

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

Зарембо Сергей Александрович

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ**

специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Шмалий Оксана Васильевна,
доктор юридических наук, профессор

Москва
2024

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ	25
1.1. Административные акты таможенных органов как разновидность административных актов: понятие, сущность, содержание, предъявляемые требования	25
1.2. Виды административных актов таможенных органов	49
ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ, ОБРАЗУЮЩИЕСЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ	87
2.1. Нормативные административные акты таможенных органов как результат ведомственного нормотворчества	87
2.2. Административные акты таможенных органов ненормативного характера	120
ГЛАВА 3. УСЛОВИЯ КАЧЕСТВА АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ	142
3.1. Эффективность административных актов таможенных органов	142
3.2. Обеспечение законности административных актов таможенных органов	160
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	188
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	199

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему во главе с Федеральной таможенной службой (далее – ФТС России), которая включает также региональные и специализированные таможенные управления, таможни, таможенные посты, представительства ФТС России за рубежом, подведомственные ФТС России организации. Система таможенных органов установлена Федеральным законом от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 289-ФЗ)¹.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2020 г. № 1388-р утверждена Стратегия развития ФТС России до 2030 года², которая в режиме стратегического планирования призвана обеспечить через реализацию функций и полномочий таможенных органов национальные экономические потребности и приоритеты в области внешнеэкономической деятельности и экономической безопасности. Стратегия учитывает глобальные изменения систем международных отношений, в том числе, международных экономических отношений и международной торговли, связанные с продвижением идей полицентричности миропорядка, возрастанием роли высокотехнологичной и наукоемкой отраслей с изменением вектора в сторону секторов услуг, развитием цепочек добавленной стоимости, становлением новых экономических центров, национальных платформ развития и проч. Позитивные изменения внешнеэкономических отношений сталкиваются с противоречиями и конфликтами неравномерности мирового развития, протекционизма,

¹ <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2018; <http://pravo.gov.ru/> - 14.07.2022.

² <https://customs.gov.ru/activity/programmy-razvitiya/strategiya-razvitiya-fts-rossii-do-2030-goda>

санкционного давления, фрагментации международной торговой системы и хозяйственных связей. Внешние, а равно и внутренние факторы вызовов и рисков развития обуславливают трансформацию национальных задач, стоящих перед Российской Федерацией, эффективное и результативное решение которых в немалой степени зависит от качества функционирования таможенных органов в общем механизме обеспечения экономической безопасности и приоритетов национального развития.

Реализация функций и полномочий ФТС России и таможенных органов осуществляется посредством различных правовых форм, основной в числе которых выступают административные акты, образующиеся в их деятельности. ФТС России, в соответствии с действующим законодательством, имеет существенный потенциал исключительных нормотворческих, правоприменительных, правоисполнительных полномочий, который должен сыграть решающую роль в достижении целевых ориентиров экономической безопасности и приоритетов национального развития. Отчеты о результатах деятельности ФТС России (2018-2023 г.г.) свидетельствуют о том, что правовая работа в целом рассматривается в качестве одного из приоритетов развития таможенных органов.¹ В рамках этой работы ежегодно издается до 80 нормативных правовых актов, до 400 актов подвергаются экспертизе; по результатам ведомственного контроля выносятся до 9 365 решений об отмене (изменении) и признании неправомерными до 19 710 решений, действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов и их должностных лиц; возбуждается до 150 000 дел об административных правонарушениях, принимается до 115 497 решений по делам об административных правонарушениях, назначается до 117 804 административных наказаний, исполняется до 46 562 постановлений по делам об административных правонарушениях; выносятся до 1 599 решений о запрете въезда на территорию России иностранным гражданам и лицам без

¹ <https://customs.gov.ru/activity/results/itogovye-doklady-o-rezul-tatax-deyatel-nosti>

гражданства, не уплатившим административные штрафы либо неоднократно привлеченным к административной ответственности за нарушения таможенного законодательства. И это только часть работы таможенных органов, связанной с административными актами.

При этом значение имеют не столько количественные показатели реализации через административные акты функций и полномочий таможенных органов, сколько важность выстраивания баланса публичных интересов, вытекающих из вопросов экономической безопасности и экономического суверенитета Российской Федерации, и интересов частных лиц, вытекающих из их участия в гражданском обороте и внешнеэкономической деятельности. И этот баланс должен быть справедливым и соразмерным конституционно закрепленным целям регулирования, учитывая достаточно высокий уровень конфликтности, проявляющийся во взаимодействии таможенных органов и частных лиц. В этой связи необходимо преодолеть существующие недоработки, связанные с нормопроизводством и нормоприменением в системе таможенных органов, которые, в той или иной степени, отражаются как на эффективности деятельности таможенных органов, так и на обеспечении интересов физических и юридических лиц. В частности, не проработан в достаточной мере понятийный аппарат, начиная с объема и содержания понятия административного акта, что является основной их правовой конструкции. Необходима стабилизация используемых форм актов таможенных органов в условиях их весьма существенного разнообразия. Исследования требует понятие и система правовых актов ненормативного характера, что в совокупности позволит исключить или, по крайней мере, снизить сложность их правовой оценки, прежде всего, судебными органами, при разрешении соответствующих споров. Принципиальной является дифференциация эффективности правовой регламентации со стороны таможенных органов и эффективности основанных на этой регламентации видов деятельности. Ряд сложных моментов, возникающих в теории и практике административных

актов таможенных органов, связаны с общим состоянием доктрины форм реализации функций и полномочий в публичном управлении, в частности, общей доктрины административных актов.

Вышеизложенное указывает на важность и значимость административных актов, образующихся в деятельности таможенных органов, для повышения привлекательности российской национальной юрисдикции в целях расширения возможностей внешнеэкономической деятельности. Должна активно продолжаться работа таможенных органов по оценке качества и эффективности правового регулирования, обеспечению единообразия понимания и применения права Таможенного Союза и национального законодательства в области таможенного регулирования и повышению правовой грамотности участников внешнеэкономической деятельности. Совершенствование системы административных актов таможенных органов следует рассматривать как один из важнейших инструментов модернизации таможенного администрирования, снижения (или минимизации) конфликтности таможенных отношений.

Степень разработанности научной проблемы. Вопросы административных актов в деятельности таможенных органов на сегодняшний день комплексно не исследовались. В то же время проблематика административных актов в целом хорошо известна юридической доктрине в ее различных аспектах.

Отправной точкой настоящего исследования выступает теория административного акта и, в целом, теория форм государственного управления, которая разработана трудами многих авторов, в числе которых следует отметить Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, С.В. Запольского, И.И. Евтихиева, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, Л.А. Мицкевич, З.А. Саидова, Н.Г. Салищеву, В.Д. Сорокина, М.С. Студеникину, Ю.М. Тихомирова, Ц.А. Ямпольскую и других ученых. Административный акт как правовая форма государственного управления имеет длительную историю исследования. Различные аспекты этого правового

явления изучались, в том числе на монографическом уровне, Ю.Г. Арзамасовым, Р.Ф. Васильевым, М.М. Волковым, И.К. Ворониным, А.Н. Гвоздевой, А.С. Домченко, Г.В. Захаровым, М.Г. Золотниковым, К.Н. Княгининым, В.И. Кожевиным, А.В. Мицкевичем, А.Ф. Ноздрачевым, Л.М. Розиным, А.А. Савостиным, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Стариловым, Ю.А. Тихомировым, В.П. Уманской, Е.В. Хахалевой, О.Н. Шерстобоевым, О.В. Шмалий и другими учеными.

Также следует отметить исследования, посвященные отдельным вопросам теории и практики административных актов, в частности, вопросам правовой экспертизы акта (С.М. Будатаров, Э.В. Талапина, Т.Я. Хабриева, В.Н. Южаков и другие авторы). В отношении административных актов таможенных органов важным инструментом выступает экспериментальное регулирование, в связи с чем было обращено внимание на доктрину эксперимента в праве, представленную работами В.Н. Ельцова, В.В. Лазарева, И.И. Макарова, В.И. Никитинского, И.С. Самощенко, В.А. Сивицкого, М.Ю. Сорокина. Также достаточно подробно исследованы требования, предъявляемые к административным актам и обеспечивающие их действительность и законность. В этой связи можно указать на труды таких авторов, как Д.С. Андреев, К.В. Давыдов, И.В. Дементьев, Д.В. Деменчук, А.А. Жданов, С.А. Порываев, О.Н. Шерстобоев, С.В. Ярковой и ряда других. Вопросы законности административных актов также были разработаны в трудах Е.Б. Лупарева, Д.В. Лученко, С.В. Никитина, Н.В. Оболенской, Н.Г. Салищевой, Н.Н. Субановой, Ю.А. Тихомирова и других авторов. Вопросы эффективности административных актов изучены как непосредственно, в том числе в доктрине эффективного государственного управления (А.С. Домченко, А.В. Мелехин, В.П. Уманская, О.В. Шмалий и другие авторы), так и опосредовано в рамках теории эффективности правовых норм и правовых актов (В.В. Глазырин, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лапаева, В.И. Никитинский, А.С. Пашков, И.С. Самощенко, Ю.А. Тихомиров, Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин, Л.С. Явич и другие авторы).

Большое значение для настоящего исследования имели труды по теории государственного управления Г.В. Атаманчука, И.А. Василенко, В.Г. Игнатова, А.И. Ивлева, Ю.В. Кузнецова, В.А. Сулемова, А.И. Радченко, Э.В. Талапиной, В.Е. Чиркина, В.Н. Южакова и других ученых. Кроме того, в юридической науке проводились исследования по вопросам правового обеспечения государственного управления, в частности, в контексте категорий стратегического государственного управления, надлежащего публичного управления, «хорошей администрации», государственного администрирования, административных процедур, которые также способствовали разработке проблематики административных актов в деятельности таможенных органов. В этой связи можно отметить работы Ю.Е. Аврутина, А.М. Воронова, А.М. Гоголева, Е.В. Гриценко, Л.А. Душаковой, Д.В. Осинцева, А.Н. Сандугея, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, О.В. Шмалий, М.А. Штатиной и других авторов.

Цель исследования состоит в разработке теоретико-методологических основ системы административных актов таможенных органов и обосновании условий их качества, а также внесении предложений, направленных на совершенствование и развитие этой системы актов.

Указанная цель обуславливает необходимость решения следующих **основных задач**:

- выявить понятие, сущность и содержание административного акта как правовой категории и сформулировать теоретико-методологические основы системы административных актов таможенных органов;
- обосновать и систематизировать требования, предъявляемые к административным актам таможенных органов;
- выявить и обосновать особенности административных актов таможенных органов и их место в общей системе административных актов с учётом особенностей наднационального регулирования в актах, составляющих право ЕАЭС;
- установить особенности ведомственного нормотворчества в

таможенных органах;

- выявить систему и специфику правоисполнительных и правоприменительных актов таможенных органов;
- выявить и обосновать условия качества административных актов таможенных органов с позиции технологий и процедур их подготовки, обеспечения законности и критериев эффективности;
- сформулировать и обосновать предложения, направленные на совершенствование и развитие действующего законодательства.

Объектом настоящего исследования выступает совокупность общественных отношений, которые возникают в связи с организацией, функционированием и развитием системы административных актов таможенных органов. **Предметом** исследования является совокупность административно-правовых и административно-процессуальных норм, которые регламентируют отношения по поводу организации, функционирования и развития системы административных актов таможенных органов, а также соответствующая правотворческая, правоисполнительная и правоприменительная практика.

Теоретическая основа настоящего исследования сформирована работами ученых в области теории государства и права (Н.Г. Александров, В.П. Беляев, В.В. Глазырин, Л. Дюги, В.М. Корельский, В.Н. Кудрявцев, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, В.С. Нерсисянц, В.И. Никитинский, В.Д. Перевалов, И.С. Самощенко, Ф.Н. Фаткуллин, Л.Д. Чулюкин и другие), конституционного права (С.А. Авакьян, И.Л. Бачило, Б.Н. Габричидзе, Е.В. Колесников, О.Е. Кутафин, А.А. Окуньков, Н.М. Чепурнова и другие), административного права и административного процесса (Адушкин Ю.С., А.П. Алехин, К.С. Бельский, С.Н. Братановский, Р.Ф. Васильев, В.А. Власов, И.И. Евтихийев, Б.П. Елисеев, А.И. Елистратов, В.В. Журик, А.Б. Зеленцов, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Э.Г. Липатов, В.М. Манохин, Д.В. Осинцев, М.П., И.В. Панова, Петров, Л.Л. Попов, Россинский Б.В., Ю.Н. Старилов, С.С. Студеникин, Н.В. Субанова, Ю.А. Тихомиров, В.П. Уманская,

Т.Я. Хабриевой, С.Д. Хазанова, Н.Ю. Хаманева, С.Е. Чаннов, В.С. Четвериков, М.А. Штатина, В.А. Юсупов, О.А. Ястребов и другие), теории государственного управления (Г.В. Атаманчук, И.А. Василенко, В.Г. Игнатов, А.И. Ивлев, Ю.В. Кузнецов, В.А. Сулемов, А.И. Радченко, Э.В. Талапина, В.Е. Чиркин, В.Н. Южаков и другие).

Методологическую основу исследования составили всеобщие, общенаучные, частнонаучные и специальные методы.

На основе диалектического метода познания были установлены становление, совершенствование и взаимосвязь исследуемых правовых институтов и процессов, что позволило развить общую доктрину административного акта в механизме публичного управления, учитывая современные векторы социально-экономического и политико-правового движения.

В числе общенаучных методов были использованы анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция и дедукция, аналогия. Эти методы позволили исследовать административные акты в деятельности таможенных органов с позиции их понятия, признаков, содержания, предъявляемых требований, формирования необходимого терминологического аппарата.

В числе частно-научных методов были использованы системный, исторический, грамматического и логического толкования, в том числе на основе данных правоприменительной практики. На основе статистического метода формировалась эмпирическая составляющая исследования (данные официальной статистики, находящиеся в открытом доступе).

В числе специально-юридических методов были использованы, в основном, формально-юридический, историко-правовой, а также метод компаративного анализа. На основе формально-юридического метода административные акты таможенных органов были изучены, с одной стороны, в качестве самостоятельного института современного юридического быта, существование которого обосновано действующим законодательством, с другой – в качестве элемента более общей системы административных актов,

образующихся в сфере публичного управления. Историко-правовой метод позволил учесть историческое развитие административных актов таможенных органов, а равно их отдельных свойств, характеристик и связанных с их жизненным циклом процедур. Компаративный подход использован в целях исследования отдельных сторон и характеристик административных актов таможенных органов.

Совокупность вышеописанных методов создала условия для разработки предметной области исследования, достижения его цели и решения поставленных задач.

Информационную базу исследования составили:

- материалы судебной и иной правоприменительной практики, включая решения высших судебных органов;
- информация официальных порталов органов государственной власти и управления (kremlin.ru, customs.gov.ru, pravo.gov.ru и др.), а также данные средств массовой информации, размещенные в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- официальные данные и статистическая информация, размещенная на официальных порталах в сети Internet (regulation.gov.ru, customs.gov.ru и др.).

Информационную базу исследования составили также официальные документы (директивы, стандарты, паспорта проектов, планы деятельности, разъяснения и др.).

Правовую основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, международные договоры и акты в сфере таможенного регулирования¹, федеральное конституционное законодательство²,

¹ Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (Подписан в г. Москве 11.04.2017), Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

² Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и др.

кодифицированные нормативные правовые акты¹, акты текущего федерального законодательства², акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, ФТС России и иных органов исполнительной власти федерального уровня, руководящие разъяснения высших судебных инстанций (постановления Конституционного Суда Российской Федерации, постановления пленумов Верховного Суда Российской Федерации).

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечены надлежащим использованием методологии научного познания, концептуальных основ общей теории государства и права, доктрины административного права и административного процесса, а равно положений иных отраслевых доктрин в целях разработки предмета исследования, а также тщательным формированием эмпирической базы исследования.

Научная новизна исследования. Исследование направлено на теоретико-методологическое обоснование правовой конструкции административных актов таможенных органов. На основе современной доктрины сформированы подходы к понятию, сущности, содержанию, предъявляемым требованиям в отношении указанного вида актов, обусловленные современным состоянием, тенденциями и перспективами национального социально-экономического и политико-правового развития. Возрастающая потребность в осмыслении парадигмы исполнительно-распорядительной деятельности и правовых форм ее осуществления мотивировала исследование вопросов эффективности и законности административных актов, производимых в порядке реализации функций и полномочий таможенных органов. Выявлены условия и предпосылки

¹ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ и др.

² Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и др.

формирования системы административных актов таможенных органов в совокупности и единстве нормативных административных актов и актов, не обладающих нормативными свойствами. Обращено внимание на экспертные практики, используемые в рамках ведомственного нормотворчества и правореализации, включая различные направления правовой экспертизы и правового эксперимента. Сформулированы конкретные предложения по совершенствованию этой системы.

В результате проведенного исследования:

- *представлен* авторский подход к понятию административного акта в деятельности таможенных органов, его сущности, содержанию, предъявляемым требованиям и формированию соответствующего понятийного ряда, учитывая современные подходы к понятию государственного управления и государственного администрирования;

- исходя из особенностей юридической природы административных актов в деятельности таможенных органов, *обоснованы* его атрибутивные характеристики;

- *обоснованы* системные связи и специфические свойства системы административных актов в целом, частью которой выступают административные акты, производимые таможенными органами, а равно прямое влияние общей системы административных актов на акты таможенных органов;

- в отношении системы административных актов таможенных органов *выявлены* системы более высокого уровня, по отношению к которым работают механизмы взаимодействия и взаимосогласования, а также *доказано*, что в результате взаимодействия в рамках различного рода систем, а равно с внешней средой, акты таможенных органов обеспечивают правовое воздействие определенного содержания и направленности на общественные отношения в таможенной области;

- *обоснована* необходимость в законодательном опосредовании системы административных актов, что обеспечит надежную типологизацию актов, их

определенность по форме и процедурам производства, что соответствует идее наиболее эффективного регулирования и в целом укрепит национальную правовую систему;

– *выявлены* особенности и обоснованность ведомственного нормотворчества ФТС России, *установлены* системное единство и взаимосвязь нормативных административных актов таможенных органов, *выявлены* методологические недостатки формирования юридико-технических требований к формированию текста проекта нормативного акта и *предложены* способы их устранения;

– в контексте ведомственного нормотворчества ФТС России *предложено* рассматривать правовой эксперимент как апробацию проектного регулирования с целью оценки его эффектов, полезности и целесообразности в установленных параметрах масштабирования, что, в конечном итоге, обеспечивает обоснованность принятия нормотворческого решения по результатам моделирования и прогнозирования ситуации;

– *обоснованы* теоретико-методологические позиции относительно актов ненормативного характера, образующихся в деятельности таможенных органов, с возможной перспективой их использования в последующем в рамках построения общей модели такого рода ведомственных актов, что позволит обеспечить их законность и эффективность;

– *обоснованы* направления повышения прогнозной ценности оценок административного акта, а равно его оценок *ex ante* и укрепление практик анализа в целом;

– *обоснована* недостаточность оценки эффективности акта исключительно в силу его соответствия формально-юридическим требованиям, поскольку это соответствие не гарантирует его эффективности, а равно не предполагает возможности ее измерения, в связи с чем *предложены* направления усиления экспертной оценки акта в рамках финансово-экономической экспертизы и экспертизы социально-экономических и иных последствий принятия акта;

– *выявлены* особенности механизма обеспечения законности административных актов, основанного на судебных и внесудебных правовых ресурсах выявления и устранения (преодоления) нарушений требований законности, и направления его совершенствования;

– *предложены* меры по совершенствованию действующего законодательства об административных актах, в целом, и административных актах таможенных органов, в частности.

На защиту выносятся следующие **положения диссертации, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны:**

1. Административный акт таможенного органа - целенаправленное, юридически обоснованное волеизъявление, которое выражается в официально установленной форме в пределах предусмотренной действующим законодательством компетенции таможенных органов, имеет нормативный, правоприменительный, правоисполнительный организационно-распорядительный или правоинтерпретационный характер, принимается в рамках установленных процедур, соответствует целям, задачам и функциям государственного управления в области таможенного регулирования и администрирования.

2. Система административных актов таможенных органов - совокупность множества актов, обладающих и не обладающих нормативными свойствами, которые объединены единством целей, задач и функций, собственной структурой, специфическими свойствами и закономерностями функционирования, как самостоятельно, так и в рамках иных систем организации правовых актов. Система организована на основе различного рода взаимосвязях между актами, которые в совокупности позволяют говорить не просто о множественности актов таможенных органов, а об их системной целостности, идентифицированности по отношению к иным системам актов и внешней среде, интегральности, что составляет основу достижения целей, задач и реализации функций государственного управления и регулирования в области таможенных отношений во всем их разнообразии.

Эта система находится в динамическом равновесии, сохраняя на протяжении длительного времени относительную стабильность содержания и структуры, а равно выявляя наиболее оптимальные формы административных актов.

3. Объективная взаимосвязь системы административных актов таможенных органов с общей системой административных актов позволяет рассматривать первую как подсистему второй. Также система административных актов таможенных органов выступает подсистемой системы правовых актов управления, а равно подсистемой системы правовых актов в целом, образующихся также за пределами публичного управления и подсистемой системы законодательства (в части нормативных административных актов таможенных органов). Соответственно, в отношении системы административных актов таможенных органов существуют системы более высокого уровня, по отношению к которым работают механизмы взаимодействия и взаимосогласования. Как следствие, акты таможенных органов взаимодействуют в рамках различного рода систем, а равно с внешней средой, обеспечивая правовое воздействие определенного содержания и направленности на общественные отношения в таможенной области.

4. Систематизация актов таможенных органов соответствует идее наиболее эффективного регулирования. Исследование показывает необходимость стабилизации используемых форм актов в условиях их весьма существенного разнообразия в части установления четких критериев акта по его юридическим свойствам, а равно критериев выбора формы акта по предметам регулирования и содержанию, по порядку его введения в оборот; также имеет смысл сформировать параметры управления развитием системы административных актов в части ее коррекции по мотивам наблюдения за поведением системы в целях соблюдения траектории ее развития. Методология такого управления может быть основана на идее плановости, ситуативности и системности.

5. Обоснование нормопроизводства в системе таможенных органов обеспечивается несколькими позициями: целями реализации полномочий

ФТС России по подготовке нормативных правовых актов и проектов нормативных актов в области таможенного дела; установленностью соответствующей компетенции действующим законодательством; собственными полномочиями по подготовке нормативных правовых актов и проектов нормативных актов в области таможенного дела, которые имеют конкретный характер и, в силу этого, являются достаточным основанием для производства конкретного акта (группы актов) в сфере компетенции ФТС России; наличием нормативного сопровождения нормотворческого производства в ФТС России, коррелирующего общему регулированию ведомственного нормотворчества. Специфика ведомственного нормотворчества ФТС России также обусловлена значительным объемом международного регулирования. Влияние на него оказывает издание программно-ценностных актов, в том числе актов стратегического планирования.

6. Нормативные административные акты ФТС России могут рассматриваться в своем системном единстве и взаимосвязи как определенного рода правовой стандарт функционирования таможенных органов. Этот подход основан на признании современных реалий и тенденций социально-экономического и административно-политического развития, диктующих необходимость непрерывной актуализации и развития качества правовой формы реализации функций и полномочий таможенных органов в сфере экономической безопасности и национальной безопасности, в целом. Практическая реализация нормативных актов таможенных органов в единстве с законодательными актами, актами международного регулирования и иными нормативными актами порождает соответствующий юридический эффект обеспечения надлежащих условий для развития общественных отношений в сфере государственного управления, предпринимательства, денежного обращения и проч., что и создает ценность нормативного регулирования, осуществляемого таможенными органами.

7. Приказом ФТС России 1 декабря 2016 г. № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе» (далее – правила подготовки нормативных актов) формулируются юридико-технические требования к формированию текста проекта нормативного акта, которые являются одним из составных элементов предмета правовой экспертизы проекта акта. В это связи был сделан ряд выводов о том, что требования юридической техники должны иметь; универсальный характер в рамках ведомственного нормопроизводства в целом; обоснование по источнику, цели и направлениям нормотворческой деятельности; детализацию соответствующими рекомендациями, поскольку иным образом сложно формализовать требования логического и лингвистического характера, что потенциально влечет значительные проблемы интерпретации текста; не должны порождать вопросы и противоречия.

8. В рамках предметной области оценки регулирующего воздействия ведомственное нормопроизводство ФТС России на стадии подготовки проекта нормативного акта может быть усилено эмпирической составляющей в форме эксперимента, который следует рассматривать как апробацию проектного регулирования с целью оценки его эффектов, полезности и целесообразности в установленных параметрах масштабирования (время и пространство), что, в конечном итоге, обеспечивает обоснованность принятия нормотворческого решения по результатам моделирования и прогнозирования ситуации.

