выпиской.

Таким образом, анализ новаций российского таможенного законодательства в области регламентации таможенной проверки и иных форм таможенного контроля позволяет говорить об административно-процедурном обеспечении таможенного контроля, о систематизации и опти-

мизации административных процедур таможенного контроля в целом и отдельных его направлений в частности. Эти процессы являются, на наш взгляд, естественным продолжением развития позитивной, регулирующей составляющей таможенного контроля как базовой функции таможенных органов. При этом вектор административно-процедурной модернизации института таможенной проверки как основной формы таможенного контроля после выпуска товаров обусловлен факторами как внутреннего, так и внешнего порядка. В качестве первых выступают тенденции и закономерности реформы контрольно-надзорной деятельности в стране, полноправной участницей которой является и Федеральная таможенная служба. Кроме того, нельзя не отметить влияние информационно-коммуникационных технологий на процедуры таможенной проверки: в большинстве случаев бумажные формы процедурных документов могут быть заменены электронными, а традиционные средства уведомления, информирования лиц – электронными средствами связи. В качестве фактора внешнего характера проявляется, на наш взгляд, влияние международных стандартов в области таможенного регулирования на таможенное законодательство ЕАЭС.

Обзор правовой регламентации административных процедур таможенного контроля в условиях евразийской экономической интеграции позволяет выделить ряд проблем в рассматриваемой области. Первая связана с соотношением различных уровней правового регулирования контрольной деятельности таможенных органов, прежде всего законодательного и ведомственного регулирования. Отсутствие системного подхода к регламентации всего разнообразия процедур таможенного контроля приводит к ситуации, когда одни процедурные формы документов в рамках проведения таможенного контроля устанавливаются на уровне ЕАЭС (форма акта таможенного осмотра помещений и территорий⁴), другие – на ведомственном уровне (форма предписания на проведение таможенного осмотра помещений и территорий⁵). В связи с этим следует поддержать позицию Ю. А. Тихомирова, который справедливо говорит о правильном соотношении закона и подзаконного акта, призванного обе-

⁴ О формах таможенных документов (вместе с «Порядком заполнения формы предварительного решения по классификации товара в соответствии с единой товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности таможенного союза», «Порядком выдачи и использования свидетельства о допущении транспортного средства международной перевозки для перевозки товаров под таможенными пломбами и печатями», «Порядком выдачи и использования свидетельства о допущении транспортного средства международной перевозки для перевозки товаров под таможенными пломбами и печатями» : решение Комиссии Таможенного союза от 20 мая 2010 г. № 260 (в ред. от 17.04.2018) // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 02.06.2010).

⁵ Об утверждении формы предписания на проведение таможенного осмотра помещений и территорий : приказ ФТС РФ от 31 января 2011 г. № 169 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 17.

спечивать прежде всего реализацию законодательных норм как признака административно-правового регулирования⁶.

При этом формула подобного соотношения должна выдерживаться применительно ко всем процедурам контроля. Однако на деле как сами административные процедуры, так и отдельные их элементы, документальные формы регламентируются на разных уровнях, посредством законодательных и подзаконных актов. Следует признать, что ведомственное процессуальное нормотворчество никоим образом не заменяет полноценное кодифицированное процессуальное законодательство. В то же время нельзя не согласиться с позицией ведущих ученых о том, что нередко иного выхода просто нет, ибо специфика государственного управления, органов исполнительной власти такова, что здесь принимать и исполнять те или иные решения необходимо оперативно и быстро, а часто даже немедленно⁷.

Вторая проблема правового регулирования таможенного контроля видится нами в отсутствии системности в использовании системы управления рисками при реализации таможенного контроля после выпуска товаров.

На интеграционном и национальном уровнях таможенного законодательства установлено, что при выборе объектов таможенного контроля, форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, используется система управления рисками. Таким образом, базовый принцип современного таможенного контроля – выборочность – выражается в трех направлениях: объекта, формы таможенного контроля и меры, обеспечивающей его проведение.

В то же время использование системы управления рисками при проведении таможенной проверки является наиболее болезненным аспектом применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности таможенных органов РФ.

В Законе № 289-ФЗ содержится положение о том, что в целях проведения таможенного контроля после выпуска товаров, основной формой которого является таможенная проверка, таможенные органы могут осуществлять выбор объектов таможенного контроля без разработки и утверждения профилей рисков (п. 8 ст. 214). Подобная «выборочность» в использовании системы управления рисками также свидетельствует об отсутствии системности, унифицированных подходов в реализации таможенного контроля. Согласно положениям Киотской конвенции современный таможенный контроль базируется на системе управления рисками. Внедрение последней в процедурную «ткань» таможенного контроля должно быть единым, не фрагментарным. В противном случае возникают основания говорить об административном усмотрении тамо-

⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Модернизация административного права : от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 5–11.

⁷ См.: Попов Л. Л. Ключевые проблемы административного процесса // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2016. № 4 (27). С. 177.

женных органов вне системы управления рисками. Административное усмотрение как естественный признак правоприменительной, в том числе и контрольно-надзорной деятельности, выражается в различных формах, одной из которых является выбор одного из вариантов действий из перечня, закрепленных и предлагаемых законодателем. Критерием данного выбора при реализации таможенного контроля должна выступать система управления рисками. При непоследовательном, фрагментарном использовании данной системы при реализации таможенного контроля теряется законное основание выборочности, размываются легальные границы административной дискреции при осуществлении контроля.

Таким образом, анализ действующего таможенного законодательства, регламентирующего проведение таможенного контроля, позволяет констатировать развитие института таможенной проверки, выступающей в современных условиях наиболее универсальной и распространенной формой таможенного контроля.

Трансформация института таможенной проверки носит административно-процедурный характер и направлена на процедурное обеспечение таможенного контроля в целом и отдельных его форм и направлений в частности. Вектор административно-процедурной модернизации рассматриваемого института связан с совершенствованием правового статуса проверяемых лиц, с более четкой и системной регламентацией их прав при совершении контрольных мероприятий в целях защиты их интересов. В то же время административно-правовой регламентации таможенного контроля присущи проблемы, связанные с соотношением различных уровней регламентации контрольной деятельности и с применением системы управления рисками при реализации таможенного контроля после выпуска товаров.

В то же время, несмотря на выделенные проблемы, следует констатировать доминирование регулирующего воздействия таможенного контроля как свидетельство усиления позитивной роли административно-правовых регуляторов в отраслях публичного и частного права⁸. В условиях реформирования государственного контроля и надзора данная роль призвана быть ведущей в современной системе государственного управления.

⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 5–11.

Пензенский государственный университет

Агамагомедова С. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин

E-mail: saniyat_aga@mail.ru

Penza State University

Agamagomedova S. A., Candidate of Social Sciences, Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department

E-mail: saniyat_aga@mail.ru