9. Понятийный ряд правовых актов, образующихся в деятельности таможенных органов, но не формирующих правовые нормы, конструируется на основе понятия «правовые акты ненормативного характера», которое выступает в качестве родового и далее структурируется актами индивидуального характера, актами, которые имеют разъяснительный характер, но не обладают нормативными свойствами, актами, которые доводят информацию до заинтересованных субъектов, актами организационного характера, которые обеспечивают реализацию функций и полномочий таможенных органов. Понятие правовых актов таможенных органов

ненормативного характера коррелирует понятию административного акта таможенного органа, учитывая его специфическую правореализационную и организационно-обеспечительную направленность.

10. Экспертные практики в отношении нормативных актов (их проектов) ФТС России в основном наработаны. В то же время присутствует диссонанс соответствия акта формально-юридическим требованиям и его эффективности, в силу чего акт может не быть воспринят правореализационной практикой. В этой связи сделаны следующие выводы:

оценка воздействия нормативного акта должна производиться в системной взаимосвязи с релевантным контентом регулирования, включающим не только правовой, но и внеправовой контекст (политический, социологический и проч.) применения акта, соответственно, одной из наиболее существенных представляется задача дифференциации последствий, порождаемых правовой регуляторикой и внеправовыми факторами;

оценка акта *ex ante* должна коррелировать социальному контексту, что предполагает активное развитие институтов финансово-экономической экспертизы и экспертизы социально-экономических и иных последствий с выходом на оценку регулирующего воздействия;

экспертизы воздействия должны быть обеспечены мерами принудительного характера (персональная ответственность);

обеспечить взаимосвязь оценки регулирующего воздействия и конкретных мер государственного регулирования, составляющих содержание акта стратегического планирования, на реализацию которого направлен проектируемый нормативный акт; отрицательный результат экспертизы регулирующего воздействия должен послужить основанием приостановления реализации программы, проекта, «дорожной карты» и проч. и проведения согласительных процедур;

оценка фактического воздействия должна официально стать обязательным элементом мониторинга эффективности нормативных правовых актов; результаты оценки воздействия должны раскрываться на

официальном сайте в разделе, представляющем отчетные документы о результатах деятельности;

усилить позиции научной экспертизы в целях усиления достоверности и аргументированности регулирования путем введения в оборот ведомственного нормотворчества ее понятия и сопутствующей регламентации в рамках действующих правил и порядков.

Таким образом, может быть достигнуто повышение прогнозной ценности оценок акта, а равно его оценок *ex ante* и укрепление практик анализа в целом.

11. Эффективность административных актов таможенных органов вписана в контекст идеи эффективности права в целом и предполагает регулирование (regulations) со стороны ФТС России в целом как предмета оценки эффективности. Эта позиция обоснована рядом факторов: ФТС России участвует в формировании общего правопорядка посредством формирования самостоятельного по предметной области регулирования блока национальной правовой системы, создает содержание и пространство регулирования, разрабатывает и использует регуляторные меры, не формализуемые посредством правовых норм, но имеющие правовую форму, что свидетельствует о дифференцированных объектах оценки эффективности и дифференцированных методов и инструментов оценки, поскольку эффективность системы регулирования, создаваемой ФТС России, в целом и в контексте национальной правовой системы и эффективность конкретного акта или метода, инструмента регулирования не могут быть абсолютно тождественными по объему и направленности.

12. Механизм обеспечения законности административных актов основан на судебных и внесудебных правовых ресурсах по выявлению и устранению (преодолению) нарушений требований законности и должен развиваться в формате, применимом к административным актам в целом, что предполагает разработку законодательных конструкций, прежде всего, в части архитектуры общей системы административных актов, и реализацию

предложений по изданию федеральных законов, посвященных правовым актам. В качестве способа преодоления «молчания» законодателя предлагается разработать методику оценки административных актов на предмет законности в рамках ведомственного нормативного регулирования.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно представляет собой первое комплексное исследование, посвященное теоретико-методологическому обоснованию административных актов таможенных органов, содержащее выводы, которые могут послужить основой дальнейшего изучения соответствующей проблематики:

- обоснованы положения, направленные на расширение представлений о правовой конструкции административных актов таможенных органов в общей системе административных актов как форма публичного управления;
- сформулированы ключевые для системы административных актов таможенных органов понятия;
- выявлены системные связи и специфические свойства системы административных актов в целом, частью которой выступают административные акты, производимые таможенными органами;
- предложена модель систематизации актов таможенных органов с учетом общей модели административных актов, частью архитектоники которых они являются;
- выявлены особенности ведомственного нормотворчества и обосновано, что нормативные административные акты ФТС России могут рассматриваться в своем системном единстве и взаимосвязи как определенного рода правовой стандарт функционирования таможенных органов;
- сформулированы теоретико-методологические позиции относительно актов ненормативного характера, образующихся в деятельности таможенных органов, с возможной перспективой их использования в последующем в рамках построения общей модели такого рода ведомственных актов;

- выявлены критерии обеспечения эффективности и законности административных актов таможенных органов;
- сформулированы соответствующие предложения *de lege ferenda*.

Практическая значимость исследования обусловлена его научно-прикладным характером и заключается в том, что теоретико-методологические положения, характеризующие административные акты таможенных органов, позволят создать условия для последующего развития общей конструкции административных актов как преимущественной правовой формы публичного управления и повышения эффективности их правового воздействия. Результаты исследования могут применяться в нормотворческой, правоисполнительной и правоприменительной деятельности субъектов государственного управления, прежде всего, в деятельности ФТС России и таможенных органов. Также его результаты могут использоваться в образовательном процессе в рамках программы подготовки по направлению «Юриспруденция», специальности «Правовое обеспечение национальной безопасности», специальности «Правовое обеспечение экономической безопасности», специальности «Судебная и прокурорская деятельность», специальности «Таможенное дело».

Апробация результатов исследования. Основные теоретические разработки и положения, выносимые на защиту, докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры административного и информационного права Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, используются в учебном процессе, в том числе при разработке учебно-методического сопровождения по курсу «Административное право», «Административный процесс», «Таможенное право» и ряда специальных курсов.

Основные положения диссертации докладывались на научно-практических мероприятиях:

1. Оценка воздействия административных актов таможенных органов как условие их эффективности // Международная научно-практическая конференция «Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран» (Иркутск, 2-5 сентября 2022 г.);

2. Качество ведомственного нормотворчества в условиях цифровизации // Межрегиональный научно-практический семинар «Биометрия, цифровизация, безопасность: реалии современного мира» (Ростов-на-Дону, 26 сентября 2022 г.);

3. Некоторые вопросы законности административных актов // III Международная научно-практическая конференция «Мировые исследования в области социально-гуманитарных наук» (г. Рязань, 27 марта 2023 г.).

Основные положения диссертации изложены в 6 публикациях (общим объемом 2 п.л.), 3 из которых опубликованы в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России (общим объемом 1,5 п.л.); 2 работы опубликованы в журналах, включенных в перечень изданий, утвержденный Ученым советом Академии.

Перечень публикаций автора:

Публикации в изданиях, включенных в перечень рецензируемых научных изданий и журналов, рекомендованных ВАК России

1. Зарембо, С.А. Система нормативных административных актов таможенных органов // Юридический мир. – 2022. - № 2. – С. 44-49 (0,5 п.л.).

2. Зарембо, С.А. Административные акты таможенных органов в системе административных актов // Юридический мир. – 2022. - № 10. – С. 54-59 (0,5 п.л.).

3. Зарембо, С.А. Эффективность административных актов таможенных органов // Юрист. – 2023. - № 9. - С. 58-62 (0,5 п.л.).

Публикации в иных изданиях

4. Зарембо, С.А. Оценка воздействия административных актов таможенных органов как условие их эффективности // Проблемы

современного законодательства России и зарубежных стран: матер. XI Межд. науч.-практ. конф. (г. Иркутск, 5 сентября 2022 г.) / отв.ред. А. М. Бычкова. Иркутск: Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2022. – С. 119-123 (0,2 п.л.).

5. *Зарембо, С.А.* Некоторые вопросы законности административных актов // Мировые исследования в области социально-гуманитарных наук: Материалы III Международной научно-практической конференции (г. Рязань, 27 марта 2023 г.). – Рязань, Издательство ООО «Концепция», 2023. – 398с. – С. 367-370 (0,2 п.л.).

6. *Зарембо, С.А.* Обеспечение законности административных актов таможенных органов // Научно-практический журнал «Заметки Ученого». – 2023. - № 3. - С. 307-310 (0,2 п.л.).

2. Структура диссертации и ее объем. Диссертационное исследование выполнено в объеме, соответствующем требованиям ВАК. Его структура обусловлена заявленными целями и задачами и включает введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список.

ГЛАВА 1. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

1.1. Административные акты таможенных органов как разновидность административных актов: понятие, сущность, содержание, предъявляемые требования

Понятие административного акта непосредственно связано с понятием государственного управления, представляя собой правовую форму его реализации. Само понятие государственного управления, несмотря на значительный исторический контекст его исследования в юридической науке, не имеет однозначной интерпретации. Безусловное значение для разработки различных его аспектов имеют труды советской школы юридической науки (В.Г. Афанасьев, Г.В. Атаманчук, Б.С. Бушуев, Р.Ф. Васильев, А.В. Венделин, В.З. Веселый, И.И. Евтихий, М.И. Еропкин, А.П. Ипакян, Ю.М. Козлов, М.П. Лебедев, В.И. Новоселов, Ю.Д. Радзевич, Ю.А. Тихомиров, А.П. Шергин и другие). Исследования не прекращаются и в настоящее время (Г.В. Атаманчук, И.Л. Бачило, Л.А. Мицкевич, Л.Л. Попов, Ю.Н. Старилов, В.Е. Чиркин и другие).

Позиции и подходы к определению понятия и содержания государственного управления, представленные в научных источниках, опосредуют различные содержательные акценты, но не исключая при этом общего смыслового единства, концентрирующего представления об организующем властном воздействии государства через уполномоченные структуры (государственный аппарат и иные организации, наделенные государственно-властными функциями и полномочиями) на жизнедеятельность общества, главным образом, путем принятия и реализации управленческих решений различных форм, содержания и функциональной направленности.¹ При этом государственное управление имеет два

¹ Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс – М.: Юрист, 2001; Атаманчук Г.В. Теория государственного управления – М., 1997; Василенко И.А.

содержательных контекста – широкий и узкий. В первом случае подразумевается организующее государственно-властное воздействие всех структур государственного аппарата (органов государственной власти, иных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности, лиц, замещающих должности государственной службы) и иных организаций, наделенных государственно-властными функциями и полномочиями,¹ во втором – исключительно воздействие исполнительно-распорядительного характера, сконцентрированного, прежде всего, в масштабе реализации исполнительной власти. Нормативная дефиниция понятия государственного управления, сформулированная применительно к вопросам стратегического

Государственное и муниципальное управление - М.: Гардарики, 2005; Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. Ред. И.Л. Бачило. – М., 1998; Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход - Ростов н/Д, 2007; Государственное стратегическое управление / Под общ. Ред. профессора Ю.В. Кузнецова – СПб: издательство «Питер», 2014; Мицкевич Л.А. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» / В кн.: Актуальные проблемы юридической науки. Тезисы докладов Всероссийской научной конференции, посвященной 50-летию образования Юридического института (факультета) Красноярского государственного университета. Отв. Редактор: А.Н. Тарбагаев. – Красноярск, 2025. – С. 259-267 и др.

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2016; <http://pravo.gov.ru> - 30.12.2021; Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.07.2015; <http://pravo.gov.ru> - 06.12.2021 ; Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 49. - Ст. 6078; <http://pravo.gov.ru> - 02.07.2021; Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 22. - Ст. 2562; <http://pravo.gov.ru> - 02.07.2021; Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 48 (Ч. 2). - Ст. 5814; <http://www.pravo.gov.ru> - 31.07.2020; Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2016; <http://pravo.gov.ru> - 01.07.2021; Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 23. - Ст. 2750; <http://pravo.gov.ru> - 11.06.2021; Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 7. - Ст. 900; <http://pravo.gov.ru> - 21.12.2021 и др.

планирования, коррелирует в целом его широкому пониманию.¹ В то же время имеет место значительное число законодательных актов, оперирующих термином «государственное управление» применительно к его отдельным отраслям и направлениям в узком, исполнительно-распорядительном значении². В этой связи также уместно упомянуть понятие государственного администрирования, которое активно стало продвигаться в юридической доктрине и, в частности, в доктрине административного права и которое соотносимо с узким контекстом содержания понятия государственного управления и имеет свои отраслевые проявления (например, таможенное, налоговое, бюджетное, миграционное и проч. администрирование).³ Но, при общей соотносимости понятия государственного администрирования с узким понятием государственного управления, оно также содержательно вбирает вопросы не только, собственно, исполнительно-распорядительного управления, но и возникающие в связи с ним вопросы, образующие «...триаду,

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2014; <http://www.pravo.gov.ru> - 17.02.2023.

² Государственное управление охраной труда (Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 14.02.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). - Ст. 3; URL: <http://pravo.gov.ru> - 19.12.2022; государственного управления в области обеспечения радиационной безопасности (Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 3. - Ст. 141); государственное управление в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания (Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 17. - Ст. 1462); государственное управление в области торгового мореплавания (Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ (ред. от 19.10.2023) // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 18. - Ст. 2207) и др.

³ Воронов А.М. К вопросу правовой регламентации государственного администрирования // Административное право и процесс. - 2018. - № 4. - С. 38 – 43; Воронов А.М. Государственное администрирование в системе идентичных правовых категорий // Проблемы теории и практики управления. - 2015. - № 10; Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: Монография / Коллектив авторов; под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: Юстиция, 2018; Гоголев А.М. К предмету административного права современной России // Финансы: теория и практика. - 2017. - Т. 21. - № 1; Гоголев А.М. Государственное администрирование в области налогов и сборов: проблемы административно-правового регулирования: Монография. - М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2015; Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. - 2016. - № 12 и др.

сущность которой заключается в деятельности государственной администрации по реализации задачи функций государства: во-первых, по обслуживанию и удовлетворению интересов личности и гражданского общества; во-вторых, по реализации управленческих функций государственного администрирования, в-третьих, по охране общественного порядка, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, а также обеспечению безопасности личности, гражданского общества и государства»¹. Также следует отметить имеющую место в литературе интерпретацию государственного управления через идею позитивной и негативной коммуникации между государством в лице уполномоченных органов и субъектов, не обладающих государственно-властными полномочиями.²

Как уже было указано, государственное управление проявляется в управленческих решениях, система которых отражает соотношение широкого и узкого понимания государственного управления и имеет форму правовых актов, частью которых выступают административно-правовые акты, являющиеся результатом разработки и принятия управленческих решений в рамках государственного воздействия исполнительно-распорядительного характера (государственного администрирования). При этом жизненный цикл управленческого решения отражает жизненный цикл административного акта.

Административные акты имеют двойственную юридическую природу, поскольку, с одной стороны, представляют собой внешнее выражение (форму объективации) управленческого решения, обеспечивая реализацию установленных функций и полномочий субъекта административной власти, с другой – результат их нормотворческой, правоисполнительной,

¹ Гоголев А.М. Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования // Административное право и процесс. - 2018. - № 2. - С. 19 – 25.

² Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Новиков Андрей Борисович - Санкт-Петербург, 2011.

правоприменительной и правоинтерпретационной деятельности, и эти направления деятельности составляют комплекс функций и полномочий субъекта административной власти. Соответственно, административные акты можно рассматривать и в контексте механизма формирования и реализации государственной политики, и в контексте механизма правового регулирования и действия права, учитывая номинативы функционала органов исполнительной власти¹.

Понятие административного акта принадлежит, с одной стороны, общему понятийному ряду форм государственного управления, с другой – понятийным рядам правового акта (нормативного, правореализационного, интерпретационного). Терминологическая определенность в понятийном ряду форм государственного управления неоднозначна в силу отсутствия нормативной фиксации и использования в доктрине административного права достаточно различных терминов («формы реализации исполнительной власти», «формы деятельности исполнительной власти», «формы государственно-управленческой деятельности (формы управления)», «формы деятельности государственной администрации», «административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти», «формы административно-правового регулирования (формы деятельности субъекта управления)», «формы реализации компетенции субъектами административного права», «формы управленческих действий», «формы управленческой деятельности (реализации компетенции субъектов исполнительной власти)»²), что, в свою очередь, порождает определенного

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - № 11. – 2004. - Ст. 945.

² Административное право / Под ред. Л.Л. Попова: учебник. - М.: Юрист, 2002. - С. 245; Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов - М.: БЕК, 1996. - С. 151; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов - М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. - С. 218; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. - С. 268, 350; Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хамановой - М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. - С. 317; Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: учебник для вузов - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. - С. 229;

рода проблемы трансляции содержания и разнообразие в подходах к определению соответствующего явления на уровне понятия¹. Разброс в терминологии обусловлен, как представляется, разницей в подходах к толкованию содержания исходных смыслообразующих понятий государственного управления, государственного администрирования, государственной администрации.

Согласимся с позицией о том, что «... форма государственного управления возникает в результате практической деятельности органа (должностного лица), наделенного полномочиями исполнительно-распорядительного характера. Вся исполнительно-распорядительная деятельность структур государственного аппарата объективируется в определенных формах, каждая из которых имеет свою спецификацию, и в этом смысле форма государственного управления представляет собой внешне выраженное и юридически оформленное действие уполномоченного субъекта, обусловленное объемом его компетенции и влекущее установленные

Административное право Российской Федерации: учебник / Отв. Ред. Н.Ю. Хаманева. - М.: Юристъ, 2005. - С. 275-277; Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник - М.: Юристъ, 1996. - С. 140-141; Старилов Ю.Н. Административное право: в 2-х частях. Ч. 2. Кн. 2. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция - Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001. - С. 11, 14; Административное право. Общая часть: Учебное пособие / Под общей ред. Липатова Э.Г. и Чаннова С.Е. - М.: «Ось – 89», 2007. - С. 179; Конин Н.М. Административное право России: учебник - М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008. - С. 138; Конин Н.М., Журик В.В. Петров М.П. Административное право Российской Федерации / Под ред. Проф. Н.М. Кониной - М.: Норма, 2005. - С. 195; Мицкевич Л.А. Правовые акты органов исполнительной власти как форма государственного управления // Административное право. – 2007. – № 1. - С. 113 и др.

¹ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов - М., 2004. - С. 305; Четвериков В.С. Административное право - Ростов-на-Дону: Феникс, 2004; Козлов Ю.М. Советское административное право - М., 1985. - С. 174; Саидов З.А. К вопросу о методах и формах административно-правового регулирования современной российской экономики // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 1. - С. 21 – 30; Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция - М.: НОРМА, 2002. - С. 213 – 215 и др.

правовые последствия»¹. К этому добавим, что речь следует вести не только о структурах, собственно, государственного аппарата, но и об иных организациях, наделенных функциями государственного администрирования.

Дискуссионным в доктрине административного права является не только вопрос понятийного контекста, но и производный от него вопрос системы форм государственного управления, что является логическим продолжением накопления объема содержания этого явления. По этому поводу в научной литературе отмечается, что однозначная классификация форм управленческой деятельности затруднена ввиду их большого разнообразия.² В этой связи следует отметить достаточную обоснованность практически всех предлагаемых учеными классификаций, поскольку каждая из них предполагает выявление тех или иных значимых ракурсов характеристики форм государственного управления. В контексте настоящего исследования принципиальной является дифференциация всех используемых форм на правовые (правотворческие, правореализационные и правоинтерпретационные), неправовые (организационные и материально-технические) и смешанные. В рамках первого вида мы будем исходить из разграничения административного акта, административного договора и юридически значимых действий.

Проблематика административного акта всегда находилась в фокусе внимания исследователей (в этой связи следует вспомнить работы Р.Ф. Васильева, Б.В. Дрейшева, А.А. Жданова, Ю.М. Козлова, Л.И. Красновой, Н.М. Лавровой, Б.М. Лазарева, Н.В. Миронова, П.Г. Мишутина, А.В. Мицкевича, В.И. Новоселова, А.Ф. Ноздрачева, Г.И. Петрова, А.А. Савостина, Н.Г. Салищевой, З.М. Рахлина, Л.М. Розина, А.Н. Федосеева, В.В. Черников, А.Ф. Шебанова и других авторов), поскольку именно эта форма в наибольшей

¹ Душакова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Леся Анатольевна Душакова – М., 2021. – С. 140.

² Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учебник / Под ред. В.И. Попова. - М: Московский институт МВД России, 2000. - С. 205 - 206.

мере концентрирует потенциал разработки и принятия управленческого решения, а значит, потенциал реализации государственно-властного функционала в целом. И этот потенциал не снижается со временем, хотя, безусловно, современные политико-правовые и социально-экономические реалии обуславливают все более активное использование административно-договорных форм управления и регулирования. Также следует отметить допустимую синонимичность понятий административного акта и правового акта управления.

Административный акт традиционно рассматривается как результат юридически властного волеизъявления уполномоченного субъекта, обоснованного объемом и содержанием его компетенции, а равно требованиями актов вышестоящих органов государственной власти и должностных лиц. Содержательно и функционально административный акт может быть нацелен на формирование нормативно-правового либо правореализационного поля (издание, изменение или отмена норм права либо возникновение, изменение и прекращение правовых отношений, соответственно).

Объем содержания понятия административного акта можно рассматривать по различным направлениям, что связано, среди прочего, и с этимологией слова «акт»; толковые словарные значения «акта» включают и отдельное действие (поступок), и документ,¹ что потенциально позволяет в юридическом контексте рассуждать об административном акте не только как об официальном документе, но и как о юридически значимом действии, а равно конвенциальное административное регулирование также будет иметь форму акта. В этой связи можно отметить, что еще в советском административном праве сложились несколько подходов к определению содержания понятия административный акт (акт управления²): понятию

¹ Словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лехина, С.М. Лошкиной, Ф.Н. Петрова, Л.С. Шаумяна. - М., 1979. - С. 23.

² Преимущественный термин. Термин «административный акт» появляется, например, в работах А.В. Коренева, А.А. Савостина (Коренев А.П. Административное право России. Ч.

административного акта соответствуют любые действия уполномоченных субъектов – и правотворческие, и правореализационные;¹ понятию административного акта соответствуют только документы – и нормативные, и правоприменительные;² понятию административного акта соответствуют только нормативные документы³. Вопрос объема содержания понятия административного акта сохраняет свою актуальность и до настоящего времени.

Как представляется, широкое понимание и интерпретация административного акта необоснованно расширяет и определенным образом размывает представления о принципиально различных по юридической природе правовых формах управленческих решений. Полагаем, что дифференциация административного акта и административного договора доказана⁴, хотя в специальных источниках было предложено мнение об их соотношении как части и целого (административный договор суть специфическая разновидность административного акта⁵). Тем не менее, административный акт характеризуется базовым свойством односторонней

1. - М., 1996; Савостин А.А. Характеристика административно-правового акта как формы выражения метода регулирования общественных отношений // Юрист. - 2002. - № 2. - С. 54).

¹ Новоселов В.И. Законность актов управления. - М., 1968. - С. 13; см. также: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Ч. 1. Сущность и основные инструменты административного права: Учебник. - М., 1994. - С. 181 - 183; Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть. - М., 2000. - С. 208.

² Александров Н.Г. Основы теории государства и права. - М., 1963. - С. 430.

³ Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право: Учебник для юридических вузов. - М., 1959. - С. 124.

⁴ Бодгаев Д.Б. Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Джемба Боваевич Бодгаев. - Москва, 2019; Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты): диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Оксана Васильевна Шмалий. – Ростов-на-Дону, 2011.

⁵ Елистратов А.И. Очерк административного права – М., 1922. – С. 79; Евтихий И.И., Власов В.А. Административное право в СССР - М, 1950; Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства – М., 1908; Ротенберг А.С. Административный договор: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Александр Семенович Ротенберг – Ростов-на-Дону, 2006; Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора / А.В. Демин – Красноярск, 1998. – С. 63-77.

властности, что принципиально отличает его от административного договора как результата согласования в той ли иной степени воли его участников, иными словами, для административного акта достаточно нормативно установленного жизненного цикла волеформирования и последующей трансляции воли адресатам, тогда как для административного договора ключевым параметром выступает именно волесогласование. Наличие в практике государственного управления совместных актов этот подход не деформирует, поскольку, во-первых, участие каждого уполномоченного субъекта в совместном акте также изначально основано на его волеформировании, которое вписывается в общую процедуру разработки акта, а затем имеют место согласительные процедуры, внедоговорные по своей природе. Если же рассматривать такого рода процедуры как собственно конвенциональные, то следует признать, что любое согласование в производстве по изданию, в частности, нормативных административных актов является административным договором (например, согласование акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти в установленных случаях¹; публичные обсуждения, которые можно интерпретировать как своего рода общественное конвенциональное сопровождение и достижение социального компромисса²), что представляется неверным ни по сути, ни по форме. В то же время взаимосвязь административного акта и административного договора, не исключая их автономию, очевидна. В частности, административный акт может выступать в

¹ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895.

² Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014; <http://www.pravo.gov.ru> - 27.12.2018. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895 и др.

качестве юридического факта – обоснования совершения административного договора¹, а равно и в обратной последовательности².

Юридическая природа административного акта состоит в объективации по установленной процедуре и форме управленческого решения властного характера как результата одностороннего волеизъявления. И в этом смысле административный акт свидетельствует властную природу самого государственного управления как специфической деятельности по руководству жизнью общества путем принятия решений общего и индивидуально-конкретного содержания в рамках поставленных целей и задач по обеспечению безопасности личности, общества и государства и социально-экономическому развитию. Кроме того, по своей природе административный акт выступает в качестве юридического факта (юридического акта), опосредующего движение правовых отношений. Юридическая природа административного акта, а равно сфера его бытования, обуславливают всеохватность их воздействия, komponующую, как следствие, предметную область регулирования многих отраслей национальной правовой системы.

Исходя из особенностей юридической природы административного акта, его концептуальные основы и атрибутивные характеристики могут быть описаны следующим образом.

1. Административный акт является формой внешней объективации государственно-управленческого решения, и поскольку последнее имеет сознательно-волевой характер, то и административный акт как форма его выражения также имеет аналогичную характеристику. Эта характеристика

¹ Постановление Правительства РФ от 16.12.2014 № 1370 «Об утверждении Положения о взаимодействии единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней и иных государственных информационных систем» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 18.12.2014; Постановление Правительства РФ от 12.12.2004 № 764 (ред. от 10.03.2009) «Об утверждении Правил определения сумм компенсации расходов государства на поиски и разведку полезных ископаемых, предусматриваемых в соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 51. - Ст. 5179.

² Во исполнение договора издаются планы действий, планы мероприятий, протоколы и проч.

является абсолютно устойчивой и традиционно интерпретируется в контексте системного, взаимосвязанного проявления сознания и воли, в данном случае, уполномоченных субъектов государственного управления на устойчивую, понятийно-опосредованную регуляцию общей или индивидуально-конкретной социально значимой деятельности, что подразумевает, в свою очередь, социальную значимость самого административного акта. Несмотря на то, что воля и сознание – личностные характеристики, уполномоченные субъекты посредством принятия управленческого решения в форме административного акта являются трансляторами публичного интереса, формируя единое регуляторное пространство, обеспеченное, силами этих же субъектов, необходимым принудительным механизмом. Сознательно-волевой характер административного акта не является исключительно неким внутренним убеждением уполномоченных субъектов, поскольку мотивировано вполне конкретными предписаниями, создающими комплекс полномочий (правообязанностей) по разработке и изданию акта, что является собой один из инструментов обеспечения внутреннего организационно-функционального морфологического единства правовых актов.

2. Социально значимый характер регуляции посредством административных актов взаимосвязан с его юридической значимостью, которая проявляется в наличии выраженных юридических последствий, охватывающих два основных блока правовой системы – нормообразование и нормореализацию, что обуславливает, в свою очередь, в достаточной мере четкую нормативную регламентацию жизненного цикла административного акта, а равно возможность дифференциации административных актов на нормативные, интерпретационные и правореализационные (правоисполнительные и правоприменительные) в соответствии со сферой принятия решения. Административный акт в этом контексте выступает не только объективацией управленческого решения (его правовой формой), но одновременно и как юридическое последствие принятия решения, которое произведет необходимый регуляторный эффект. Соответственно, можно

рассуждать об административном акте как о последствии и, собственно, последствиях административного акта. Вторые имеют не только формальный, но и субъективный характер, обусловленный спецификацией восприятия акта, хотя для самого акта (предъявленного в нем волеизъявления) это восприятие в целом индифферентно. С другой стороны, восприятие акта может послужить фактором трансформации волеизъявления (например, внесение поправок в проект нормативного административного акта по результатам общественных обсуждений), а равно фактором потенциального судебного или административного воздействия на акт в порядке контроля (надзора). Кроме того, регуляторный эффект административного акта может иметь как позитивный, так и негативный характер.

3. Поскольку основу административного акта составляет государственно-управленческое решение, а само решение являет собой волеизъявление, то именно это волеизъявление, общего либо индивидуального характера, образует содержание акта, облеченное в установленную действующим законодательством форму (форму нормативного, интерпретационного либо правоприменительного акта). Процедуры разработки акта и обретения им юридической силы суть процедуры формирования, трансляции и реализации волеизъявления. Волеизъявление является односторонним, поскольку субъекты, уполномоченные на издание административных актов, представляют государство и выступают от его имени, соответственно, концептуально именно государство является первоисточником и продуцентом этого волеизъявления, и в последующем не имеет значения количество фактических авторов административного акта, например, при совместном его издании.

4. Административный акт жестко обусловлен объемом и пределами компетенции уполномоченного субъекта. Административный акт производится как *boni et aequi*. Конкретика административных актов, продуцируемых конкретным уполномоченным субъектом, обоснована конституционным и текущим законодательством, актами вышестоящих

органов и должностных лиц, положениями и иными документами учредительного субъектообразующего значения.

5. Поскольку административный акт отражает юридически значимое государственно-властное волеизъявление, последнее не должно содержать пороков. Порочность административного акта может определяться нарушением предъявляемых к нему требований. Но не любая порочность акта является существенной. Существенными следует рассматривать, прежде всего, те пороки, которые противоречат правовой определенности и влияют на правовое положение получателя волеизъявления, выраженного административным актом. Порочность волеизъявления влечет допустимость использования инструментария воздействия на его юридическую силу.

6. Правомерность административного акта является одной из составляющих национального политико-правового режима. Это свойство обеспечивается соответствием конкретного акта действующему законодательству, позитивной конструкцией прав, свобод, законных интересов адресатов (их ненарушением), соблюдением процедур его жизненного цикла, правомочностью субъектов, участвующих в этих процедурах. Пределы правомерности акта обусловлены опровержимостью презумпции действительности акта. Правомерность административного акта может рассматриваться как одно из проявлений ответственного поведения в государственном управлении в части формирования надлежащего поведения его участников и конструирования легитимных основ развития правовых отношений.

7. Юридический эффект административного акта обусловлен, среди прочего, его надлежащей формой. Вопрос допустимых форм административного акта является дискуссионным. Как правило, речь идет о форме письменного документа, издаваемого по определенной технологии.¹ В

¹ Лапшинов Э.В. К проблеме понятия юридического документа // Источники права. Материалы международной научно-практической конференции, 15 ноября 2008 г., г. Абакан / Науч. ред.: Д.Б. Сергеев. - Абакан: Изд-во Хакасск. гос. ун-та, 2009. - С. 59.

то же время специалисты не исключают и устную (вербальную) форму, и конклюдентное волеизъявление¹, хотя последнее признается в качестве акта далеко не всеми авторами². Конклюдентная форма является достаточно специфичной для государственного управления. По всей видимости, ее следует рассматривать именно в этом качестве дополнительно к триаде основных правовых форм (административный акт, административный договор, юридически значимые действия) как потенциальное основание для последующего издания акта, например, в случае нарушения конклюдентно выраженного волеизъявления. Как представляется, аналогичный подход следует применить и к вербальному выражению волеизъявления.

8. Жизненный цикл административного акта имеет процедурный характер, включая процессуальные процедуры (в частности, в отношении юрисдикционных актов). В этой связи можно говорить о процедурах нормотворческого, правоисполнительного, правоинтерпретационного и правоприменительного характера. Наиболее четкую регламентацию получили нормотворческие и правоприменительные, особенно юрисдикционные, процедуры. Если нормотворческие процедуры, при наличии единых подходов, могут приобретать ведомственную специфику, то процедуры юрисдикционного характера имеют универсальное регулирование. Ключевые детерминанты производства любого административного акта, включая обоснование его необходимости и целесообразности, оценки эффектов действия, находятся в прямой взаимосвязи с качеством государственно-управленческой деятельности в целом.

9. Юридическая сила административного акта может быть прекращена

¹ Пахомов М.С. Конклюдентные действия в сфере реализации права // Вестник Московского университета МВД России. - 2009. - № 4. - С. 116; Воронин И.К. Теоретико-правовые аспекты правового акта управления (на примере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним) // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 2. - С. 124 - 131.

² Леженин А.В. О принудительном характере административно-предупредительных мер // Всероссийская научно-практическая конференция «Современные проблемы борьбы с преступностью». Сборник материалов (юридические науки). - Воронеж: Изд-во Воронеж. ин-та МВД России, 2004. - С. 91.

различными способами: путем утраты силы (прямой отмены или замены в установленном порядке); путем обжалования или опротестования.

10. Административные акты издаются исключительно специальными субъектами, которые наделены соответствующими полномочиями. Как уже было указано, к числу таковых следует отнести органы, должностных лиц, организации, наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями, включающими полномочия на издание административных актов в пределах предмета своего ведения. С позиции субъектного состава продуцентов административного акта, можно говорить о единоначальном, коллегиальном и совместном порядках их разработки и издания.

11. Административный акт по формальным признакам является правовым актом, то есть официальным письменным документом, содержащим односторонне властным предписание уполномоченного субъекта как носителя государственной воли в формально-юридическом контексте. В общей системе правовых актов административные акты специфицируются уникальным целеполаганием, вытекающим из миссии, задач и функций государственного управления.¹

12. Для административных актов характерен подзаконный характер: нормативные административные акты в архитектонике национальной правовой системы являются актами подзаконного регулирования. Эта позиция верна и для административных актов правореализационного характера, которые также издаются на основе и в соответствии с законом. И в этом контексте административные акты имеют очевидную функцию детализации и конкретизации регулирования в целом, включая также правореализационные механизмы.

13. Административный акт обладает качеством обязательности, учитывая

¹ Васильев Р.Ф. Акты правления. Значение, проблема исследований, понятие. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987. – С. 14; Кожевин В.И. Акты управления как форма деятельности органов исполнительной власти // Правовая реформа в Российской Федерации: общетеоретические и исторические аспекты: Межвузовский сборник научных статей / Под ред. В.Я. Музюкина, В.В. Сорокина. - Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2002. - С. 166.

ряд параметров: социально-юридическая значимость, регуляторный эффект, специфика продуцирующих субъектов, односторонний характер, государственно-властный характер. Качество обязательности, при этом, имеет взаимосвязанный характер, поскольку этот императив имеет значение не только для адресатов волеизъявления, выраженного административным актом, но и для автора акта (а, следовательно, и для государства, от имени которого выступает автор), который, производя акт, обеспечивает его ресурсами реализации (финансовыми, организационными, материальными, принудительными и проч.). Обязательность в той или иной мере свойственна административному акту любого юридического содержания: обязательность нормативного административного акта методологически производна от обязательности нормативного акта в целом; обязательность правоприменительных актов обеспечивается внутрисистемным единством отраслевого регулирования (в частности, обязательность юрисдикционных актов в производстве по делу об административном правонарушении); обязательность ведомственных интерпретационных актов обеспечивается статусом и функциональным уполномоченным на разъяснения органа и т.д. Качество обязательности обеспечивается установленными законом принудительными механизмами, сохраняется в соответствии с презумпцией действительности акта и может быть нарушено, в частности, его дефектностью. Обязательность административного акта также коррелирует его значимости в организации правовых отношений и установлении юридических фактов.

В научных источниках представлены различные версии определения понятия административного акта, учитывая также определенные терминологические предпочтения, а равно указанные выше подходы к установлению объема содержания этого понятия. Кроме того, сложность в определении этого понятия обусловлена отсутствием его нормативного закрепления в национальном законодательстве. Ключевые характеристики административного акта, позволяющие дифференцировать его с иными

правовыми формами государственного исполнительно-распорядительной деятельности (административный договор, юридически значимые действия, конклюдентное волеизъявление), дают возможность рассуждать об административном акте на основе следующих доминант: административный акт – одностороннее, юридически-властное, подзаконное волеизъявление специального уполномоченного субъекта, которое может быть выражено исключительно в пределах его компетенции, направлено на нормотворчество или нормореализацию, имеет установленную законом форму, принимается в рамках установленных процедур, соответствует целям, задачам и функциям государственного управления.

Административные акты таможенных органов также основаны на указанных доминантах и соответствуют описанным выше признакам, поскольку выступают частью общей системы административных актов как правовой формы государственного управления. Кроме того, акты таможенных органов коррелируют общей системе административных актов по объему и содержанию предъявляемых к ним требований¹, которые касаются и содержательной, и формальной, в том числе, нормопроизводственной, составляющих и имеют смысл обеспечения законности издаваемых актов. В первом случае речь идет о следующих позициях:

соответствие административного акта таможенных органов действующему законодательству, включая международное конвенциональное регулирование и, собственно, таможенное регулирование, объем которого по кругу источников определяется Законом № 289-ФЗ². Это требование формализовано, в частности, в части 3 статьи 8 указанного Закона;

учитывая включенность области таможенных отношений в федеральную

¹ Требования, предъявляемые к административным актам, описываются в различных источниках, прежде всего, в учебной литературе

² Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2018; <http://pravo.gov.ru> - 05.12.2022.

предметную область ведения и полномочий, соответствующее конституционное разграничение компетенции в части управления и регулирования сосредоточено исключительно на федеральном уровне;

место таможенных органов и ФТС России, прежде всего, в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти обосновывает соответствие производимых актов актам вышестоящих органов, в качестве которых на сегодняшний день выступает Правительство РФ и Минфин России; при общей устойчивости самого требования организационно-структурная модель исполнительной власти претерпевает изменения, и место таможенных органов сообразно может также изменяться;

компетенционная обоснованность издания актов, которая определяется действующим законодательством в области таможенного регулирования и администрирования и конкретизируется полномочиями по производству административных актов ФТС России в соответствующем статусном учредительном акте¹; при этом издаваемый акт должен иметь четкие пределы, связывающие автора акта в части недопустимости ограничения (нарушения) компетенционной и оперативной самостоятельности звеньев системы таможенных органов;

юридическая обоснованность издаваемого акта, в соответствии с которой государственно-властные волеизъявления должны транслироваться четко по целям издания акта, его основаниям, механизму реализации и юридическим последствиям. Это требование формализовано, в частности, в части 1 статьи 8 Закона № 289-ФЗ²;

акты таможенных органов не должны противоречить либо каким-то

¹ Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 03.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 27.04.2021.

² Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2018; <http://pravo.gov.ru> - 05.12.2022.

образом нарушать права, свободы и законные интересы граждан, права и законные интересы организаций, которые могут быть затронуты изданием акта, иными словами, речь идет об исключении негативных эффектов регулирования. Это требование формализовано, в частности, в частях 4 и 5 статьи 8 Закона № 289-ФЗ¹ и корреспондирует требованию юридической обоснованности актов, что прослеживается в судебной практике.

Принципиальным является то, что указанные требования выступают комплексом правил и притязаний к административным актам таможенных органов, не только гарантирующим их законность и стабильность, но и обеспечивающим юридическую связь между требованиями к нормативным правовым актам и основаниями принятия ненормативных актов. Особенно наглядно это проявляется в части соотношения требований о юридической обоснованности издаваемого акта и исключении негативных эффектов регулирования во взаимосвязи с презумпцией добросовестности декларантов и иных заинтересованных лиц.² Так, имеет место практика признания недействительными принятых в условиях неясного нормативного регулирования решений таможенного органа, если будет установлена добросовестность участника ВЭД и недостаточная аргументированность позиции таможенного органа, не позволяющая опровергнуть доводы участника ВЭД;³ а также признания недействительными неисполнимых

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2018; <http://pravo.gov.ru> - 05.12.2022.

² Например, Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 16.12.2019 № 09АП-67113/2019 по делу № А40-152173/2019 – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/rT4IGcTfN4Y5/>; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.05.2021 № Ф02-1411/2021 по делу № А10-8510/2019 – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/pnx0IE0o3rVm/>; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.07.2022 № 13АП-14824/2022 по делу № А56-8611/2022 – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/zy8vISKHiqx8/>.

³ Например, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 29.12.2022 № 308-ЭС22-14006 по делу № А53-13043/2021 – URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-ekonomicheskim-sporam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-29122022-n-308-es22-14006-po-delu-n-a53-130432021/>.

решений таможенного органа, принятых в условиях отсутствия достаточного нормативного регулирования¹.

С точки зрения формально-процедурной, акты таможенных органов издаются в соответствии с технологиями и процедурами, которые, с одной стороны, утверждаются, таможенными органами самостоятельно, с другой – достаточно четко вписаны в общий нормопроизводственный процесс, сформированный актами Правительства РФ, на уровне восприятия структуры нормопроизводства, различного рода правовых экспертиз, согласований порядка издания (использование коллегиальных механизмов в общей процедуре издания, если они предусмотрены, например использование ресурса общественного совета и проч.). Технологии и процедуры производства актов, не обладающих нормативными свойствами, также могут быть сформированы самостоятельно (порядок ведения лицевых счетов плательщиков таможенных и иных платежей², формы и порядки заполнения документов, используемых при принятии решения о классификации товара,³ и проч.) либо основываться на актах действующего законодательства, устанавливающих единый порядок их производства (протокол об

¹ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.05.2021 № Ф02-1411/2021 по делу № А10-8510/2019 – URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/pnx0lE0o3rVm/>

² Приказ ФТС России от 29.04.2019 № 727 «Об утверждении Порядка ведения лицевых счетов плательщиков таможенных и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы, таможенных представителей, а также иных лиц, осуществивших уплату денежных средств на счет Федерального казначейства, и об определении таможенных органов, уполномоченных на принятие и рассмотрение заявления о представлении отчета о расходовании денежных средств, внесенных в качестве авансовых платежей, а также об определении таможенных органов, уполномоченных на осуществление возврата авансовых платежей и возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм таможенных пошлин, налогов и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 25.06.2019.

³ Приказ ФТС России от 06.02.2019 № 194 «Об утверждении форм и порядков заполнения документов, используемых при принятии решения о классификации товара, перемещаемого через таможенную границу Евразийского экономического союза в несобранном или разобранном виде, в том числе в некомплектном или незавершенном виде, ввоз или вывоз которого предполагается различными товарными партиями в течение установленного периода времени, при внесении изменений в такое решение, при отказе в рассмотрении заявления и принятии такого решения, а также при прекращении действия такого решения» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 12.04.2019.

административном правонарушении и постановление по делу об административном правонарушении и проч.). Также следует учитывать вопросы формы издаваемого акта, решение которых имеет существенное значение для формального и процедурного обоснования акта, а также для обоснования оптимальной структуры акта, в наибольшей степени соответствующей уяснению смысла и содержания акта и требованиям систематизации. Качество производимого акта обусловлено также требованиями юридической техники в части изложения правового материала, соблюдения предусмотренных реквизитов.

Дефектность соблюдения требований, предъявляемым к издаваемым актам, устраняется либо преодолевается различными правовыми механизмами: путем использования правил устранения и преодоления коллизий и пробелов, которые так или иначе имеют нормативное выражение (например, статьи 15 и 76 Конституции РФ и др.); используя «жесткие» и «мягкие» механизмы воздействия на юридическую судьбу акта (признание недействительным полностью или в части, редакция акта, прекращение или приостановление его действия и др.).

Специфика исследуемой категории актов определяется конкретизацией:

уполномоченного субъекта, проявляющего одностороннее, юридически-властное, подзаконное волеизъявление;

предметной областью государственного управления, которая в рамках общих целей, задач и функций имеет собственный круг вопросов, подлежащих регулированию путем использования формы административного акта; этой предметной области соответствует необходимый и достаточный круг полномочий;

процедур производства административных актов различной юридической природы и направленности, которые, тем не менее, основаны на универсальных нормах и правилах.

В этой связи понятие административного акта таможенных органов может быть скоррелировано сформулированным доминантам и признакам и

представлено следующим образом: целенаправленное, юридически обоснованное волеизъявление, которое может быть выражено исключительно в пределах установленной действующим законодательством компетенции таможенных органов, имеет нормативный, правоприменительный, правоисполнительный организационно-распорядительный или правоинтерпретационный характер, имеет официально установленную форму, принимается в рамках установленных процедур, соответствует целям, задачам и функциям государственного управления в области таможенного регулирования и администрирования. Это понятие имеет, прежде всего, доктринальное значение, позволяя обособить специфическую по кругу продуцентов и предметной области группу актов в общей системе административных актов. Кроме того, определение имеет наиболее общий характер, поскольку, как минимум:

при очевидной стабильности существования самой системы таможенных органов, не исключены изменения в системе, включая изменения в системе полномочий по изданию административных актов (в частности, нормотворческие полномочия осуществляет на сегодняшний день только ФТС России, но это не означает, что в перспективе они не могут быть возложены на иные организационно-правовые единицы системы таможенных органов, тем более что прежде такого рода ситуация имела место);

система правовых форм также может быть подвергнута изменению, но, в то же время, не наблюдаются тенденции отказа от понятия правовой формы в целом;

цели, задачи и функции государственного управления в сфере компетенции таможенных органов, при основополагающем единстве и достаточной стабильности контента, также могут претерпевать изменения, обусловленных направлениями социально-экономического и административно-политического развития.

Возвращаясь к взаимосвязи актов таможенных органов с общей системой административных актов, следует отметить наличие очевидных системных

связей и специфических свойств для системы в целом, и частью этой системы выступают административные акты, производимые таможенными органами. В части понятия, юридической природы, содержания, порядка производства и предъявляемых требований можно говорить о прямом влиянии общей системы административных актов на акты таможенных органов, соответственно, можно полагать единство закономерностей функционирования и тенденций развития для системы в целом, которые распространяются на ее часть, в отношении которой имеет место определенного рода специфика, отмеченная выше. И в этой связи развитие государственного управления, в целом, и государственного управления в таможенной области, в частности, неизбежно отразиться на содержании административных актов и их свойствах, обеспечивая развитие правового воздействия на общественные отношения, включая таможенное управление и регулирование.

Объективная взаимосвязь системы административных актов таможенных органов с общей системой административных актов позволяет рассматривать первую как подсистему второй. Кроме того, система административных актов таможенных органов выступает подсистемой системы правовых актов управления, а равно подсистемой системы правовых актов в целом, образующихся также за пределами публичного управления и подсистемой системы законодательства (в части нормативных административных актов таможенных органов). Соответственно, в отношении системы административных актов таможенных органов существуют системы более высокого уровня, по отношению к которым работают механизмы взаимодействия и взаимосогласования. Как следствие, акты таможенных органов взаимодействуют в рамках различного рода систем, а равно с внешней средой, обеспечивая правовое воздействие определенного содержания и направленности на общественные отношения в таможенной области.

Систему административных актов таможенных органов можно представить как совокупность множества актов, обладающих и не

обладающих нормативными свойствами, которые объединены единством целей, задач и функций в области таможенного управления и регулирования, собственной структурой, специфическими свойствами и закономерностями функционирования, как самостоятельно, так и в рамках иных системы организации правовых актов. Эта система определенным образом структурирована административными актами с различными юридическими свойствами и иными характеристиками.

1.2. Виды административных актов таможенных органов

Система административных актов может быть представлена, прежде всего, посредством их классификации, в основу которой могут быть положены различные критерии, вытекающие из их ключевых доминант. Построение общей классификационной модели административных актов позволяет не только произвести их ранжирование, но и дополнительно выявить их особенности и специфику юридической природы, возможности инкорпорации и консолидации и проч.

Классификации административных актов разрабатывались еще в советский период развития отечественной юридической науки. В частности, в 1953 году М.М. Волковым была предложена классификация, основанная на таких характеристиках, как орган, производящий акт (постановления, решения, приказы, инструкции), и характер компетенции (акты общего и специального управления).¹ Эта классификация была в части оспорена А.Ф. Ноздрачевым, поскольку, по его мнению, не охватывала акты министерств и ведомств.² Специфика содержания правоотношения позволили П. Стайнову и А. Ангелову дифференцировать обязывающие и управомочивающие акты.³

¹ Волков М.М. Акты советского государственного управления: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. - Л., 1953. - С. 6 - 11.

² Ноздрачев А.Ф. Нормативные акты министерств и ведомств СССР: Дис. ... кандидата юридических наук: 710. - М., 1968. - С. 203.

³ Стайнов П., Ангелов А. Административное право НРБ. - М., 1960. - С. 295 - 300.

Н.Г. Салищева описала систему нормативных актов управления, выделив акты-директивы, акты координации, акты оперативного руководства, акты, содержащие технические нормы, административные постановления и решения.¹ Существенное значение до настоящего времени имеет классификация Р.Ф. Васильева, в рамках которой, в частности, присутствует деление актов на нормативные и индивидуальные, обусловленное их юридическими свойствами и спецификацией юридической деятельности.² О значимости такого рода разграничения говорил также А.В. Мицкевич.³

В настоящее время актуальность исследований этого аспекта характеристики административных актов, а равно форм государственного управления в целом, сохраняется, а равно сохраняется разница в подходах к пониманию объема понятия административного акта, что сказывается на содержании соответствующих классификационных моделей. В частности, Ю.Г. Арзамасов, рассматривая административный акт в широком значении и учитывая форму акта, предлагает их дифференциацию на акты-документы (нормативные и правоприменительные) и акты-действия (оперативно-исполнительные (реализация диспозиций правовых норм) и правоохранительные (реализация санкций правовых норм)⁴).⁵ И.Л. Бачило полагает целесообразным разграничение организующих и регулирующих актов (программно-целевые, организационно-распорядительные), регламентирующих статус граждан и организаций; внутрисистемных актов (статутные, правонаделительные, регламентационные, процессуальные). Специфика функций и назначения административных актов позволила Ю.Н. Старилову также указать на акты информационного обеспечения,

¹ Салищева Н.Г. Нормативные акты советского государственного управления: Дис. ... кандидата юридических наук. М., 1953.

² Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. - М., 1970. - С. 4.

³ Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства. - М., 1967. - С. 15 - 16.

⁴ О разграничении этих актов говорил С.С. Алексеев (Теория права. - М., 1999. - С. 96).

⁵ Арзамасов Ю.Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 5.

планирования, прогнозирования и моделирования, контроля и надзора, а также на руководящие правила.

Систематизация актов таможенных органов возможна и допустима только в контексте общей модели административных актов, частью архитектуры которых они являются. Анализ юридической доктрины и действующего законодательства позволяет допустить следующую классификационную модель административных актов таможенных органов, с одной стороны, коррелирующую общей системе административных актов, с другой стороны, демонстрирующую их видовую специфику.

1. По юридическим свойствам: нормативные, обладающие нормативными свойствами, акты ненормативного характера, смешанные.

Достаточно часто противопоставление строится между нормативными и индивидуальными актами, но, как представляется, понятие индивидуального акта уступает по объему и содержанию понятию ненормативного акта, которое является более четким по контрасту с нормативным актом. Этот критерий имеет уже длительную историю и продолжает сохранять свою актуальность, прежде всего, в силу специфики организации национальной правовой системы. Дифференциация нормативных и индивидуальных актов описана практически во всех источниках, которые обращаются к данной проблематике.

Понятие и свойства нормативного административного акта коррелируют понятию и свойствам нормы права, соответственно доминантным свойством выступает нормативность, которую мы идентифицируем по кругу адресатов, регулятивным свойствам, формальной определенности, постоянству действия, обязательности, гласности и защищенности. Как известно, понятие нормативного акта нормотворцем не установлено, равно как не установлена и система нормативных актов в своей архитектонике и организационно-функциональных взаимосвязях. Это не означает произвольности и неупорядоченности этой системы, поскольку действующее законодательство, прежде всего, Конституция Российской

Федерации¹, дает достаточно оснований для теоретико-методологического построения этой системы, что, в свою очередь, не исключает необходимости соответствующей законодательной определенности, и предложения о разработке и принятии специальной законодательного акта по этому поводу высказываются достаточно давно. В то же время судебной практикой понятие нормативного акта опосредовано: в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 указаны признаки нормативного правового акта и их идентификация.² Этим же документом в целях административного судопроизводства официально интерпретировано представление об акте разъяснения, обладающем нормативными свойствами, что, с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ³, позволяет разъяснения, издаваемые субъектами исполнительно-распорядительной деятельности, рассматривать как специфическую разновидность нормативной регламентации, но при условии, что такого рода регламентация обладает содержательной и формальной идентификацией нормативного акта.

Административные нормативные акты являются актами подзаконного, в том числе ведомственного, нормотворчества. В то же время дифференциация актов на законы и подзаконные акты связана с организацией государственной власти и производной от нее организацией системы законодательства, что позволяет говорить о собственно подзаконных актах (актах главы государства и глав субъектов Федерации, актах органов исполнительной власти всех уровней) и актах подзаконного характера, которые возникают в силу закона в

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. - № 2.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 02.04.2015.

процессе реализации функций и полномочий, например, Банка России¹, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления (к этому уровню организации власти и законодательства разграничение закона и подзаконного акта не применимо)², организаций, наделенных публично-властными полномочиями³.

По общему правилу, нормативные административные акты в системе федеральной исполнительной власти издаются в форме постановлений, приказов, правил, инструкций и положений⁴, административных регламентов⁵ при общем ограничении на использование в данном случае формы писем, распоряжений и телеграмм, которые, как правило, имеют место в рамках прямого распорядительства и правоинтерпретации. Представления о

¹ Статья 7 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 28. - Ст. 2790; Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П (ред. от 23.03.2020) «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» - URL: <http://www.cbr.ru/>, 22.09.2017; <http://www.cbr.ru/> - 23.03.2020.

² Статьи 7, 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 40. - Ст. 3822; URL: <http://pravo.gov.ru> - 30.12.2021.

³ Например, Статья 8 Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 49. - Ст. 6078; URL: <http://pravo.gov.ru> - 02.07.2021; статья 8 Федерального закона от 13.07.2015 № 215-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.07.2015.

⁴ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895.

⁵ Административный регламент не входит в базовый перечень нормативных актов по Постановлению Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009. Обоснованность административного регламента как нормативного административного акта обеспечивается иными актами законодательства (Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. - Ст. 4179; <http://pravo.gov.ru> - 04.11.2022; Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. - № 31. - Ст. 5904; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169).

нормативных административных актах ФТС России в основном базируются на этом общем перечне, но есть некоторые отличия: не предусмотрена форма постановления; форма распоряжения введена в перечень нормативных актов; административный регламент в перечне также не упоминается.¹

Следует отметить, что на сегодняшний день отсутствует нормативная регламентация используемых форм нормативных, а равно иных актов; вопросы их дифференциации решаются, главным образом, в доктрине. Соответственно, нет достаточных оснований делать выводы о правильности выбора тех или форм для закрепления различного рода предписаний, причем не только с позиции их общего перечня, но и с позиции закрепления конкретных предписаний в конкретных актах (например, дифференциация между инструкциями и правилами и проч.); наибольшая определенность присуща в этом контексте административному регламенту. На эту особенность ведомственных нормативных актов обращается внимание в специальных источниках.²

Многообразие форм нормативных административных актов ФТС России обусловлено множественностью и динамикой вопросов, которые разрешаются их посредством. В настоящее время свыше 150 вопросов подлежат ведомственной нормативной регламентации.³

Приказ обычно интерпретируется как акт распорядительного характера, решающий основные и оперативные вопросы организации, структурированный на констатацию (целеполагание) и распоряительство (конкретика действий, исполнители, сроки и проч.). Такой подход имеет

¹ Приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе» - URL: <http://www.consultant.ru>

² Особенно следует в этой связи обратить внимание на работы Ю.А. Тихомирова, например, Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999 и др.

³ Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 03.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 27.04.2021.

длительную историю и сформулирован, в частности, в Единой государственной системе делопроизводства¹. В то же время в практике регионального правотворчества имеется опыт формирования понятийного аппарата в пределах категории правового акта, в том числе можно встретить нормативное определение приказа, напротив, как нормативного акта функционально-отраслевого характера по общим и специальным вопросам компетенции исполнительных органов государственной власти, издаваемый единолично его руководителем.² В этой связи можно говорить о неоднозначности юридической природы приказа как административного акта.

Приказы в системе актов ФТС России направлены на решение следующих вопросов:

утверждение (введение в действие) нормативных (административные регламенты, правила, порядки, положения, инструкции), правоисполнительных (реестры, документы отчетности, методики и проч.) и внутриорганизационных актов (перечни должностей, определение полномочий таможенных органов, создание организационных структур и проч.);

исключение указанных выше актов из регулирования;

реализация организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций в системе таможенных органов.

Имеют место совместные приказы.³

Приказ заявлен как нормативный акт, хотя, по сути, это форма распорядительства, обеспечивающая интеграцию в систему нормативных

¹ Одобreno Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике (постановление № 435 от 04.09.1973) - URL: <https://docs.cntd.ru/document/901932680>.

² Например, Закон Воронежской области от 01.02.1995 № 11-з «О нормативных правовых актах Воронежской области» - URL: <https://docs.cntd.ru/document/804981412>.

³ Например, Приказ ФСБ РФ № 552, МВД РФ № 1076, МИД РФ № 19176, Министра обороны РФ № 1861, Минприроды РФ № 840, Минфина РФ № 371, Росрыболовства № 1006, ФТС РФ № 2116, ФССП РФ № 417, Росимущества № 344, Росфинмониторинга № 340 от 13.10.2011 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки» // Таможенные ведомости. – 2012. - № 2.

административных актов иных нормативных правовых форм; кроме того, не все приказы имеют такого рода назначение: правилами подготовки нормативных правовых актов предусмотрено издание приказа для реализации нормативного акта в части его организационного, материально-технического, финансового, кадрового и иного обеспечения. Причем в этом случае приказ идет в альтернативе с распоряжением, которое также заявлено как форма нормативного акта; изменения в нормативные акты ФТС России, а также в установленных случаях отмена нормативного акта проводятся приказом. В этой связи можно предположить, что приказ имеет опосредованные нормативные свойства, формируя официальное признание правил, инструкций, положений, регламентов.

В то же время ряд актов вводятся в действие без их опосредования приказом, в частности, методические рекомендации¹, порядки², акты стратегического планирования³. При этом методические рекомендации в системе нормативных актов таковых таможенных органов не заявлены, их целеполагание и содержание позволяют говорить о них как о правоинтерпретации, их опосредование может производиться путем использования различных форм (приказ, распоряжение, письмо), среди которых наиболее активно используется форма письма, что не исключает прямое включение методических рекомендаций в правовое регулирование вне какого-либо опосредования, как уже было отмечено выше; порядки могут

¹ Например, Методические рекомендации по подготовке заявления о принятии решения о классификации товара, перемещаемого с особенностями, определенными статьей 117 ТК ЕАЭС, заявления о внесении изменений в решение о классификации и документов к таким заявлениям, а также заполнение декларации на товары в отношении компонентов товара (утв. ФТС России) – URL: <https://customs.gov.ru>; Методические рекомендации по применению таможенной процедуры переработки на таможенной территории для совершения операций по ремонту товаров (утв. ФТС России) – URL: <https://customs.gov.ru> и др.

² Например, Порядок перемещения физическими лицами объектов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (утв. ФТС России) – URL: <http://customs.ru>.

³ Например, План мероприятий на период 2021 - 2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года – URL: <https://customs.gov.ru>.

иметь или не иметь опосредование приказом; акты стратегического планирования представляют собой самостоятельный вид правовых актов таможенных органов, соответственно, их утверждение может производиться как через приказ, так и в его отсутствие.

Распоряжение, так же, как и приказ, заявлено как нормативный акт, но, как представляется, такого рода подход вызывает противоречия с типичными представлениями об этой правовой форме административного акта. Распоряжение по большей части интерпретируется как акт, не обладающий нормативными свойствами, исходящий от руководителя организации (иного лица, которое в силу внутриорганизационных установлений имеет соответствующие полномочия), имеющий своей задачей решение организационных вопросов и рассчитанный на определенный круг подчиненных лиц; форма распоряжения используется также как смешанная. В ЕГСД распоряжение рассматривается как правовой акт, направленный на решение оперативных вопросов, характерный для коллегиальных органов управления, обычно с ограниченным сроком действия, рассчитанный на узкий круг адресатов.¹ Ненормативность распоряжения имеет обоснование действующим законодательством², включая подзаконный уровень³. В системе

¹ Единая государственная система делопроизводства. Одобрено Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике (постановление № 435 от 04.09.1973) - URL: <https://docs.cntd.ru/document/901932680>.

² Например, Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.11.2020; Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 21.12.2021 и др.; акты субъектов РФ: Постановление Правительства Ростовской области от 19.03.2013 № 579 «О правовых актах органов исполнительной власти Ростовской области» - URL: <https://www.donland.ru/documents/19/>; Закон Свердловской области от 10.03.1999 № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» - URL: <https://docs.cntd.ru/document/801105688>.

³ абз. 5 п. 3.8.1 Инструкции по делопроизводству в Министерстве просвещения Российской Федерации, утв. Приказом Минпросвещения России от 18.03.2019 № 121; п. 18 Порядка подготовки правовых актов в системе ГУ МВД России по г. Москве, утв. Приказом ГУ МВД России по г. Москве от 25.04.2012 № 400, п. 2.1.1 Регламента подготовки, оформления и издания правовых актов Департамента предпринимательства и инновационного развития города Москвы, утв. Приказом ДПиИР г. Москвы от 01.04.2019 № П-18-12-73/9 - URL: <http://www.consultant.ru/>; Памятка по систематизации приказов (распоряжений)

таможенных органов статус распоряжений также неоднозначен: с одной стороны, правилами подготовки нормативных актов распоряжение отнесено к нормативным актам, с другой стороны, в соответствии с п. 3.2 Типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах¹ распоряжение отнесено к актам ненормативного характера наряду приказами, положениями, правилами, инструкциями. Интерпретация такого подхода может выстраиваться по нескольким направлениям: либо в системе актов таможенных органов признается наличие одной и той же формы акта с различными юридическими свойствами (есть нормативные и ненормативные приказы, положения, правила, инструкций, распоряжения), либо юридические свойства той или иной формы зависят от конкретного продуцента акта в системе таможенных органов, что идет вразрез с общеправовыми подходами к идентификации правовых форм, либо имеет место недостаточная систематизация издаваемых правовых актов. Как представляется, наиболее вероятен последний тезис, тем более что проблемы систематизации административных актов характерны не только для таможенных органов, но и для всей системы федеральных органов исполнительной власти. При этом, тем не менее, не следует исключать допустимость бытования одной и той же формы акта с различными юридическими свойствами в рамках правовых форм смешанного характера, поскольку, как показывает практика, фактически имеют место распоряжения как нормативного, так и ненормативного характера.

Вряд ли следует утверждать, что распоряжение является активно эксплуатируемой формой управления в системе таможенных органов. Анализ распоряжений, которые находятся в широком доступе, позволяет говорить о

в делопроизводстве организации. Согласована решением экспертно-проверочной комиссии службы по делам архивов Ямало-Ненецкого автономного округа от 29.06.2015 (протокол № 6) - URL: <https://www.puradm.ru/deyatelnost/munitsipalnyy-arkhiv/organizatsiya-dokumentatsionnogo-obespecheniya-upravleniya/pamyatka-po-sistematizatsii-prikazov.php>

¹ Приказ ФТС России от 09.07.2014 № 1331 «Об утверждении Типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах Российской Федерации» - URL: <http://www.consultant.ru/cons/>

двух моментах: во-первых, практически сложно выявить значимые идентифицирующие признаки распоряжения, позволяющего дифференцировать его с приказом; во-вторых, можно предположить, что форма распоряжения используется в связи с введением в действие новых форм и методов решения задач в области таможенного управления и регулирования, включая их временное использование.

Правовая форма правил, является, пожалуй, самой проблематичной и неопределенной. С позиции ЕГСД правила имеют инструктивный характер, и их юридическая природа соответствует инструкции. Правила в системе актов таможенных органов используются, в основном, для определения порядка действий, что действительно сближает их с инструкцией, и вводятся в действие приказом, в исключительных случаях доводятся письмом. Некоторые акты именуются правилами либо в силу сложившейся традиции, либо в силу законодательных установлений, требующих регулирования именно в форме правил¹, либо в силу необходимости регламентации порядка реализации прав граждан и организаций². Соответственно, единственным реальным обоснованием издания акта в форме правил может служить только требование закона, хотя, в свою очередь, использование в законодательном акте указание на правила также невозможно полагать в достаточной мере мотивированным.

¹ Приказ ФТС России от 06.08.2013 № 1452 (ред. от 14.06.2018) «Об утверждении Правил выплаты единовременных пособий, ежемесячной денежной компенсации и порядка выплаты сумм возмещения имущественного ущерба сотруднику таможенного органа Российской Федерации в связи с выполнением служебных обязанностей» // Российская газета. - 2013. № 294; <http://www.pravo.gov.ru> - 24.08.2016; Приказ ФТС РФ от 18.09.2006 № 892 «Об утверждении Типовых правил внутреннего распорядка таможенных органов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. - № 47.

² Приказ ФТС России от 04.08.2015 № 1550 (ред. от 24.09.2020) «Об утверждении правил рассмотрения запросов субъектов персональных данных или их представителей в таможенных органах Российской Федерации, организациях, находящихся в ведении ФТС России, представительствах (представителями) таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.09.2015; <http://www.pravo.gov.ru> - 01.10.2020.

Инструкции в системе административных актов таможенных органов используются достаточно активно. Их введение в действие опосредуется приказом. Инструкции специализируются на решении внутриорганизационных (внутриведомственных) вопросов; значительная часть инструкций специализируются на порядке действий должностных лиц и внутриведомственного и межведомственного взаимодействия. Такого рода специализация позволяет, как минимум, выявить некоторые критерии дифференциации с правилами, хотя в соответствии с ЕГСД¹ инструкция представлена как документ, устанавливающий правила и регламентирующий отдельные стороны деятельности организации (организационные, финансовые и проч.). Инструктивный характер, по сути, имеют не только правила, как было уже указано, но и акты в форме рекомендаций, методических рекомендаций, методических указаний и проч. В системе актов таможенных органов преобладающей является форма методических рекомендаций, хотя используется также форма рекомендаций и указаний (только в рамках совместных актов).

Положение обычно интерпретируется именно в качестве нормативного акта, имеющего преимущественно учредительный характер, определяющий параметры статуса и отдельные направления функционирования организации или ее структурного подразделения. Положения в системе актов таможенных органов опосредуют вопросы отдельных направлений деятельности (гражданская оборона, таможенные операции и таможенный контроль в отношении отдельных товаров и транспортных средств и др.), формирования отдельных организационных структур и подразделений и установления их статуса (Экспертно-консультативный совет по реализации таможенной политики при ФТС России, таможня, таможенный пост, управления и др.), прохождения государственной службы (кадровый резерв, аттестация и

¹ Единая государственная система делопроизводства. Одобрено Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике (постановление № 435 от 04.09.1973) - URL: <https://docs.cntd.ru/document/901932680>.

квалификационный экзамен, предоставление сведений служащими и др.), символики (флаг, эмблема, вымпел и др.). Издание положений мотивируется законодательными актами (как в области таможенного регулирования, так и в области государственной службы), актами Президента РФ, актами Правительства РФ, ведомственными актами (например, Положением о ФТС России). Положения вводятся в оборот приказом. Имеют место совместные положения.¹

Административный регламент как правовая форма административного акта на сегодняшний день в наибольшей степени имеет определенность, будучи обеспеченным специальным регулированием². В системе нормативных актов таможенных органов имеют место 19 административных регламентов, в числе которых 12 посвящены предоставлению государственных услуг (в рамках государственного учета (ведение реестров), решения вопросов о происхождении и классификации товара, информирования), 4 – таможенному контролю, 1 – государственному контролю (в части контроля валютных операций), 1 – государственному надзору (ветеринарному), 1 – исполнению государственной разрешительной функции, не идентифицированной официально (нормативно) в качестве

¹ Например, Приказ ФСБ РФ № 552, МВД РФ № 1076, МИД РФ № 19176, Министра обороны РФ № 1861, Минприроды РФ № 840, Минфина РФ № 371, Росрыболовства № 1006, ФТС РФ № 2116, ФССП РФ № 417, Росимущества № 344, Росфинмониторинга № 340 от 13.10.2011 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки» // Таможенные ведомости. – 2012. - № 2.

² Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. - Ст. 4179; <http://pravo.gov.ru> - 04.11.2022; Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru> - 26.07.2021; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169.

функции контроля (надзора) (транзит вооружения, военной техники и военного имущества). Стоит отметить, что Закон № 289-ФЗ содержит только одну норму¹, предусматривающую прямые полномочия на издание непосредственно административного регламента². В остальных случаях административные регламенты о предоставлении государственных услуг издаются наряду с порядками. Имеют место также и совместные административные регламенты.³

Также следует отметить наличие регламента как формы нормативного административного акта, который в общей системе не заявлен, в том числе, должностные регламенты.⁴

Еще одна особенность формирования ведомственного нормативного материала связана с некоторой противоречивостью констатации нормативности акта. С одной стороны, правилами ведомственного нормотворчества провозглашен перечень нормативных актов, с другой стороны, указано, что нормативный акт может включать приложения определенным образом оформленные, в числе которых положения, правила, инструкции, перечни, уставы, таблицы, графики, карты, схемы, образцы документов и другие материалы. В этой связи обращает на себя внимание несколько моментов: во-первых, принципиальная содержательная разнородность актов, которые потенциально могут прилагаться к актам нормативным; во-вторых, возникает вопрос о нормативности положений,

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.12.2022.

² Приказ Минфина России от 26.08.2020 № 176н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной таможенной службой государственной услуги по предоставлению информации о выпуске товаров» (зарегистрирован Минюстом России 15.09.2020, рег. № 59864).

³ Например, Приказ ФТС РФ от 28.04.2009 № 748 (ред. от 26.02.2010) «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по выдаче и аннулированию разрешения на транзит вооружения, военной техники и военного имущества» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. - № 30.

⁴ Приказ ФТС России от 04.09.2018 № 1380 (ред. 10.07.2023) «Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.09.2018.

правил, инструкций, если они выступают в качестве приложений к нормативному акту, по большей части, к приказу. В отношении последнего утверждения возникает неоднозначность понимания юридических свойств акта: либо имеет место своего рода «удвоение» (усиление) нормативности, либо нормативным актом следует полагать только тот акт, который содержит приложения, соответственно, не ясной остается природа самого акта-приложения (возможно, нормативным следует полагать начальный акт в комплексе с приложениями, что, в целом, соответствует предметной области оспаривания актов в порядке административного судопроизводства¹). При этом в практике федерального ведомственного нормотворчества ситуация также неоднозначная, поскольку есть версии введения в оборот тех или иных нормативных актов – либо через иной акт (приказ или распоряжение), либо путем прямого утверждения. По всей видимости, эта ситуация является еще одним свидетельством логико-структурных дефектов организации системы ведомственных актов, в целом, и актов таможенных органов, в частности.

Помимо собственно нормативных актов, имеет место понятие актов, обладающих нормативными свойствами, которые представляют собой праворазъяснения, иными словами, эти акты по юридическим свойствам следует относить к актам толкования права. В этой связи используются соответствующие формы актов (по большей части, речь идет о форме письма). В соответствии с позицией Пленума Верховного Суда РФ «признание того или иного акта нормативным правовым во всяком случае зависит от анализа его содержания, который осуществляется соответствующим судом»², и далее:

¹ Глава 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 14.02.2024) – URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.03.2015; <http://pravo.gov.ru> - 17.02.2023; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. - № 2.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. - № 2.

«Существенными признаками, характеризующими акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами, являются: издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами, наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц». Кроме того, «В отдельных случаях о нормативном характере оспариваемого акта могут свидетельствовать утвержденные данным актом типовые, примерные приложения, содержащие правовые нормы. С учетом этого отсутствие в самом оспариваемом акте положений нормативного характера не может оцениваться в отрыве от приложений». Именно в таком контексте оценивается возможность оспаривания разъяснительного акта в порядке административного судопроизводства.¹ В системе административных актов таможенных органов можно признать наличие актов, обладающих нормативными свойствами, в форме письма, сопровождаемого, в частности, методическими рекомендациями.

Вопросы нормативности административных актов таможенных органов обсуждаются в рамках судебного нормоконтроля (судебного надзора) в порядке оценки законности акта. В частности, в порядке административного судопроизводства Верховным Судом РФ было рассмотрено административное дело о признании недействующим пункта 94 Разъяснений о классификации в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза отдельных товаров, утвержденных приказом Федеральной таможенной службы от 14.01.2019 г. № 28.² Административный истец заявил о несоответствии указанного акта Основным правилам интерпретации Товарной номенклатуры

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (14.02.2024) – URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.03.2015; <http://pravo.gov.ru> - 17.02.2023.

² Решение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 09.06.2020 № АКПИ20-72 - URL: <http://www.consultant.ru/cons/>

внешнеэкономической деятельности, входящим в Единый таможенный тариф Евразийского экономического союза, утвержденный решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16.07.2012 г. № 54. С утверждением административного истца не согласились ФТС России, Минфин России, Минюст России, обосновывая законность спорного акта соответствием действующему таможенному законодательству, отсутствием фактического нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца, а равно его изданием в соответствии с полномочиями ФТС России. Также суд обратил внимание на то, что были соблюдены все процедуры ведомственного нормотворчества, что косвенно также указывает на статус разъяснений как нормативного акта. В то же время очевидно, что Разъяснения не поименованы в перечне нормативных актов таможенных органов. По всей видимости, отдельные акты подобной формы следует интерпретировать как административный акт, обладающий нормативными свойствами, но четкой системы актов, которые могут потенциально обладать такими свойствами, также нет.

Можно также привести в качестве примера неопределенность правовых свойств такой правовой формы, используемой таможенными органами, как порядок. Верховным Судом РФ был рассмотрен административный иск о признании недействующими ряда положений Порядка проведения проверки документов и сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств, утвержденного приказом Федеральной таможенной службы от 25.08.2009 г. № 1560, и приложения к нему.¹ Административный истец указывал на несоответствие данного акта акту большей юридической силы, который содержит бланкетную взаимосвязь с положениями, утратившими юридическую силу. ФТС России, Минфин России и Минюст России высказали возражения. Суд, учитывая также позицию Генеральной прокуратуры РФ, с доводами административного искового заявления

¹ Решение Верховного Суда РФ от 15.11.2018 № АКПИ18-937 – URL: <http://www.consultant.ru/cons/>

согласился, признав недействующими те положения спорного акта, которые опираются на положения акта большей юридической силы, утратившие законную силу.

Акты ненормативного характера (не обладающие нормативными свойствами) представлены актами индивидуального характера, актами, которые имеют разъяснительный характер, но не обладают нормативными свойствами, актами, которые доводят информацию до заинтересованных субъектов. Например, ведомственное регулирование нормопроизводства исключает возможность издания нормативных правовых актов ФТС России в виде писем, телеграмм, телетайпограмм, эти формы обеспечивают, в частности, функции праворазъяснения и информирования.

Индивидуальные административные акты содержат индивидуально конкретные предписания позитивного или юрисдикционного характера. Они также, как и акты нормативного характера, представляют собой основанное на законе властно-управленческое волеизъявление, которое проявляется в порядке правоисполнения или правоприменения и составляет юридический факт, который будет положен в основу движения того или иного правового отношения. Продуцирование индивидуальных административных актов также абсолютно обусловлено пределами компетенции уполномоченного публично-властного субъекта. Круг таких актов определяется действующим законодательством, в соответствии с которыми реализуются правоисполнительные и правоприменительные полномочия органа, должностного лица, организации. Ведомственное регулирование нормопроизводства к числу индивидуальных актов относит акты персонального характера, акты однократного применения, акты оперативно-распорядительного характера.¹

При этом к нормативным и индивидуальным актам не относятся акты, которыми решения вышестоящих органов доводятся до сведения таможенных

¹ Приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе» - URL: <http://www.consultant.ru>.

органов и учреждений, находящихся в ведении ФТС России, направленные на организацию исполнения решений вышестоящих органов или собственных решений ФТС России и не содержащие новых правовых норм, а также акты рекомендательного характера. Использование той или иной формы таких актов не регламентировано. Также следует обратить внимание на то, что система административных актов таможенных органов включает также специфические технические акты (тарифно-квалификационные справочники, формы статистического наблюдения и т.п.), если они не содержат правовых норм. При этом в этой системе выделяются акты, содержащие нормативно-справочную информацию.

Административные акты смешанного типа предполагают определенного рода дисбаланс формы и содержания: как правило, индивидуально конкретные предписания облекаются в форму, характерную для нормативного акта. При этом в результате содержание смешанного акта включает нормативную и индивидуальную часть, иногда указывают дополнительно на надзорную часть¹, хотя вряд ли это оправдано, поскольку надзорные предписания соответствуют признакам индивидуального содержания. В то же время следует отметить, что в Концепции системы классификации правовых актов (29.09.1999)² смешанные акты не фигурируют; авторы Концепции придерживаются разграничения нормативных и индивидуальных актов, что, все же, не совсем верно, поскольку фактически смешанные акты, выражающие единство противоположностей нормативного и индивидуального регулирования, имеют место, отрицать их наличие нельзя.

Изложенное свидетельствует о недостаточной системности форм административных актов на основании их юридических свойств. С одной стороны, можно апеллировать к сложившейся практике производства ведомственных актов, поскольку такого рода ситуация характерна не только для таможенных органов, а для всей системы органов исполнительной власти,

¹ Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. М., 1967. - С. 28.

² URL: <http://www.consultant.ru/about/nc/class/concept/>

но с другой стороны, эта ситуация подвергается критике в правовой доктрине, поскольку речь идет о наиболее эффективном регулировании, которое предопределяется обоснованностью и качеством издаваемых актов, которое, в свою очередь, детерминирует верное целеполагание, выбор необходимых способов решения поставленных задач в соответствующей области управления и регулирования, соответствие установленным правовым требованиям.

2. По юридическому содержанию: нормативные, интерпретационные (включая акты, обладающие нормативными свойствами), правоисполнительные, правоприменительные (позитивные и юрисдикционные), информационные. Этот критерий тесно пересекается с предыдущим, поскольку очевидна взаимозависимость содержания и свойств акта. Тем не менее, акты со схожей идентификацией все же могут меть различное содержание. Собственно, нормативные акты таможенных органов имеют определенность по форме (распоряжение, приказ, правила, инструкция, положение, регламент) и процедурам и содержат нормативный материал, обеспечивающий общее универсальное регулирование общественных отношений.

Интерпретационные акты имеют праворазъяснительное содержание, в меньшей степени, нежели нормативные акты, определены по форме и по процедурам. В частности, в отношении федеральных органов исполнительной власти в качестве формы интерпретационного акта используется, как правило, письмо. Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 письму, наряду с распоряжением и телеграммой, отказано в свойстве нормативности, но и актом интерпретации письмо также не названо. Та же позиция имеет место и в отношении ведомственных актов таможенных органов, о чем было сказано выше.

Как уже было указано, интерпретационные акты можно дифференцировать на обладающие и не обладающие нормативными свойствами, соответственно, последние имеет смысл рассматривать в качестве

рекомендации, что отмечается и в самих письмах¹. Учитывая смысл правовых позиций высших судебных инстанций, правотолковательные акты уполномоченных органов могут быть использованы в качестве источника регулирования на основе презумпции нормативности, которая может быть подтверждена или опровергнута исключительно в порядке административного судопроизводства. Интерпретация, не обладающая нормативными свойствами, напротив, в этом качестве использована быть не может, соответственно, такого рода правотолковательные акты могут способствовать только пониманию смысла регулирования и формированию правовой позиции относительно регулируемой ситуации.

Правоисполнительные административные акты содержательно связаны с претворением в жизнь определенных конкретных требований акта большей юридической силы или воли вышестоящего органа (должностного лица). Наиболее частотная форма такого акта – распоряжение, используемое весьма широко (для утверждения нормативного акта, акта стратегического планирования (а равно в целях реализации акта стратегического планирования), различного рода методик и правил технического регулирования, для решения кадровых вопросов и проч.).

В свою очередь, правоприменительные акты, в соответствии с теорией и методологией правоприменения, рассчитаны на позитивное (лицензия, акт регистрации, свидетельство, аттестат, декларация и проч.) или юрисдикционное (протокол, постановление, определение и проч.) применение нормы права в конкретном случае к конкретному лицу. Специфика последних, среди прочего, определяется их жесткой процессуальной регламентацией.

В практике регулирования таможенных органов имеют место также акты собственно информационного характера, основная направленность которых состоит именно в доведении информации. Соответствующую

¹ Например, Письмо Минстроя России от 05.03.2020 № 7935-ВК/03 «Об экспертизе проектной документации и (или) результатах инженерных изысканий» // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. - 2020. - № 4.

функцию может выполнять письмо, а равно плотно используется форма «информация»¹, которая по юридическим свойствам также соответствует информационному письму.

3. По действию во времени: постоянные, временные, срочные. Абсолютное большинство нормативных административных актов издаются как постоянные, что, прежде всего, придает стабильность исполнительной-распорядительной деятельности и, как следствие, стабильность общественных отношений. Постоянное действие административного акта следует рассматривать как нормальное состояние регулирования в сфере государственного управления, которому соответствуют устойчивые способы прекращения действия акта: прямая отмена (в том числе в результате оспаривания или опротестования) и замена (полностью или в части). Временный и срочный характер действия актов являются исключительными и требуют обоснования. Тем не менее, такого рода темпоральность в регулировании имеет место. В частности, ситуация с COVID-19 вызвала необходимость активного временного регулирования, направленного на преодоление экстраординарной управленческой ситуации.² Кроме того, временное регулирование используется для восполнения текущей пробельности в регулировании, которая негативно влияет на развитие правовых отношений.³ Пределы временного регулирования определяются его прямой отменой или заменой на постоянное. Срочное регулирование

¹ Информация ФТС России «ФТС России информирует: срок временного ввоза транспортных средств для личного пользования, установленный в связи с COVID-19, дополнительно продлен на полгода - до 30 сентября 2021 года» - URL: <https://customs.gov.ru/>

² Например, Указ Президента РФ от 15.06.2021 № 364 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 15.06.2021; Постановление Правительства РФ от 23.03.2021 № 448 «Об утверждении Временного порядка предоставления данных расшифровки генома возбудителя новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 26.03.2021.

³ Например, Временное положение об организации и осуществлении контроля за соблюдением аудиторами правил (стандартов) профессиональной деятельности и профессиональной этики (одобрены Советом по аудиторской деятельности при Минфине РФ от 30.10.2008, протокол № 69) - URL: <http://www.consultant.ru>.

предполагает определенность действия во времени¹, причем предпринимаемые решения и меры, обозначаемые в тексте как временные, тем не менее, могут иметь именно срочный характер².

В системе нормативных актов таможенных органов предусмотрено производство постоянно действующих актов и временных. Во втором случае временный характер акта обусловлен указанием на конкретику временных рамок действия двумя способами – конкретизация периода действия или конкретизация события, наступление которого исключит действие акта. Иными словами, ведомственное нормопроизводство в таможенных органах не предусматривает формально дифференциацию актов временного и срочного характера; обе разновидности, по сути, объединены общей идеей временности акта.

ФТС России издает существенное количество актов временного характера, в наименование которых уже заявлена такого рода темпоральность, особенно это касается рекомендаций. В то же время установленный ведомственными правилами производства нормативных актов подход к пониманию временности действия актов реализуется по факту не всегда, поскольку в самом акте и акте о его введении в действие отсутствует конкретизация временных рамок действия³, с другой стороны, есть акты, которые такую конкретизацию содержат⁴. Соответственно, можно

¹ Например, Приказ Минобрнауки России от 13.08.2021 № 753 «О внесении изменений в приказ Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 21 августа 2020 г. № 1076 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам высшего образования - программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 14.09.2021; Приказ Минтруда России от 19.04.2021 № 250н «Об утверждении профессионального стандарта "Руководитель образовательной организации (управление дошкольной образовательной организацией и общеобразовательной организацией)"» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 02.09.2021.

² Постановление Правительства РФ от 16.08.2021 № 1335 «О введении временного запрета на вывоз китов, дельфинов и морских свиной из Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.08.2021.

³ Распоряжение ФТС России от 18.10.2004 № 60-р «О Временных методических рекомендациях по обеспечению проездными документами» - URL: <http://www.consultant.ru> и др.

⁴ Распоряжение ФТС России от 29.12.2012 № 378-р «Об утверждении Временного порядка действий должностных лиц таможенных органов при уплате физическими лицами

утверждать, что в системе нормативных административных актов таможенных органов фактически присутствуют акты срочного и временного характера.

Кроме того, следует отметить принципиальную разницу между временными и срочными актами по признаку действия во времени и актами, которые регламентируют некоторые временные действия, явления и проч.¹, хотя и в этом случае практически появляются акты, которые будут применяться с ограничением во времени, т.е. можно предполагать своего рода косвенное временное действие акта.

4. По субъекту, производящему акт: акты главы государства и глав субъектов Федерации, акты органов исполнительной власти (федеральных и субъектов Федерации), акты органов местного самоуправления и органов, создаваемых при органах местного самоуправления, акты иных субъектов, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями на всех уровнях организации публичной власти. Круг субъектов, уполномоченных продуцировать административные акты, определяется в зависимости от обладания полномочиями исполнительно-распорядительного характера. Помимо главы государства и органов исполнительной власти, которые концентрируют полномочия такого рода, эти полномочия свойственны иным структурам, участвующим в реализации публичной власти, а также обеспечивающим внутриорганизационное управление, которое имеет характер администрирования.

В этой связи, в частности, исходя из понятия муниципального акта, который может иметь как нормативный, так и индивидуальный характер, часть системы этих актов по ключевым параметрам соответствует понятию

таможенных платежей, пеней, процентов, штрафов с использованием платежных терминалов, банкоматов» - URL: <http://www.consultant.ru> и др.

¹ Приказ ФТС России от 20.07.2006 № 676 «О временной ставке ввозной таможенной пошлины на кофе нежареный» // Таможенный вестник. – 2006. - № 16; Приказ ФТС России от 11.06.2010 № 1103 «О создании постоянной зоны таможенного контроля на территории смешанного грузопассажирского временного двухстороннего пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации Сковородино» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. - № 30 и др.

административного акта, если он произведен в порядке реализации исполнительно-распорядительных полномочий, в том числе в порядке реализации переданных полномочий; правила благоустройства территории муниципального образования, которые выведены в понятийном аппарате Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в самостоятельный номинатив, по сути, являются актами именно администрирования. Административные акты издаются также структурами, создаваемыми при исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления (например, административными комиссиями и комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав в производстве по делам об административных правонарушениях¹).

Административные акты характерны также для администрирования, осуществляемого Банком России, государственными корпорациями, государственными компаниями, а равно эти акты образуются в рамках внутриорганизационной деятельности всех органов государственной власти, государственных органов, органов местного самоуправления, иных организаций.

Данный критерий, безусловно, нельзя интерпретировать в целом как специфичный для актов таможенных органов, поскольку речь не идет о множественности продуцентов актов в общей системе субъектов, наделенных соответствующими полномочиями. В то же время в системе таможенных органов можно установить ведомственный круг субъектов, производящих акт: в части нормопроизводства и нормотолкования прерогативы сосредоточены у ФТС России, тогда как акты правоприменительного и правоисполнительного характера могут производить иные структуры в системе таможенных органов, что позволяет допустить внутриведомственную архитектуру производства

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

административных актов в целом, уникальную именно для системы таможенных органов.

5. По наименованию (по форме) в соответствии с полномочиями субъектов, производящих акт. Этот критерий также, как и предыдущий, является наиболее общим, характеризующим общий контент административных актов по кругу субъектов-продуцентов акта.

Наименования административных актов весьма разнообразны, учитывая значительное разнообразие правовых отношений, в рамках которых они образуются, что, в свою очередь порождает различный объем их процедурного регулирования – от наиболее общего до жесткого, чему также способствует принципиальное различие нормативных, интерпретационных и индивидуальных актов.

В соответствии с Конституцией РФ, Президент РФ издает административные акты в форме указов и распоряжений, начальная дифференциация между которыми строится на признаке нормативности содержания. В то же время эти формы используются и в рамках актов смешанного характера (например, указы о кадровых решениях, помиловании, награждении). Следует отметить, что нормативной дифференциации актов главы государства не создано. В частности, в Указе от 23.05.1996 № 763¹ речь идет о порядке опубликования актов Президента РФ нормативного характера и иных актов, не уточняя наименования этих актов, хотя Указ называет только две формы – указ и распоряжение. В связи с этим в юридической доктрине говорят о нормативных и ненормативных указах главы государства.² Кроме

¹ Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 03.03.2022) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 22. - Ст. 2663.

² Лебедева Н.В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 7. - С. 45 – 48; Окуньков Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика. - М., 1996. - С. 87; Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. - Т. 2. - М., 2007. - С. 331; Кутафин О.Е. Источники конституционного права РФ. - М., 2002. - С. 88; Конституция. Закон. Подзаконный акт / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 1994. - С. 88.

того, по отдельным нормативным актам прослеживаются также такие формы принятия решения главой государства, как поручение и обращение¹, также используется форма послания² и письма.

Правительство РФ издает административные акты в двух формах – постановления и распоряжения. Их дифференциация аналогична дифференциации актов Президента РФ. Формы нормативных административных актов органов исполнительной власти имеют нормативное закрепление.³ Нормативное обоснование также имеют нормативные акты

¹ Например, Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 26.06.2023) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 15. - Ст. 1395.

² Относительно юридической природы посланий Президента РФ продолжается научная дискуссия, связанная, прежде всего, с допустимостью признания нормативности этого документа, а также адекватностью его отнесения к актам стратегического планирования (Бобылева К.Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти // URL: <http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html>; Кубатаев М.Г. Правовые акты Президента Российской Федерации: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - М., 2000; Погорелко М.Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: Науч. электронный журн. - 2008. - Вып. 5. - С. 29 - 49; Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. - Саратов, 1998; Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. - М., 1997. - С. 118; Окуньков А.А. Президент Российской Федерации. - М., 1996. С. 100 и др.).

³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 21.12.2021; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 40. - Ст. 3822; URL: <http://pravo.gov.ru> - 06.02.2023; Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. - Ст. 4179; Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895; - URL: <http://pravo.gov.ru> - 14.02.2023; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169; Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. - № 31. - Ст. 5904; уставы и иные нормативные акты субъектов РФ; уставы и иные нормативные акты местного самоуправления.

иных уполномоченных субъектов. В частности, Центральный Банк издает указания, положения и инструкции, государственные корпорации – приказы, административные регламенты. Нормативные административные акты внутриорганизационного управления могут быть обоснованы как действующим законодательством в конкретной области государственного управления, так и локальным регулированием, в том числе учредительным.

Наименования индивидуальных актов связаны с конкретикой правовых отношений. Можно говорить о наименованиях актов позитивного (например, акты в рамках лицензионно-разрешительной системы (коих несколько десятков наименований), регистрационные акты и проч.) и юрисдикционного (например, протокол, постановление, определение в производстве по делу об административном правонарушении) характера, которые образуются в рамках тех или иных правовых отношений. В деятельности таможенных органов образуются также акты, обусловленные целеполаганием их деятельности и компетенционной спецификой, производство которых исключено для иных систем публичной власти (различные версии решений, разрешений, уведомлений, запросов, постановлений, внесения сведений и проч. в соответствии с полномочиями таможенных органов).

Наименования административных актов различных юридических свойств и содержания, производимых ФТС России, уже обсуждались выше.

6. По порядку производства: единоначальные, коллегиальные, совместные. Разграничение единоначальных и коллегиальных актов проходит в плоскости статуса их автора, соответственно статус единоначального субъекта порождает единоначальный акт, коллегиального - коллегиальный акт. Совместный акт образуется как результат совместного управленческого решения. В этой связи, в частности, можно отметить об активной совместной работе по производству административных актов в рамках совместного ведомственного нормотворчества. При этом процедуры согласования, которые предусмотрены Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 в установленных случаях (с Министерством цифрового развития, связи и

массовых коммуникаций РФ, Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерством финансов РФ, Министерством юстиции РФ) не являются основанием статуса совместного акта. Изложенное, а также учет параметров статуса ФТС России и таможенных органов позволяет утверждать преобладание единоначального порядка производства акта, что подтверждается и правилами ведомственного нормопроизводства. Элементы коллегиальности имеют место, в частности, в рамках обсуждения актов в Общественном совете при ФТС России, что, тем не менее, не обеспечивает коллегиальность принятия акта в целом. Кроме того, как уже было отмечено, очевидна практика совместного создания актов.

7. По действию в пространстве: федеральные, акты субъектов Федерации, местные, локальные, иные. Иные пространства возникают в связи с образованием территорий вне традиционно установленных локаций и вне прямой связи с пространственно-территориальным устройством Российской Федерации: особые экономические зоны,¹ территориях опережающего социально-экономического развития,² зоны территориального развития,³

¹ Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 30 (ч. II). - Ст. 3127; Федеральный закон от 10.01.2006 № 16-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 3. - Ст. 280; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 28.12.2022; Федеральный закон от 31.05.1999 № 104-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «Об Особой экономической зоне в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 23. - Ст. 2807.

² Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2022.

³ Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.12.2011; <http://www.pravo.gov.ru> - 24.04.2020.

Арктическая зона,¹ федеральные территории,² «Северные территории»,³ Север, Сибирь и Дальний Восток⁴ и проч. Управление этими территориями предусматривает издание административных актов, прежде всего, нормативных, действие которых ограничивается масштабами именно этих локаций.

В целом акты, издаваемые таможенными органами, имеют общедоказательный характер, что обусловлено разграничением предметов ведения и полномочий в области таможенного управления и регулирования и, как следствие, территориальным масштабом деятельности таможенных органов. В то же время не исключено создание актов компактного локационного действия.⁵

8. По характеру компетенции: акты общего, отраслевого и специального характера. Разграничивая компетенцию на общую, отраслевую и специальную, следует исходить из спецификации предмета ведения уполномоченного субъекта. Сосредоточенность предмета ведения на конкретную отрасль государственного управления создает отраслевую

¹ Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ (ред. от 14.02.2022) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.07.2020; <http://pravo.gov.ru> - 14.07.2022.

² Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О федеральной территории «Сириус» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 22.12.2020; <http://pravo.gov.ru> - 28.12.2022.

³ Федеральный закон от 20.11.1999 № 198-ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (участке недр «Северные территории»)» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 47. - Ст. 5616

⁴ Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 20. - Ст. 1972; URL: <http://pravo.gov.ru> - 08.12.2020.

⁵ Приказ ФТС России от 11.06.2010 № 1103 «О создании постоянной зоны таможенного контроля на территории смешанного грузопассажирского временного двухстороннего пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации Сковородино» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. - № 30; Приказ ФТС России от 13.04.2010 № 759 «О создании постоянной зоны таможенного контроля на территории пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации в морском порту Усть-Луга в пределах комплекса перегрузки технической серы, универсального перегрузочного комплекса, железнодорожной составляющей автомобильно-железнодорожного паромного комплекса» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. - № 22 и др.

компетенцию; внеотраслевое ведение создает общую компетенцию (как правило, речь идет о главах публично-территориальных образований и высших исполнительных органах). Специальный характер предмета ведения обусловлен контроль-надзорными прерогативами уполномоченного субъекта и касается, в частности, федеральных служб, осуществляющих функции по контролю и надзору в соответствии с действующей системой федеральных органов исполнительной власти, обособляющей эту организационно-правовую форму именно по функциональному критерию¹. Другое дело, что такого рода функции фактически имеют и органы исполнительной власти иных организационно-правовых форм², а равно иные субъекты, функционирующие формально за пределами собственно аппарата публичной власти³, что позволяет утверждать, что административные акты специального характера может производить достаточно широкий круг субъектов. Сам контрольно-надзорный функционал имеет отраслевую привязку, что, тем не менее, не создает отраслевой контент в силу доминанты контрольно-надзорной деятельности как самостоятельной, имеющей собственное регулирование в рамках контрольно-надзорного законодательства, нацеленного на обеспечение соблюдения обязательных требований гражданами и организациями.

Данный критерий можно интерпретировать в двух контекстах. С одной стороны, эту характеристику можно привязать к разграничению характера компетенции, который коррелирует статусу уполномоченного субъекта, соответственно, если уполномоченный субъект обладает в целом

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - № 11. - 2004. - Ст. 945.

² Например, Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 15.12.2023) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 40. - Ст. 5068; URL: <http://pravo.gov.ru> - 13.04.2021.

³ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020; Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства РФ. - 2007. - № 49. - Ст. 6078; URL: <http://pravo.gov.ru> - 14.07.2022 и др.

компетенцией общего характера, то и производимые им акты можно рассматривать как акты общего характера; такая же логика применима и к органам отраслевой и специальной компетенции. С другой стороны, эта характеристика должна быть наполнена предметно-содержательным контентом, поскольку и субъекты общей компетенции способны производить акты отраслевого регулирования.

Таможенные органы сочетают отраслевую и специальную компетенцию с преобладанием второй, как следует из особенностей организационно-правовой формы федеральной службы и п. 1 ч. 1 Положения о ФТС России. Сочетание отраслевой и специальной компетенции позволяет допустить издание административных актов и той, и другой направленности, что следует, в том числе, из описания в указанном Положении круга нормотворческих полномочий ФТС России.

9. По сферам управления: акты экономической направленности, акты социально-культурной направленности, акты административно-политической направленности. Этот критерий соответствует традиционному разграничению сфер государственного управления, в соответствии с которыми организуется и функционирует государственный механизм в целом, прежде всего, государственный аппарат, его «материальные» придатки, организации, осуществляющие публично значимые функции. Применительно к административным актам таможенных органов можно говорить об их преимущественной экономической направленности, но нельзя исключать и административно-политическую составляющую, поскольку таможенные органы являются частью организационной системы обеспечения национальной безопасности в целом в части экономической безопасности, экспортного контроля, санитарно-эпидемиологической безопасности, химической безопасности, охраны Государственной границы РФ¹ и проч.

¹ Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 29.05.2023) «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. - № 17. - Ст. 594; <http://pravo.gov.ru> - 04.11.2022.

10. По целевому содержанию и задачам: акты стратегического планирования и акты текущего управления. Конструкция стратегического планирования определяется Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹; этим же законодательным актом установлена система актов стратегического планирования, продуцентами которых выступают субъекты, наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями, причем круг субъектов сформирован открытым способом, допуская возможность стратегического планирования также вне собственно аппарата публичного управления. В деятельности таможенных органов акты стратегического планирования немногочисленны.² При этом акты текущего управления, во-первых, количественно преобладают над актами стратегического планирования, во-вторых, могут быть производными от последних.

11. По сфере реализации управления: внешние, внутрисистемные (в том числе, внутриаппаратные) и внутриорганизационные акты. Внешние административные акты представляют собой правовую форму волеизъявления уполномоченного субъекта в рамках непосредственной реализации власти; их адресатами выступают граждане, организации, органы власти в порядке вневедомственного (надведомственного) взаимодействия; по юридическим свойствам это могут быть акты любого характера (нормативные,

¹ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2014; <http://www.pravo.gov.ru> - 07.02.2023.

² План мероприятий на период 2021 - 2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 год - URL: <http://www.consultant.ru>; Приказ ФТС России от 15.01.2021 № 11 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной таможенной службы на 2021 - 2023 годы» - URL: <http://www.consultant.ru>; Приказ ФТС России от 22.02.2022 № 119 «Об утверждении плана Федеральной таможенной службы по противодействию коррупции в таможенных органах Российской Федерации, представительствах таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России, на 2022 - 2024 годы» - URL: <http://www.consultant.ru>; Приказ ФТС России от 13.02.2020 № 162 (ред. от 14.10.2020) «Об утверждении Плана информатизации Федеральной таможенной службы на очередной финансовый 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» - URL: <http://www.consultant.ru> и др.

интерпретационные, индивидуальные). Внутрисистемные акты производятся в интересах системы исполнительной власти или иной системы (например, банковской) и определяют параметры и особенности функционирования системы. Внутриорганизационные акты характерны для системы таможенных органов, как и для любой иной организации, в целях обеспечения ее перспективного и текущего функционирования.

12. По кругу адресатов: акты, адресованные гражданам и организациями, акты, адресованные субъектам управленческой деятельности (например, различным подразделениям таможенных органов).

13. По функциональным особенностям: регулятивные и охранительные акты. Этот критерий связан с традиционным разграничением двух основных функций права, что обуславливает далее две категории правовых отношений и производимых актов. Охранительные акты образуются, главным образом, в связи с административно-юрисдикционной деятельностью таможенных органов в соответствии с действующим законодательством, прежде всего, административно-деликтным. О.В. Гречкиной «обосновано, что правовая система административной юрисдикции таможенных органов определяется как сложная, целостная, целенаправленная система с началами самоорганизации, входящая в систему более высокого порядка — правовую систему сферы таможенного регулирования и состоящая из подсистемы правовых актов, закрепляющих функции таможенных органов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, и подсистемы правовых актов, регулирующих административно-юрисдикционную деятельность таможенных органов».¹

14. По функциональным и генетическим связям: материальные и процессуальные акты. Этот критерий также является традиционным, хотя вопрос разграничения материального и процессуального в праве не вполне

¹ Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Гречкина Ольга Владимировна. - Москва, 2011. - С. 10.

однозначен. Если представления о процессуальности связывать исключительно с юрисдикционной деятельностью, то и система процессуальных административных актов будет формироваться только по поводу юрисдикционных производств, соответственно, остальные акты можно характеризовать как материальные. Разграничение материальных и процессуальных актов, как представляется, связано с определением объема содержания административного процесса, который длительно обсуждается в научной среде.¹ Не предполагая участие в дискуссии в рамках настоящего исследования, укажем на солидарность с интегративным подходом к определению объема и содержания административного процесса², что позволит в результате составить представление о комплексе тех административных актов, которые можно интерпретировать как процессуальные – это акты, образующиеся в связи и по поводу

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 1996. - С. 153 - 156; Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. - 1998. - № 1. - С. 12 – 14; Управленческие процедуры. - М., 1988; Миронов А.Н. Административно-процессуальное право. - М., 2010. - С. 34, 41; Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. - М., 1949. - С. 44; Козлов Ю.М. Административное право. - М., 1999. - С. 181; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. - М., 2005. - С. 584 – 585; Шатов С.А. Концепции административного процесса: диалектика научных взглядов // Правоведение. - 2005. - № 5. - С. 92; Святохина Ю.В. Административно-процессуальное право: Формирование и содержание административно-юстиционной модели: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. - Воронеж, 2007. - С. 9 – 10; Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: Автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14. - М., 2012. - С. 35 – 36; Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. - М., 2009. - С. 662 – 667; Минашкин А.В. Административно-процессуальное законодательство Российской Федерации: понятие, источники, система: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. - М., 2003. - С. 7; Сухарева Н.В., Кузнецов В.И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М., - С. 637 - 646.

Амельгаков И.Ф., Самсонов В.Н. Вновь к вопросу о понятии административного процесса // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 79 – 86; Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М.: Норма, 2010. С. 665 – 666; Административное право Российской Федерации / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2004. С. 312 – 313; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., 2009. С. 507 – 511 и др.

² Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3 - 15.

административно-юрисдикционного, административно-процедурного и административно-судебного процесса. В то же время отметим, что имеют место исследования вопросов административного процесса непосредственно в сфере таможенного регулирования, которые подтверждают допустимость выделения указанных видов процессуальных актов в системе административных актов таможенных органов.¹

15. По содержанию управленческого волеизъявления: нормативные, правонаделительные (регистрационные, правопредоставительные, поощрительные, экспертно-удостоверительные, экзаменационно-конкурсные, акты лицензирования, технического регулирования и др.), правоохранительные (возникают в рамках правоохранительные производств (по делам об административных правонарушениях, дисциплинарного, исполнительного, жалобного)).

16. По направлениям деятельности таможенных органов. Этот критерий может быть представлен в соответствии с перечнем документов, которые образуются в деятельности ФТС России и подведомственных ей структур: акты, определяющие параметры организации системы управления (распорядительные и организационные акты, акты, образующиеся в рамках контрольно-ревизионной деятельности, акты правового и документационного обеспечения деятельности); акты планирования и прогнозирования; акты финансовой деятельности, учета и отчетности; акты, возникающие в связи с обеспечением прохождения государственной службы, трудо-правовыми отношениями; акты, возникающие в связи с международным сотрудничеством; акты информационного обслуживания, информационного обеспечения и информационной безопасности; акты по поводу таможенных процедур и таможенного контроля, иных видов государственного контроля и надзора; акты администрирования таможенных доходов; акты ТН ВЭД; акты

¹ Напр., Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Новиков Андрей Борисович - Санкт-Петербург, 2011.

правоохраны; акты обеспечения деятельности специальных подразделений таможенных органов; акты научно-технического, материально-технического, административно-хозяйственного и социально-бытового обеспечения деятельности.¹

Полагаем, что предложенная классификация не является конечной, поскольку, как минимум, исполнительно-распорядительная деятельность не является статичной, она подвержена существенной динамике сообразно развитию целей и задач государственного управления, что не может не оказывать влияние на систему административных актов. Кроме того, нельзя не отметить, что вопрос системы административных актов нуждается в законодательном опосредовании, что обеспечит надежную типологизацию актов, их определенность по форме и процедурам производства, что в целом только укрепит национальную правовую систему.

Предложенная классификация, с учетом ключевых параметров административных актов таможенных органов, описанных в предыдущем разделе, позволяет сделать ряд дополнительных выводов относительно организации и свойств системы административных актов таможенных органов в целом. Эта система организована на основе различного рода взаимосвязях между актами, которые в совокупности позволяют говорить не просто о множественности актов таможенных органов, а об их системной целостности, идентифицированности по отношению к иным системам актов и внешней среде, интегральности, что составляет основу достижения целей, задач и реализации функций государственного управления и регулирования в области таможенных отношений во всем их разнообразии. Эта система, несмотря на наличие определенного рода дефектов, находится в достаточном динамическом равновесии, сохраняя на протяжении длительного времени относительную стабильность содержания и структуры, а равно выявляя

¹ Приказ ФТС России от 06.09.2021 № 747 «Об утверждении Перечня документов, образующихся в деятельности Федеральной таможенной службы, ее территориальных органов и организаций, находящихся в ведении ФТС России, с указанием сроков их хранения»- URL: <http://www.consultant.ru>.

наиболее оптимальные формы административных актов, в числе которых преимуществом пользуется форма приказа, исключая, в частности, самостоятельность в нормотворчестве некоторых нормативных форм (правила, положения, инструкции). В то же время исследование показывает необходимость стабилизации используемых форм актов, как в системе актов таможенных органов, так и в системе актов исполнительной власти в целом, в условиях их весьма существенного разнообразия. Стабилизация должна касаться установления четких однозначных критериев акта по его юридическим свойствам, а равно критериев выбора формы акта по предметам регулирования и содержанию, по порядку их введения в оборот; также имеет смысл сформировать параметры управления развитием системы административных актов в части ее коррекции по мотивам наблюдения за поведением системы в целях соблюдения траектории ее развития. Причем методология такого управления может быть традиционной, основанной на идее плановости, ситуативности (текущее устранение или преодоление дефектов) и системности.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ, ОБРАЗУЮЩИЕСЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

2.1. Нормативные административные акты таможенных органов как результат ведомственного нормотворчества

Нормативные административные акты таможенных органов образуются в рамках ведомственного подзаконного нормотворчества в порядке реализации функций и полномочий в установленной сфере деятельности. Соответствующие нормотворческие полномочия реализует в установленных случаях непосредственно ФТС России при содействии иных таможенных органов, которые могут принимать участие в подготовке предложений об издании, отмене, изменении нормативных правовых актов Минфина России и ФТС России. Будучи по организационно-правовой форме федеральной службой, ФТС России не осуществляет функцию нормативного регулирования, но в силу ряда нормативных актов отдельные полномочия такого рода присутствуют. В частности, Закон № 289-ФЗ предусматривает формирование статуса таможенных управлений, таможен, таможенных постов, специализированных таможенных органов посредством утверждаемых ФТС России положений; Положением о ФТС России¹ в развитие законодательных и иных нормативных правовых актов предусмотрено принятие достаточно существенного числа нормативных актов регулирующего характера (различного рода порядки, регламенты), актов, определяющих форму того или иного документа и других. Причем перечень нормативных актов является открытым. Однако следует учитывать, что издание нормативных актов допускается исключительно в случае наличия соответствующих полномочий в законодательных актах и актах Президента

¹ Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 27.04.2021.

Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Кроме того, ФТС России принимает нормативные акты внутриорганизационного характера.¹

Правилами подготовки нормативных актов федеральных органов исполнительной власти² установлены формы таких актов, из числа которых ФТС России активно использует инструкцию³, положение⁴, правила⁵, приказ. Приказ используется как самостоятельная форма нормативного административного акта⁶, так и в качестве формы утверждения иных актов, что является продолжением советской традиции двойной формы акта в рамках ведомственного нормотворчества. Также ФТС России участвует в совместном ведомственном нормотворчестве.⁷

¹ Например, Приказ ФТС России от 12.01.2018 № 15 (ред. от 03.07.2023) «Об утверждении Положения о кадровом резерве таможенных органов Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 07.02.2018; <http://www.pravo.gov.ru> - 30.09.2020.

² Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 33. - Ст. 3895; URL: <http://pravo.gov.ru> - 14.02.2023.

³ Например, Приказ ФТС России от 29.09.2020 № 848 «Об утверждении Инструкции по организации пропускного и внутриобъектового режимов в таможенных органах Российской Федерации и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России» - URL: <http://pravo.gov.ru> - 02.03.2021.

⁴ Например, Приказ ФТС России от 20.09.2021 № 799 (ред. от 24.07.2020) «Об утверждении Общего положения о таможенном poste» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.10.2018; <http://www.pravo.gov.ru> - 25.08.2020.

⁵ Например, Приказ ФТС России от 23.06.2021 № 524 «Об утверждении правил нанесения дополнительных наклеек (стикеров) на алкогольную продукцию, табак и табачные изделия, предназначенные для реализации в магазинах беспошлинной торговли, их формы, размера» - URL: <http://pravo.gov.ru> - 30.07.2021.

⁶ Приказ ФТС России от 31.12.2020 № 1176 «О создании в ФТС России Экспертно-консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России и об утверждении Положения об Экспертно-консультативном совете по реализации таможенной политики при ФТС России» - URL: <http://pravo.gov.ru> - 02.03.2021.

⁷ Например, Приказ ФСБ РФ № 552, МВД РФ № 1076, МИД РФ № 19176, Министра обороны РФ № 1861, Минприроды РФ № 840, Минфина РФ № 371, Росрыболовства № 1006, ФТС РФ № 2116, ФССП РФ № 417, Росимущества № 344, Росфинмониторинга № 340 от 13.10.2011 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки» // Таможенные ведомости. - 2012. - № 2.

В соответствии с Типовым регламентом внутренней организации федеральных органов исполнительной власти¹ система нормативных актов, издаваемых на этом уровне организации власти, дополнена административным регламентом, устанавливающим порядок исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. В специальных источниках в этой связи систематически отмечается не соответствие позиции Типового регламента постановлению Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009, которым этот вид административного акта так и не включен в общую систему ведомственных нормативных актов. Издание административных регламентов предусмотрено Регламентом Федеральной таможенной службы.² На сегодняшний день действует 18 административных регламентов, изданных ФТС России, 7 из которых касаются вопросов таможенного контроля, государственного контроля за валютными операциями, государственного ветеринарного надзора (совместный регламент с Минсельхозом России) (причем один регламент устанавливает порядок решения вопросов о выдаче и аннулировании разрешения на транзит³), остальные – предоставлению государственных услуг (ведение реестров, предварительное решение о происхождении и классификации товара, консультирование лиц по вопросам таможенного дела).

Вопросы ведомственного нормотворчества в системе таможенных органов урегулированы Регламентом Федеральной таможенной службы и

¹ Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 06.06.2023) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 31. - Ст. 3233; <http://www.pravo.gov.ru> - 04.02.2020.

² Приказ ФТС России от 04.09.2018 № 1380 «Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.09.2018.

³ Приказ ФТС РФ от 28.04.2009 № 748 (ред. от 26.02.2010) «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по выдаче и аннулированию разрешения на транзит вооружения, военной техники и военного имущества» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2009. - № 30.

ведомственными правилами¹, которые включают также порядок участия ФТС России в ведомственном нормотворчестве Минфина России в области таможенного дела и в законопроектном процессе.

В соответствии с правилами подготовки нормативных актов формирование нормотворческой компетенции ФТС России обусловлено требованиями федеральных законов, международных договоров, актов, составляющих право Евразийского экономического союза, актов Президента РФ и Правительства РФ при общем запрете нормативного правового регулирования по кругу субъектов (таможенными управлениями, таможнями, таможенными постами и структурными подразделениями ФТС России) и форме (письма, телеграммы, телетайпограммы). Результатом реализации соответствующих полномочий является комплекс нормативных административных актов ФТС России, встроенных в общую систему национального законодательства на основании соотношения юридической силы актов, вытекающей из статуса издавшего акт органа и в соответствии с разграничением полномочий и предметов ведения между уровнями организации публичной власти и органами, уполномоченными на издание нормативных актов.

Следует отметить, что обоснование ведомственного нормотворчества ФТС России в указанном приказе и в Положении о ФТС России несколько различаются, поскольку во втором акте присутствует указание на федеральные конституционные законы (далее – ФКЗ) и акты в сфере таможенного регулирования. Указание на ФКЗ в Положении, действительно, возможный задел на будущее, поскольку образование нормотворческих полномочий ФТС России на их основании непосредственно не происходит. Можно констатировать некоторое косвенное регулирование, вытекающее из отдельных положений ФКЗ. В частности, ФКЗ о Правительстве Российской

¹ Приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе» - URL: <http://www.consultant.ru>.

Федерации¹ закрепляет его полномочия по руководству федеральными органами исполнительной власти, в частности, по утверждению положений, в которых уже и формируются конкретные полномочия по изданию нормативных актов; Правительство РФ также осуществляет общее руководство таможенным делом, что также означает потенциальную возможность последующего нормативного регулирования со стороны ФТС России. Такого же рода регулирование возможно в рамках статьи 14 ФКЗ о военном положении². Иными словами, можно рассуждать только о крайне опосредованном формировании нормотворческой компетенции ФТС России на основании ФКЗ.

Что касается актов в сфере таможенного регулирования: Законом № 289-ФЗ (статья 2) установлена система источников таможенного регулирования, которая включает международные договоры (в том числе, Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, Договор о Евразийском экономическом союзе), акты ЕАЭС (международные договоры и акты в сфере таможенного регулирования), а также национальное законодательство. Из этого следует, что правилами ведомственного нормотворчества ФТС России установлено значительно более широкое его обоснование, нежели Положением, поскольку акты в сфере таможенного регулирования представляют собой только часть его общей архитектоники. Соответственно, можно полагать два варианта объяснения такого разночтения: либо Правила подготовки нормативных правовых актов не соответствуют Положению по объему обоснования, либо в Положении понятие актов в сфере таможенного регулирования должно иметь расширительное толкование, соответствующее Правилам.

¹ Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.11.2020.

² Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 5. - Ст. 375; <http://www.pravo.gov.ru> - 01.07.2017.

Помимо ведомственного нормотворчества, регулирующего таможенное дело, ФТС России осуществляет также регулирование в целях обеспечения реализации собственных функций и полномочий.¹

Правила подготовки нормативных правовых актов ФТС России имеют множественное нормативное обоснование актами Правительства РФ (в части правил подготовки актов, их государственной регистрации, антикоррупционной экспертизы, раскрытия информации, обсуждения проектов, оценки регулирующего воздействия)², Минюста России (в части

¹ Приказ ФТС России от 22.03.2021 № 221 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в таможенных органах Российской Федерации и учреждениях, находящихся в ведении Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 30.07.2021.

² Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. - 1997. - № 33. - Ст. 3895; URL: <http://pravo.gov.ru> - 14.02.2023; Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 10. - Ст. 108; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017; Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 29.05.2023) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 36. - Ст. 490; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 18.03.2021; Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 (ред. от 21.12.2023) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 37. - Ст. 499; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017; Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 52. - Ст. 749; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 16.02.2023; Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 06.06.2023) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 31. - Ст. 3233; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 04.02.2020; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 22. - Ст. 316; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 09.11.2018.

разъяснения порядка применения правил подготовки актов)¹ и ФТС России (в части антикоррупционной экспертизы)² и основаны на понимании нормативного правового акта в соответствии правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации³ и общепринятом понимании нормы права. Правилами также допускается проведение эксперимента в отношении регулирования, подпадающего под оценку регулирующего воздействия, как основание для принятия решения об издании нормативного административного акта.

В целом порядок подготовки нормативных актов ФТС России является стандартным. Однако нельзя не остановиться на порядке вступления в силу нормативных административных актов таможенных органов.

Действие нормативных правовых актов во времени во всех отраслях права является отправной точкой регулирования общественных отношений. Момент возникновения прав и обязанностей является важным аспектом правоприменения и зачастую становится предметом спора.

По общему правилу, установленному в Указе Президента РФ⁴, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

¹ Приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.04.2020.

² Приказ ФТС России от 29.12.2020 № 1162 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.02.2021.

³ Постановление ГД ФС РФ от 11.11.1996 № 781-II ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 49. - Ст. 5506.

⁴ Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (Собрание законодательства Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 22. - Ст. 2663.

Ввиду особенностей правового регулирования отношений в области таможенного дела вопросы действия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых в соответствии с Законом № 289-ФЗ, регламентированы статьей 6 данного Закона.

Согласно указанной статье, нормативные административные акты ФТС России вступают в силу не ранее чем по истечении тридцати дней после дня их официального опубликования, за исключением случаев:

- когда установлен специальный порядок вступления их в силу регулирующими таможенные правоотношения международными договорами Российской Федерации, актами, составляющими право Евразийского экономического союза, либо указанным Законом;

- если такими нормативными административными актами ФТС России предусматривается более льготный порядок, чем действующий, в части требований представления документов и сведений, сроков для принятия решений таможенными и иными государственными органами или других административных (процедурных) ограничений, и установлен иной срок вступления их в силу.

Следует учесть также разъяснения Минюста России, согласно которым вступление в силу нормативного правового акта также может быть обусловлено вступлением в силу положений федерального закона, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти. В нормативном административном акте может быть предусмотрено, что он вступает в силу со дня признания утратившим силу (не подлежащим применению) другого нормативного акта.

Таким образом, срок вступления в силу конкретного нормативного административного акта ФТС России определяется разработчиком при подготовке такого акта с учетом комплексной оценки правовых оснований его издания, а также положений вышеназванных нормативных правовых актов,

регламентирующих порядок вступления в силу отдельных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Особенностью ведомственного нормотворчества ФТС России является предметная область регулирования (таможенное регулирование и таможенное дело), вытекающая из ее общего функционала и системы полномочий (классификация товаров, происхождение товаров, таможенный контроль, расходование денежных средств по авансовым платежам, изменение сроков уплаты таможенных пошлин, генеральное обеспечение, учреждение и функционирование складов временного хранения и проч.). Специфика ведомственного нормотворчества ФТС России также обусловлена значительным объемом международного регулирования. Определенное влияние на ведомственное нормотворчество ФТС России оказывает издание программно-ценностных актов¹, в том числе актов стратегического планирования².

В целом, нормативные административные акты ФТС России могут рассматриваться в своем системном единстве и взаимосвязи как определенного рода правовой стандарт функционирования таможенных органов, включая, собственно, стандарт нормотворческой деятельности, осуществляемой непосредственно ФТС России. Этот подход основан на признании современных реалий и тенденций социально-экономического и административно-политического развития, диктующих необходимость непрерывной актуализации и развития качества правовой формы реализации функций и полномочий таможенных органов. Кроме того, нормативные акты ФТС России являются источником права для ряда правовых отраслей, прежде всего, таможенного права и административного права, регламентируя весьма

¹ Например, Приказ ФТС России от 10.03.2006 № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации» // Таможенный вестник. - 2006. - № 7.

² Например, План мероприятий на период 2021 - 2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 год URL: <https://customs.gov.ru>.

значительную часть общественных отношений в сфере экономической безопасности и национальной безопасности в целом, что, безусловно, повышает их значимость и регулирующее воздействие. Практическая реализация нормативных актов таможенных органов в единстве с законодательными актами, актами международного регулирования и иными нормативными актами порождает соответствующий юридический эффект обеспечения надлежащих условий для развития общественных отношений в сфере государственного управления, предпринимательства, денежного обращения и проч., что, собственно, и создает ценность нормативного регулирования, осуществляемого таможенными органами.

ФТС России, в соответствии с действующим Положением, наделена базовой функцией контроля и надзора в установленной сфере деятельности. Нормативно-правовое регулирование осуществляется в порядке реализации этой базовой функции с целью придания ей необходимой правовой формы. Учитывая достаточное разнообразие предметных областей контроля и надзора со стороны таможенных органов (таможенный, экспортный, транспортный, валютный и иные виды контроля, защита интеллектуальной собственности, нетарифное и техническое регулирование и проч.), можно говорить о таком же разнообразии производимого нормирования.

Положение о ФТС России в настоящее время предусматривает более 150 направлений нормативного правового регулирования в общем объеме ее полномочий, часть из которых можно полагать потенциальными (в частности, формат и структуру электронного вида предварительного решения о классификации товара утверждены иными участниками таможенных правоотношений¹; то же касается формата и структуры реестра банков,

¹ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 17 апреля 2018 г. № 58 «Об утверждении формы предварительного решения о классификации товара, порядка ее заполнения и внесения изменений (дополнений) в такое предварительное решение» - URL: <http://www.eaeunion.org/>, 4 мая 2018 года.

обладающих правом выдачи банковских гарантий¹; вопросы принятия таможенными органами поручительства в виде электронного документа находятся на стадии проектного регулирования² и др.).

Ведомственное нормотворческое производство имеет системную правовую основу, которая может быть описана общим и специальным регулированием, а равно прямым и бланкетным регулированием. Общее регулирование представлено правилами и порядками относительно стадий нормотворческого производства, утвержденными Приказом ФТС России 01.12.2016 № 2266³: правила касаются собственных актов ФТС России, порядки – проектного нормотворчества, которое ФТС России осуществляет как первичное звено законотворчества, актов Президента РФ, Правительства РФ в области таможенного дела, а также в связи с возложенными функциями и полномочиями, обеспечивая реализацию функций и полномочий Минфина России в области таможенного дела. Специальное регулирование касается отдельных направлений ведомственного нормотворчества: экспертно-консультационной составляющей нормотворческого производства в

¹ Приказ Минфина России от 14.01.2020 № 6н «Об утверждении формы реестра банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, формы заявления о включении в реестр банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, Порядка ведения реестра банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, а также Порядка контроля за соблюдением банками, включенными в реестр банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, условий включения в данный реестр и обязанностей, установленных для таких банков» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2020.

² Приказ ФТС России от 21.12.2021 № 1112 «Об установлении порядка принятия таможенными органами поручительства в виде электронного документа, передачи поручителями в таможенные органы, а также таможенными органами поручителям в виде электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью»-URL: <http://pravo.gov.ru>, 07.02.2022.

³ Приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе» (вместе с «Правилами подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации», «Порядком разработки проектов нормативных правовых актов Минфина России в области таможенного дела», «Порядком организации работы в Федеральной таможенной службе по подготовке проектов федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и других актов, подлежащих рассмотрению в Правительстве Российской Федерации, а также проектов заключений, поправок, официальных отзывов на проекты федеральных законов») - URL: <http://www.consultant.ru>.

отдельных случаях,¹ нормотворчества в части создания отдельных правоисполнительных актов² и внутриорганизационных актов³. Бланкетное регулирование сопровождается общим и специальное регулирование, обеспечивая системную корреляцию нормирования ведомственного нормотворчества ФТС России соответствующему законодательству, устанавливающему необходимые и достаточные нормопроизводственные полномочия в отношении ФТС России и универсальные параметры ведомственного нормотворчества в целом. К этому следует добавить, что за последние годы правовая основа нормотворческого производства претерпела существенное развитие. В частности, был отменен ряд соответствующих приказов ФТС России⁴ и регулирование приобрело более компактный характер.

Обоснование нормопроизводства обеспечивается несколькими позициями: целями реализации полномочий ФТС России по подготовке

¹ Приказ ФТС России от 31.12.2020 № 1176 «О создании в ФТС России Экспертно-консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России и об утверждении Положения об Экспертно-консультативном совете по реализации таможенной политики при ФТС России» (официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 02.03.2021).

² Приказ ФТС России от 25.03.2019 № 489 «Об утверждении Порядка разработки, опубликования и внесения изменений в форматы и структуры электронных документов, участвующих в обмене при взаимодействии таможенных органов Российской Федерации и заинтересованных лиц» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 09.08.2019.

³ Приказ ФТС России от 09.12.2019 № 1859 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностной инструкции сотрудника таможенного органа Российской Федерации, представительства (представителя) таможенной службы Российской Федерации в иностранном государстве и учреждения, находящегося в ведении ФТС России» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.03.2020.

⁴ От 5 июля 2013 г. № 1253 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы и их государственной регистрации»; от 13 июля 2016 г. № 1388 «О внесении изменений в приказ ФТС России от 5 июля 2013 г. № 1253»; от 4 июля 2013 г. № 1242 «Об утверждении Регламента организации законопроектной работы Федеральной таможенной службы»; от 10 сентября 2013 г. № 1704 «О внесении изменений в Регламент организации законопроектной работы Федеральной таможенной службы, утвержденный приказом ФТС России от 4 июля 2013 г. № 1242»; от 31 марта 2014 г. № 566 «О внесении изменений в Регламент организации законопроектной работы Федеральной таможенной службы, утвержденный приказом ФТС России от 4 июля 2013 г. № 1242»; от 1 декабря 2014 г. № 2340 «Об утверждении Порядка организации в ФТС России размещения информации на официальном сайте regulation.gov.ru в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

нормативных правовых актов и проектов нормативных актов в области таможенного дела; установленностью соответствующей компетенции действующим законодательством; собственными полномочиями по подготовке нормативных правовых актов и проектов нормативных актов в области таможенного дела, которые имеют конкретный характер и, в силу этого, являются достаточным основанием для производства конкретного акта (группы актов) в сфере компетенции ФТС России; наличием нормативного сопровождения собственно нормотворческого производства в ФТС России, коррелирующего общему регулированию ведомственного нормотворчества.

Последняя позиция предполагает соотносимость правил подготовки нормативных актов, иным актам, устанавливающим правила ведомственного нормопроизводства: Правилам подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации¹, Правилам и методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов², в том числе в ФТС России, Правилам раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов³, состав нормативных актов, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах

¹ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895.

² Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 10. - Ст. 1084; - URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017.

³ Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 29.05.2023) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» (вместе с «Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения») // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 36. - Ст. 4902; URL: <http://pravo.gov.ru> - 20.07.2021.

исполнительной власти¹, порядку проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия², регламенту внутренней организации федеральных органов исполнительной власти³, правилам разработки и утверждения административных регламентов⁴. Применительно к этой позиции обращает на себя внимание достаточно стабильный технико-юридический дефект сохранения в тексте бланкетной взаимосвязи с актами, утратившими юридическую силу. В частности, Правила подготовки актов содержат отсылку на Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 №

¹ Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 (ред. от 21.12.2023) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 37. - Ст. 4997; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017.

² Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии») // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 52. - Ст. 7491; URL: <http://pravo.gov.ru> - 16.02.2023.

³ Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 06.06.2023) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 31. - Ст. 323; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 04.02.2020.

⁴ Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора)», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг») // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 09.11.2018; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора)», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг») // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169.

88¹, тогда как действующим является Приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105²; то же касается отсылки к Приказу ФТС России от 16.12.2014 № 2459³, который заменен Приказом ФТС России от 29.12.2020 № 1162⁴; кроме того, п. 2 части 1 Правил содержит отсылку к также утратившему силу Положению о ФТС России⁵, в отношении которого имела место замена новым актом⁶.

ФТС России, как и многие другие федеральные органы исполнительной власти, наделенные нормотворческими полномочиями, использует практику совместного регулирования,⁷ условием которого выступает нормативная

¹ Приказ Минюста РФ от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 23.

² Приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.04.2020.

³ Приказ ФТС России от 16.12.2014 № 2459 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.01.2015.

⁴ Приказ ФТС России от 29.12.2020 № 1162 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.02.2021

⁵ Положение о Федеральной таможенной службе. Утв. постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. № 809 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 38. – Ст. 4823, № 45. – Ст. 5822; 2014. – № 37. – Ст. 4971; 2015. – № 2. – Ст. 491. – № 47. – Ст. 6586; 2016. – № 17. – Ст. 2399. – № 28. – Ст. 4741.

⁶ Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 03.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 27.04.2021.

⁷ Приказ ФСБ РФ № 552, МВД РФ № 1076, МИД РФ № 19176, Министра обороны РФ № 1861, Минприроды РФ № 840, Минфина РФ № 371, Росрыболовства № 1006, ФТС РФ № 2116, ФССП РФ № 417, Росимущества № 344, Росфинмониторинга № 340 от 13.10.2011 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеэкономическими операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки» // Таможенные ведомости. – 2012. – № 2; Приказ Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26.03.2014 (ред. от 22.10.2020) «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях» // Таможенные ведомости. – 2014. – № 7 и др.

обоснованность ведомственного нормопроизводства у всех участников такого процесса. В то же время активной эту практику полагать нельзя. Структурные подразделения и территориальные таможенные органы (региональные таможенные управления, таможни, таможенные посты) полномочиями по ведомственному нормотворчеству не обладают.

Нормативность акта в официальной интерпретации ФТС России определяется в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ со ссылкой на юридическую доктрину.¹ При этом не учитывается правовая позиция Верховного Суда РФ², к которой обращается Правительство РФ в Постановлении от 13.08.1997 № 1009³, выступающем одной из основ правил подготовки нормативных актов. Безусловно, это не исключает позицию Верховного Суда РФ из поля правового регулирования, но применительно к данному конкретному ведомственному административному производству делает ее «скрытым» источником, что, само по себе, свидетельствует о некоторой дефектности ведомственной юридической техники.

Предусмотрен определенный комплекс форм нормативных актов, продуцируемых ФТС России, в числе которых приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения, а равно установлен запрет на использование таких форм, как письмо, телеграмма, телетайпограмма. Как уже было отмечено, этот комплекс в части противоречит установленному Постановлением от 13.08.1997 № 1009.

В соответствии с правилами подготовки нормативных актов ведомственное нормотворчество обеспечивает стандартную структуру

¹ Постановление ГД ФС РФ от 11.11.1996 № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 49. - Ст. 5506.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. - № 2.

³ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895.

нормопроизводства, которую образуют стадии и этапы: подготовка проекта акта (разработка текста проекта, размещение информации о проекте акта в установленном порядке на сайте regulation.gov.ru, согласование проекта), его рассмотрение и принятие (в т.ч., подписание (утверждение) акта и его регистрация), государственная регистрация (включая этап сопровождение прохождения государственной регистрации), опубликование и вступление акта в законную силу.

Инициатива возбуждения ведомственного нормопроизводства может быть обусловлена соответствующим указанием руководителя ФТС России или его заместителя, а равно может быть связана с инициативой отдельного структурного подразделения. Реализация первой стадии происходит в соответствии с компетенцией структурных подразделений ФТС России, в том числе, в соответствии с преимущественной компетенцией при совместной разработке проекта несколькими подразделениями. В то же время «наибольшая степень» (преимущественная) компетенции при определении ответственного за разработку проекта акта структурного подразделения является понятием оценочным и не всегда может быть абсолютно очевидной. Эта позиция организационно нивелируется возможностью создания соответствующих рабочих групп. В Правилах сформулированы общие организационные основы создания рабочих групп, включая описание их состава.

Следует отметить наличие в рамках ведомственного регулирования нормопроизводства общих положений о теоретико-методологической, информационной и эмпирической основах формирования идеи и содержания проекта (необходимость изучения действующего законодательства и источников нормативного административно-договорного регулирования, правоприменительной практики, специальных источников (монографических, периодических и проч.), результатов прикладных эмпирических исследований (социологических и проч.)). Наличие такого указания повышает теоретико-методологическую и прикладную составляющую формирования и

последующего выражения волеизъявления, а значит, и ведомственного нормопроизводства как системного явления. Более того, грамотная предварительная методологическая, информационная, эмпирическая проработка будущего регулирования является одним из условий надежности и стабильности нормативного акта в будущем.

С точки зрения формы закрепления, проектное регулирование предполагает бумажный носитель или электронный документ. Ограничение этого правила имеют место исключительно в отношении актов, содержащих сведения ограниченного доступа (государственную тайну, конфиденциальные сведения). В этой части ведомственные правила сформулированы более широко, нежели правила Постановления от 13.08.1997 № 1009, которые сосредоточено только на государственной тайне.

Движение проекта нормативного акта включает его рассмотрение и одобрение руководством подразделения-разработчика, включая процедуры разрешения разногласий по проекту, учитывая возможность участия руководства ФТС России с последующим принятием итогового решения (одобрение проекта либо его возвращение на доработку).

Правилами подготовки нормативных актов формулируются юридико-технические требования к формированию текста проекта нормативного акта (наименование и вид акта, структура, критерии написания, оформление наименований органов власти, оформление ссылок на иные акты, а также на иные положения проектного акта, предложения об изменении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их составных частей), которые являются одним из составных элементов предмета правовой экспертизы проекта акта. Сама по себе фиксация требований юридической техники является, безусловно, позитивной, обеспечивая нормопроизводственное единообразие в части формирования текста проекта нормативного акта. В то же время можно обратить внимание на некоторые моменты, которые, как представляется, следует учитывать и в рамках

нормопроизводства в ФТС России, и в рамках ведомственного нормопроизводства в целом:

требования юридической техники должны иметь универсальный характер в рамках ведомственного нормопроизводства в целом, что может быть решено соответствующим актом Правительства РФ для федерального уровня, а равно актом субъекта РФ.¹ На сегодняшний день субфедеральный уровень нормопроизводства наиболее обеспечен регламентацией вопросов юридической техники, но, в то же время, это обеспечение является неравномерным по форме и объему.² На федеральном уровне на текущий момент такого рода регламентация не имеет системного характера: если ФТС России установила отдельные позиции относительно юридической техники (аналогичный подход имеет место в иных федеральных органах исполнительной власти³), то многие федеральные органы исполнительной власти такие позиции в рамках ведомственного нормопроизводственного регулирования не закрепляют либо делают бланкетную связь с парламентскими рекомендациями⁴ в части их участия в законопроектной

¹ В этой связи также сохраняет свою актуальность издание федерального закона о правовых актах // Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации». Проект вносится Правительством РФ - URL: <https://docs.cntd.ru/document/420243605>

² Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24.02.2009 № 25-ОЗ // Ведомости. - 2009. - 27 февраля; 2013. - 12 июля; Постановление Правительства Сахалинской области от 26.01.2010 № 12 «Об утверждении Положения о видах правовых актов, принимаемых (издаваемых) органами исполнительной власти Сахалинской области и их руководителями, а также порядке их принятия (издания) и опубликования» // Губернские ведомости. - 2010. - № 21 (3468). - 5 февраля; 2013. - № 133 (4301); Методические рекомендации по определению нормативности муниципальных правовых актов - URL: <https://www.donland.ru/activity/1164/>; Методические правила подготовки и оформления правовых актов, принимаемых Законодательным Собранием Краснодарского края - URL: <https://docs.cntd.ru/document/460173625>; Закон Краснодарского края от 06.06.1995 № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» - URL: <https://docs.cntd.ru/document/461607123>; Постановление Правительства Ростовской области от 19.03.2013 № 579 «О правовых актах органов исполнительной власти Ростовской области» - URL: <https://www.donland.ru/documents/19/> и др.

³ Например, Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 01.08.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» - URL: <http://www.consultant.ru>.

⁴ Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года) (утв. ГД ФС РФ) - URL: <http://www.consultant.ru>; Методические

работе¹. В числе актов федерального уровня, посвященных вопросам юридической техники, которые могут быть использованы тактически для преодоления пробельности регулирования, также следует отметить приказы и рекомендации Минюста России². Кроме того, имеет смысл корреляция с актами стандартизации³;

правила юридической техники на ведомственном уровне должны иметь обоснование по источнику (конкретный акт, взятый за основу, опыт правотворчества и т.п.), цели и направлениям нормотворческой деятельности;

правила юридической техники должны иметь детализацию соответствующими рекомендациями, сопровождаемую необходимыми примерами, поскольку иным образом сложно формализовать требования логического и лингвистического характера (критерии написания текста акта), что потенциально влечет значительные проблемы интерпретации текста;

правила юридической техники сами по себе не должны порождать вопросы и противоречия. В частности, правила нормопроизводства ФТС России предусматривают в структуре текста нормативного акта две части - вступительную (преамбулу) и распорядительную. При этом, как представляется, нормативность и распорядительство – принципиально различные смысловые характеристики акта. Правила нормопроизводства предусматривают параметры нормативности акта, которые отличаются от

рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года) (утв. ГД ФС РФ) - URL: <http://www.consultant.ru>.

¹ Например, Указание Минсельхоза РФ от 13.11.2003 № 55 «О Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов» - URL: <http://www.consultant.ru>.

² Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 (ред. от 02.10.2019) «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. – 2013. - № 1; Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов (подготовлены ФБУ НЦПИ при Минюсте России) - URL: <https://minjust.ru/>; Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах (подготовлены ФБУ НЦПИ при Минюсте России) - URL: <https://minjust.ru/>

³ Например, Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов. ГОСТ р 7.0.97-2016

распорядительства как характеристики актов правоисполнительного и правоприменительного характера. Также можно обратить внимание на требование достоверности и аргументированности информации, представленной в проекте акта, которое соответствует решению вопросов распорядительных актов и несколько не соответствует решению вопросов содержания нормативного акта, как это следует из актов о стандартизации управленческих процессов.¹ В инструкциях по делопроизводству федеральных органов исполнительной власти требование достоверности и аргументированности информации касается обычно приказов (распоряжений). Достоверность и аргументированность информации проекта акта обеспечивается распорядительными формами подписания, визирования, согласования, которые используются в установленных случаях в рамках прохождения проекта акта ФТС России;

правила юридической техники предполагают визуализацию, дополнительно формируя диспозиции правовых норм или, возможно, сложные гипотезы правовых норм². Визуализация происходит, главным образом, в рамках приложений, которые могут включать таблицы, графики, карты, схемы, образцы документов и проч. Соответственно, методическое сопровождение должно касаться также и визуализации нормативного материала.

В целях реализации принципов открытости и доступности регулирования на стадии его проектирования предусмотрены различные по целеполаганию версии размещения соответствующей информации на сайте regulation.gov.ru: в целях раскрытия информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения³,

¹ Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения (одобрена коллегией Главархива СССР 27.04.1988, Приказ Главархива СССР от 25.05.1988 № 33) - М., Главархив СССР, 1991.

² Чуйко Н.А. Визуализация права // Журнал российского права. - 2013. - № 5. - С. 121 - 131.

³ Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 29.05.2023) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке

проведения оценки регулирующего воздействия¹, независимой антикоррупционной экспертизы², в целях разработки административных регламентов³. Размещение акта на официальных порталах имеет определенные пределы и ограничения, которые касаются, в частности, сведений ограниченного доступа, сведений бюджетного регулирования, сведений в области военно-технического сотрудничества, нераспространения оружия массового поражения, средств его доставки, а также в области контроля за экспортом продукции военного и двойного назначения, противодействия терроризму и др. Кроме того: необходимость проведения общественного обсуждения может определяться руководителем (заместителем руководителя) ФТС России; исключается общественное обсуждение в рамках установленных сроков разработки акта во исполнение поручений и указаний Президента РФ, решений или поручений Правительства РФ и др. Также следует обратить внимание на общее правило учета результатов обсуждения при формировании нового регулирования, вплоть до нового обсуждения при внесении существенных изменений в проект.

проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 36. - Ст. 4902.

¹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 52. - Ст. 7491.

² Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 29. - Ст. 3609; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 05.12.2022; Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 10. - Ст. 1084; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017.

³ Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. - № 31. - Ст. 5904; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169.

Проектирование регулирования включает определенный комплекс экспертиз, которые имеют различные цели и задачи, но, в конечном итоге, работают на качество, целесообразность и эффективность регулирования: правовая экспертиза, общественная экспертиза, оценка регулирующего воздействия (включая проведение эксперимента). Все экспертизы так или иначе взаимосвязаны с реализацией принципов открытости и доступности регулирования, предполагая ознакомление общественности с проектом нормативного акта. Кроме того, экспертиза проекта нормативного акта направлена на достижение баланса и гармонизацию интересов заинтересованных социальных групп, а равно научных знаний и подходов, соответственно, являет собой превенцию негативных эффектов регулирования и его дефектности как следствия ошибки экспертизы.

Все экспертизы по содержанию являются разновидностями правовой экспертизы, хотя в качестве самостоятельной заявлена правовая экспертиза проекта нормативного акта, которую именно в такой конкретизированной конструкции («правовая экспертиза проекта нормативного акта») следует рассматривать как разновидность правовой экспертизы. Этот вид правовой экспертизы является наименее формально определенным. В самом общем виде, исходя из Постановления Правительства № 1009, а равно исходя из ведомственного регулирования ФТС России, она предполагает проверку соответствия акта действующему законодательству и проводится на стадии прохождения проекта акта в Минюсте России. В то же время, как представляется, такой подход не вполне корректен в рамках ведомственного нормотворческого производства, как минимум, по двум позициям:

во-первых, фактическое содержание правовой экспертизы значительно шире, поскольку речь должна идти также о ненарушении прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций. С одной стороны, это утверждение в целом укладывается в представления о соответствии действующему законодательству, с другой — очевидно, что соответствие действующему законодательству означает отсутствие

противоречий с актами большей юридической силы, актами конвенционального регулирования, разграничением предметов ведения и полномочий между уровнями организации публичной власти и органами публичной власти, что имеет иное содержательное наполнение, нежели конкретные позиции о ненарушении прав, свобод и законных интересов тех или иных субъектов – адресатов регулирования. Кроме того, содержание правовой экспертизы предполагает оценку акта на соответствие требованиям юридической техники. Подтверждением этой позиции является раздел IX «Согласование проекта нормативного правового акта» Правил подготовки нормативных правовых актов ФТС России и их государственной регистрации;

во-вторых, учитывая вышесказанное, правовая экспертиза объективно осуществляется, по сути, на всех стадиях и этапах продвижения проекта акта, включая распорядительные формы подписания, визирования, согласования проекта акта как свидетельство его достоверности и аргументированности. Соответственно, правовую экспертизу проводит не только Минюст России, но участники стадии разработки проекта нормативного акта, в том числе в порядке публичных обсуждений (Общественный совет при ФТС России¹, Общественная палата РФ, Экспертный совет при Правительстве РФ, Общественный совет при ФТС России, иные органы и организации). Более того, правовая экспертиза сопровождает нормативный акт уже после его вступления в законную силу в установленном порядке – своего рода, экспертиза последствий (антикоррупционная экспертиза нормативного акта, общественная экспертиза, экспертиза, которая имеет место при судебной оценке нормативного акта при его оспаривании и проч.);

¹ Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 (ред. от 21.12.2023) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 37. - Ст. 4997; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017.

в-третьих, остальные разновидности экспертиз, проводимых в рамках нормотворческого производства содержательно, по сути, являются специальными версиями правовой экспертизы, учитывая их специальные цели.

Комплексный, с точки зрения функционально-целевого наполнения, характер имеет предварительное обсуждение проектного регулирования в Общественном совете при ФТС России: с одной стороны, такого рода обсуждение дополнительно обеспечивает его прозрачность и доступность, с другой стороны, оно выступает как самостоятельная общественная экспертиза, которая также имеет научный потенциал. Объем и содержание этой экспертизы определяется Правительством РФ¹, ее результаты предоставляются в Правовое управление и включаются в состав документов государственной регистрации акта.

Как представляется, в системе экспертиз, которые предусмотрены в отношении проектов актов ФТС России, имеет смысл усилить позиции научной экспертизы, которая не является официальной, но, безусловно, способна обеспечить достаточную надежность регулирования. Действующие правила разработки актов ФТС России содержат нормативные основания для проведения научной экспертизы. Более того, ФТС России имеет соответствующий организационный ресурс подведомственной Российской таможенной академии. Научное мышление имеет теоретико-методологическую основу, прогностический характер, что весьма актуально, учитывая социально-экономическую и административно-политическую значимость формируемого ФТС России регулирования, а равно усилит его достоверность и аргументированность. В этой связи можно полагать

¹ Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 (ред. от 21.12.2023) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 37. - Ст. 4997; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017.

целесообразным введение в оборот ведомственного нормотворчества ФТС России понятия научной правовой экспертизы с формированием сопутствующей регламентации в рамках действующих правил и порядков.

В рамках предметной области оценки регулирующего воздействия ведомственное нормопроизводство ФТС России на стадии подготовки проекта нормативного акта может быть усилено эмпирической составляющей в форме эксперимента. Экспериментальное регулирование в настоящее время активно продвигается в масштабах национальной правовой системы в целом. Доктрина правового эксперимента продолжает развиваться, и на сегодняшний день пока нет однозначных универсальных позиций относительно, прежде всего, понятийного аппарата, в частности, само понятие правового эксперимента, как по содержанию и по объему, так и по основаниям его проведения, интерпретируется неоднозначно, не выстроено соотношение понятий правового эксперимента и экспериментального правового режима.¹

В контексте ведомственного нормопроизводства ФТС России правовой эксперимент можно рассматривать как апробацию проектного регулирования с целью оценки его эффектов, полезности и целесообразности в установленных параметрах масштабирования (время и пространство), что, в конечном итоге, обеспечивает обоснованность принятия нормотворческого решения по результатам моделирования и прогнозирования ситуации. Можно отметить отдельные эпизоды экспериментального регулирования в сфере компетенции таможенных органов, имеющие место в последние годы и направленные на совершенствование таможенных операций, в том числе

¹ Сивицкий В.А., Сорокин М.Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2016. - № 4. - С. 15–30. Макаров И.И. Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления // Журнал российского права. - 2013. - № 10. - С. 69–75. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского и И.С. Самощенко. - М.: Юрид. лит., 1988. - С. 26; Ельцов В.Н. Правовой эксперимент в современной России: Проблемы эффективности: Автореферат дис... кандидата юридических наук. - Тамбов, 2009. - С. 12. Лазарев В.В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права / Лазарев В.В. Избранные труды. - М., 2010. - С. 8 и др.

совместные эксперименты (с Почтой России и др.).¹ Правовые формы сопровождения правового эксперимента в ФТС России – распоряжение, письмо и приказ. В то же время значительно более активно экспериментальное регулирование используется через решения иных уполномоченных в сфере таможенного регулирования органов (Коллегии ЕАЭК², Правительства РФ³). Фактически, имеет место ситуация, когда, в условиях ограниченных полномочий ФТС России по нормативному регулированию, акцент по проведению эксперимента смещается в пользу решения иных уполномоченных в сфере таможенного регулирования органов с последующим участием ФТС России. Этому способствует и включенность национального таможенного регулирования в пространство регулирования ЕАЭС. При этом именно таможенные органы были одними из первых, кто начал выстраивать регулирование на основе эксперимента, причем первоначальные акты об эксперименте имели преимущественно организационно-распорядительный характер, не имели бланкетной взаимосвязи с ведомственными правилами разработки нормативных правовых

¹ Приказ ФТС России от 31.12.2013 № 2507 «О проведении эксперимента на таможенных постах МАПП Суджа Курской таможни и МАПП Погар Брянской таможни по совершению таможенных операций, связанных с декларированием и выпуском товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой при их ввозе на таможенную территорию Таможенного союза» - URL: <http://www.consultant.ru>; Письмо ФТС РФ от 30.06.2011 № 01-11/30757 «О проведении эксперимента» - URL: <http://www.consultant.ru>; Приказ ФТС России от 19.01.2017 № 79 «О проведении эксперимента по совершению таможенных операций при вывозе отдельных категорий товаров с территории Калининградской области на остальную часть таможенной территории Евразийского экономического союза» // Таможенные ведомости. – 2017. - № 5; Приказ ФТС России от 29.10.2021 № 960 «О проведении эксперимента по внедрению таможенного аудита» - URL: <http://www.consultant.ru>.

² Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 03.08.2021 № 94 (ред. от 14.03.2023) «Об особенностях заполнения декларации на товары для экспресс-грузов при помещении под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления товаров электронной торговли, ранее помещенных под таможенную процедуру таможенного склада, в рамках проведения в государствах - членах Евразийского экономического союза пилотного проекта (эксперимента) в области внешней электронной торговли товарами» - URL: <http://www.eaeunion.org/>, 06.08.2021 и др.

³ Постановление Правительства РФ от 16.02.2023 № 240 «О проведении эксперимента по мониторингу таможенными органами сведений, имеющихся в их распоряжении и полученных от лиц, участвующих в данном эксперименте, из систем учета товаров» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.02.2023 и др.

актов.¹ Эксперименты последних лет в сфере таможенного регулирования предусматривают последующее ведомственное регулирование на основе актов большей юридической силы в рамках полномочий, установленных этими актами.² Ведомственные правила подготовки нормативных актов предусматривают возможность проведения эксперимента в связи с проектами актов Минфина России, которые готовит ФТС России, а равно в рамках собственного регулирования по тем актам, которые подлежат экспертизе в форме оценки регулирующего воздействия, хотя соответствующее нормативное положение имеет диспозитивный характер. Учитывая, что «стратегической целью развития Федеральной таможенной службы является формирование к 2030 году качественно новой, насыщенной «искусственным интеллектом», быстро перенастраиваемой, информационно связанной с внутренними и внешними партнерами, «умной» таможенной службы, незаметной для законопослушного бизнеса и результативной для государства»³, а равно учитывая чувствительность таможенного регулирования для граждан и организаций, апробация регулирования, направленного на достижение установленных целевых ориентиров, возможна с использованием технологии правового эксперимента, тем более, что отдельные примеры соответствующей практики имеют место⁴. В частности, использование эксперимента возможно применительно к развитию идеи гармонизации систем маркировки и прослеживаемости товаров и выбору объектов таможенного контроля после выпуска товаров, что неизбежно позитивно отразится на качестве контрольно-надзорной деятельности и

¹ Приказ ФТС РФ от 08.02.2006 № 101 «Об организации эксперимента» // Таможенный вестник. – 2006. - № 5.

² Приказ ФТС России от 23.03.2023 № 224 «Об утверждении форм документов, используемых при проведении мониторинга таможенными органами сведений, имеющих в их распоряжении и полученных от лиц, участвующих в эксперименте по мониторингу таких сведений, из систем учета товаров» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 19.05.2023.

³ Распоряжение Правительства РФ от 23.05.2020 № 1388-р (ред. от 08.07.2023) «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.05.2020.

⁴ Приказ ФТС России от 29.10.2021 № 960 «О проведении эксперимента по внедрению таможенного аудита» - URL: <http://www.consultant.ru>.

увеличении доходной части бюджета. На это указала и Счетная палата РФ по результатам проверки за 2023 год.¹

Одним из обязательных этапов нормопроизводства в ФТС России на стадии разработки проекта нормативного акта и на стадии его продвижения в Минюсте России является антикоррупционная экспертиза проекта. В настоящее время этот вид правовой экспертизы реализуется в двух версиях – независимая антикоррупционная экспертиза и антикоррупционная экспертиза уполномоченных субъектов. Целеполагание этого вида экспертизы направлено на выявление коррупциогенных факторов и превенцию коррупционных проявлений путем коррекции нормативной формулы на ранних этапах ее проектирования. Методология и методика антикоррупционной экспертизы проектов актов могут позиционироваться как элемент общей архитектуры конструирования проекта акта², хотя в специальных источниках представлены и иные позиции, в частности, интерпретация антикоррупционной экспертизы не в качестве правового исследования, а как элемент юридино-технической экспертизы³.

Нормативную основу этого направления экспертной деятельности составляет целый комплекс документов: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»⁴, Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных

¹ URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2024/03/12/1024707-schetnaya-palata-uvridela-riski-dlya-byudzheta>

² Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. - М., 2007. - С. 20; Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. - 2009. - № 10. - С. 5 - 13.

³ Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения. - Томск, 2009. - С. 16 - 24, 50.

⁴ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 29. - Ст. 3609; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 05.12.2022.

правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹, Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»², Приказ Минюста России от 21.10.2011 № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы»³, методические рекомендации Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции⁴, Приказ ФТС России от 29.12.2020 № 1162 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы»⁵, Приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе»⁶.

¹ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 10. - Ст. 1084; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017.

² Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019.

³ Приказ Минюста России от 21.10.2011 № 363 (ред. от 18.01.2013) «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» // Российская газета. – 2011. - № 260.

⁴ Методические рекомендации. «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» (одобренны президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 № 34) - URL: <http://www.fas.gov.ru>.

⁵ Приказ ФТС России от 29.12.2020 № 1162 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.02.2021.

⁶ Приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе» - URL: <http://www.consultant.ru>.

По данным ФТС России,¹ в период с 2017 по 2022 г.г. существенных проблем с антикоррупционной экспертизой, в том числе независимой, проектов нормативных правовых актов не возникало. В 2022 г. Правовым управлением ФТС России была проведена антикоррупционная экспертиза 77 проектов нормативных правовых актов; коррупциогенные факторы не выявлены; заключения независимых экспертов по результатам проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов не поступали. В 2021 г. была проведена антикоррупционная экспертиза более 70 проектов нормативных правовых актов; был выявлен 1 коррупциогенный фактор (устранен); поступило одно заключение Ассоциации международных автомобильных перевозчиков² на проект приказа ФТС России «Об утверждении Общего положения о таможенном poste» (в установленном порядке был дан ответ о нецелесообразности предложенных замечаний). В 2020 г. в соответствии с замечаниями, предложенными тем же экспертом, коррупциогенные факторы были устранены. В 2019 г. заключения независимых экспертов не поступали. В 2018 г. поступило одно экспертное заключение от того же эксперта. В 2017 г. случаи выявления коррупциогенных факторов не установлены.

Алгоритмы нормотворческого производства включают различного рода процедуры согласования проекта нормативного акта, реализуемые на стадии его разработки и взаимосвязанные с экспертизой проекта. Основная форма согласования — визирование, которое осуществляется уполномоченным должностным лицом Управления делами (редактором) и, по сути, коррелирует понятию лингвистической экспертизы, руководителями структурных подразделений (разработчика, соисполнителей, компетенционно

¹ <https://customs.gov.ru/activity/protivodejstvie-korruptzii/antikorrupczionnaya-ekspertiza/rezultaty-provedennoj-antikorrupczionnoj-ekspertizy/document/333239>

² Аккредитация распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации от 18 декабря 2019 г. № 1611-р в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

заинтересованных подразделений), Правовым управлением (сопровождается проведением правовой и антикоррупционной экспертизы), уполномоченными заместителями руководителя ФТС России, начальником Управления делами, руководителем ФТС России. Процедуры визирования могут послужить основанием проведения согласительных процедур. Кроме того, согласование производится с Минфином России и иными органами при совместном издании акта, что также может послужить поводом для возникновения процедур преодоления разногласий. Порядок визирования регламентирован.

Также регламентирован порядок подписания (утверждения) нормативного акта руководителем ФТС России и его ведомственная регистрация, что составляет самостоятельную стадию ведомственного нормотворчества.

Государственная регистрация нормативного акта является формой его включения в единое национальное правовое пространство посредством публичного признания его юридической силы и способности порождать юридические последствия, препятствуя возможности нелегитимного регулирования. Стадия государственной регистрации нормативного акта реализуется в рамках внутрисистемного межведомственного взаимодействия. Государственной регистрации, по общему правилу, подлежат нормативные акты определенного содержания, регламентирующие правовой статус граждан, организаций, а равно имеющие межведомственный характер вне зависимости от их действия во времени и вне зависимости от наличия в них сведений ограниченного доступа. Сомнения относительно содержания акта и необходимости его государственной регистрации разрешаются посредством правовой экспертизы Минюста России. Также установлены ограничения для государственной регистрации актов, которые не обладают признаками нормативности (индивидуальные, правоисполнительные, технические, рекомендательные). Основным субъектом, обеспечивающим со стороны ФТС России соответствующий организационно-распорядительный функционал, выступает Правовое управление совместно с Управлением делами при

участии подразделения-разработчика, наделенные необходимыми полномочиями, включая процедуры визирования и заверения. Процедура направления акта на государственную регистрацию как этап стадии его государственной регистрации и документационное сопровождение имеют самостоятельную регламентацию. Государственная регистрация акта производится Минюстом в соответствии с Постановлением Правительства РФ¹, предполагает проведение правовой и антикоррупционной экспертизы, результаты которых составляют аргументацию совершения собственно регистрационных действий, а также предусматривает порядок движения акта в случае решения Минюста России об отказе в регистрации акта.

Порядок опубликования и вступления в законную силу нормативных актов ФТС России обусловлен фактом их государственной регистрации и в целом соответствует общепринятому². Специальное правило касается актов в области таможенного дела, в отношении которых установлен иной порядок их вступления в силу.³

В целом, следует отметить положительную динамику ведомственного нормотворчества таможенных органов. В то же время, как было указано, имеют место некоторые дефекты. В частности, система ведомственных нормативных актов не лишена технико-юридических дефектов формального сохранения юридической силы. Правила юридической техники предполагают четкий мониторинг нормативных актов и своевременное реагирование на изменение обстоятельств, которые могут послужить поводом для внесения

¹ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 29.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895.

² Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 29.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895.

³ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 06.08.2018, № 32 (часть I), ст. 5082; <http://pravo.gov.ru> - 05.12.2022.

необходимых изменений. Например, это касается Временного порядка подготовки проектов нормативных правовых актов Минэкономразвития России и Минфина России, разрабатываемых ФТС России, утвержденного Приказом ФТС РФ от 29.03.2005 № 252.¹ Наличие в текстах нормативных актов, определяющих основные параметры и содержание нормотворческого производства ФТС России, бланкетной взаимосвязи с актами, утратившими юридическую силу, также свидетельствует о недостаточном качестве производимого нормирования. Также можно обратить внимание на сохранение формально действующими приказов ряда таможен, несмотря на реорганизацию системы и структуры таможенных органов.²

2.2. Административные акты таможенных органов ненормативного характера

Конструкция «правовые акты ненормативного характера» имеет четкое закрепление в системе актов таможенных органов.³ Причем система таких актов не имеет достаточных очертаний и может быть в целом зафиксирована на основе анализа комплекса документов, в частности, инструкций по делопроизводству, архивному делу и перечней документов, образующихся в деятельности ФТС России и таможенных органов. Анализ соответствующих актов позволяет утверждать, что эта система представлена актами индивидуального характера, актами, которые имеют разъяснительный характер, но не обладают нормативными свойствами, актами, которые доводят информацию до заинтересованных субъектов. К числу актов ненормативного

¹ URL: <http://www.consultant.ru>.

² Приказ Московской южной таможни ЦТУ от 02.11.2001 № 708 (ред. от 27.10.2004) «Об утверждении Положения о правовых актах Московской южной таможни» - URL: <http://www.consultant.ru>; Приказ Московской западной таможни ЦТУ от 28.05.2001 № 318 «Об утверждении Положения о правовых актах Московской западной таможни» - URL: <http://www.consultant.ru>.

³ Приказ ФТС России от 09.07.2014 № 1331 «Об утверждении Типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах Российской Федерации» - URL: <http://www.consultant.ru/>

характера также относится ряд актов, которые имеют организационный характер и не влекут прямых юридических последствий, но объективно необходимы для обеспечения реализации функций и полномочий таможенных органов (неправовые формы управления): докладные записки, заключения, справки, которые сопровождают разработку нормативных актов и соответствующие инициативные предложения таможенных органов; обзоры, доклады, расчеты, заключения, справки по результатам исполнения поручений органов публичной власти; документы, образующиеся в работе коллегиальных органов, и сопровождающие их документы (справки, доклады, информация, докладные записки, сводки, выписки); докладные, служебные записки, заключения, справки по выполнению поручений руководства; различные отчеты, доклады, обзоры; переписка; прочие. Поскольку систему административных актов составляют документы, идентифицируемые в качестве правовой формы управления, названные выше в качестве примера документы следует рассматривать именно как организационные формы государственного управления, осуществляемого таможенными органами, не относящиеся к административным актам. Как уже было отмечено ранее, анализ действующего ведомственного регулирования создает дисбаланс в соотношении форм нормативных и ненормативных актов в отношении приказов, распоряжений, положений, правил, инструкций, которые одновременно интерпретируются и как акты нормативного характера применительно к нормотворческой деятельности ФТС России.

Сложно говорить о достаточной конкретике требований, предъявляемых к различным административным актам, в том числе к административным актам, производимым таможенными органами. Наибольшая определенность характерна, прежде всего, для актов юрисдикционного характера: требования сформированы процессуальным законодательством об административных

правонарушениях¹, а также законодательством в области таможенного регулирования (протокол о наложении ареста на имущество или товары, протокол задержания товаров и документов на них, иные протоколы, решения, разрешения, уведомления и другие акты)². В отношении актов позитивного управления требования в том или ином объеме заявлены в законодательстве в области таможенного регулирования (решения о классификации товара и о происхождении товара и другие акты), в актах Комиссии Таможенного союза и таможенных органов, утверждающих различного рода формы документов, образующихся в рамках таможенного регулирования и таможенного контроля, в Типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах Российской Федерации³.

В частности, инструкция по делопроизводству и архивному делу в таможенных органах имеет своей целью формирование единства требований к самим документам и документообороту, повышение его эффективности и дальнейшее совершенствование; сформирован развернутый терминологический аппарата понятийного ряда «документ». Инструкция содержит систему требований, предъявляемых к документам, образующимся в системе таможенных органов, включая требования к используемым бланкам документов, составу и оформлению реквизитов. Также в инструкции

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1; <http://pravo.gov.ru> - 28.02.2023.

² Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) - URL: <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017; <http://www.eaeunion.org/>; Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2018; <http://www.tsouz.ru/>, 02.06.2010; Решение Комиссии Таможенного союза от 20.05.2010 № 260 (ред. от 13.09.2021) «О формах таможенных документов» - URL: <http://www.eaeunion.org/> - 04.05.2018; Приказ ФТС России от 21.11.2018 № 1876 «Об утверждении форм документов, применяемых таможенными органами в целях обеспечения взыскания таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, процентов и пеней за счет имущества и обращения взыскания на товары» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 08.02.2019 и др.

³ Приказ ФТС России от 09.07.2014 № 1331 «Об утверждении Типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах Российской Федерации» - URL: <http://www.consultant.ru/>

решаются вопросы подготовки и оформления отдельных видов документов, в том числе совместных. Достоинством инструкции является понятийное дифференцирование издаваемых таможенными органами актов, из чего следует:

приказы и распоряжения используются в качестве нормативного и ненормативного акта в системе административных актов таможенных органов, о чем уже было сказано выше; эти правовые формы закрепляют властно-управленческие решения оперативного, организационного, кадрового и иного характера, обеспечивая решение внутриорганизационных вопросов; специфика распоряжений в соотношении с приказами состоит в оперативном реагировании на возникающие организационные вопросы и отдельные вопросы таможенного дела;

очевидно утверждение положений, правил, инструкций в качестве ненормативных актов, что идет вразрез с правилами ведомственного нормотворчества, в которых присутствует обратная позиция; присутствует указание на различный порядок введения в действие этих правовых форм: путем прямого введения в систему регулирования (достаточно подписания акта уполномоченным должностным лицом), утверждения либо издания утверждающего распорядительного документа (в этом качестве используется приказ или распоряжения, которые, тем самым, утрачивают свои нормативные свойства); фактически отсутствует явное однозначно определяемое разграничение положений и правил, поскольку положение интерпретируется как связанные между собой правила, которые, в свою очередь, будучи самостоятельным актом, представляют собой совокупность обязательных требований, следовательно, сформулировать позиции (критерии) разграничения положений и правил как самостоятельных правовых форм не представляется возможным; более очевидный смысл, в соответствии с инструкцией, присущ инструкции, которая интерпретируется как порядок осуществления какой-либо деятельности или порядок применения положений правовых актов (вероятно, как нормативных, так и ненормативных), но, с

другой стороны, в системе административных актов таможенных органов имеет место правовая форма порядка, не заявленная ни в системе нормативных актов, ни в системе ненормативных актов таможенных органов;

решения совещательного характера оформляются протоколом, являющимся стабильной правовой формой коллегиального принятия решений, характерной для любой организационной структуры, не только для органа власти;

инструкция указывает на форму служебного письма, тогда как, в частности, в правилах ведомственного нормотворчества упоминаются письма, соответственно, возникает вопрос о тождественности письма и служебного письма как формы ненормативного акта; формируется открытым перечнем система служебных писем по видам и проводится различие между простыми и сложными служебными письмами;

инструкция формулирует систему требований к таким ненормативным формам, как акт, доверенность, записки, а также к формам оперативной передачи информации посредством различных видов связи (телеграмма, телетайпограмма, факсограмма, телефонограмма).

В числе указанных выше актов идентифицируются административные акты индивидуального характера, которые весьма разнообразны; они имеют как позитивный (приказы и распоряжения по основной (профильной) деятельности, по личному составу, по административно-хозяйственным вопросам, доверенности, представления, предписания и проч.), так и юрисдикционный (акты, образующиеся в порядке производства по делу об административном правонарушении, и проч.) характер.

В специальных источниках можно наблюдать версии классификации индивидуальных актов, которые, помимо дифференциации актов на позитивные и юрисдикционные, идентифицируют иные критерии, а, следовательно, и свойства, индивидуальных актов. Также предпринимались усилия по систематизации научных подходов к поиску моделей классификации и выявлению особенностей индивидуальных актов. Так, Е.В.

Хахалева указывает на особенности видения таких моделей в работах ряда российских ученых.¹ В частности, И.М. Машаров использует критерии содержания и целей (использование этого критерия позволяет рассуждать об актах распорядительного, удостоверительного, ограничительного, принудительного, защитного, арбитражного характера), сферы действия (использование этого критерия позволяет рассуждать о внутренних и внешних актах), официальной формы (использование этого критерия позволяет рассуждать об актах-документах, устных актов, записях).² Классификация административных актов есть в работах С.Д. Хазанова; она отчасти пересекается с вышеописанной моделью (внутренние (внутриорганизационные) акты и внешние), но включает и уникальные критерии, на основании которых происходит различие актов на итоговые, промежуточные и предварительные, правонаделяющие и правообременяющие.³ А.Н. Гвоздева использует критерий официально-документального выражения, в соответствии с которым автор дифференцирует акты-документы с установленными и не установленными действующим регулированием наименованиями и требованиями, официальные записи в документах государственного учета и распорядительства, официальные штампы.⁴ Каждая из предложенных моделей имеет достаточное обоснование и может быть эффективно использована для конструирования системы индивидуальных административных актов, в общем контенте которой предложенные в научных источниках критерии имеют объективное значение и для административных актов таможенных

¹ Хахалева Е.В. Понятие индивидуального административного акта, особенности правового режима их издания // Общество и право. 2013. № 4 (46). – С. 196-197.

² Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования. М., 2009. – С. 105–108.

³ Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 окт. 2006 г.) / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. Краснодар, 2006. – С. 285.

⁴ Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Киров, 2009. – С. 9.

органов. В то же время, как представляется, наиболее существенным содержательно критерием выступает дифференциация административных актов на акты позитивного и юрисдикционного (негативного) управления как две управленческие модели, выражающие общую методологию воздействия на общественные отношения и социальную жизнедеятельность. Кроме того, следует согласиться с Е.В. Хахалевой в том, что именно такое разграничение актов имеет актуальное значения для судебного нормоконтроля (судебного надзора).¹

По своей юридической природе индивидуальные административные акты выступают юридическими фактами, определяющими движение правовых отношений. И в этом смысле, эти акты опосредуют взаимосвязь конкретных правовых норм и практикой их воздействия на реальные социальные связи и отношения.

Индивидуальность как особое свойство этой категории административных актов интерпретируется в научной литературе с разных позиций, в том числе как: конкретность предписаний², адресность и персонифицированность³, регулятивность в отношении конкретных правовых отношений⁴, однократность как специфика действия во времени⁵. Все эти признаки в той или иной степени обусловлены связанностью с разрешением конкретного вопроса (дела) распорядительного или охранительного характера в сфере государственного управления на основе действующего нормативного регулирования.⁶ Причем эти свойства могут проявляться достаточно различно. В частности, темпоральность административных актов может быть однократной, будучи связанной с разовым действием по исполнению

¹ Хахалева Е.В. Понятие индивидуального административного акта, особенности правового режима их издания // Общество и право. 2013. № 4 (46). – С. 197.

² Юсупов В.А. Теория административного права. М., 1985. - С. 96.

³ Общее административное право: Учебник. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007. - С. 350.

⁴ Административное право России: Учебник. М.: Юнита-Дана, 2008. - С. 314.

⁵ Захаров Г.В. Индивидуальные юридические акты. М.: Статут, 2000. - С. 113.

⁶ Золотников М.Г. Правовые акты в сфере государственного управления // Актуальные проблемы российского права на современном этапе. Пенза, 2009. - С. 143.

предписанного актом, и совершение указанного в акте действия исчерпывает его действительность во времени (например, постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения); может иметь значительно более пролонгированное длящееся действие (например, действие приказа о назначении на должность); может иметь продолжаемый характер (акты, определяющие пользование какими-либо благами, например, в порядке административной опеки, действие которых может впоследствии распространяться также на правопреемников лица, в отношении которого акт был издан). Действие индивидуальных актов может распространяться не только на тех лиц, в отношении которых акт издан, но и на тех лиц, которые этот акт издали, а также, возможно, на тех лиц, которые призваны содействовать исполнению акта. Индивидуальные акты направлены на реализацию правовых норм различной отраслевой принадлежности (гражданского, финансового, земельного, экологического, конституционного права и др.), несмотря на то что сам административный акт – явление административно-правовое.

Общеправовая доктрина, а равно доктрина административного права позволяет говорить о комплексе универсальных требований, предъявляемых к индивидуальным административным актам, как с точки зрения содержания (законность, обоснованность, мотивированность, целесообразность и проч.), так и с точки зрения изложения (логичность, ясность, краткость, грамотность и проч.), что обеспечивает единство содержания и формы акта.¹ При этом следует обратить внимание на то, что в доктрине указанные требования сконцентрированы именно в отношении индивидуальных административных

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М., 1996. С. 238; Теория государства и права: Учеб. / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. М., 1997. С. 388 – 389; Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013 – URL: <http://www.consultant.ru>; Дементьев И.В. Правовые требования к индивидуальным налогово-правовым актам // Финансовое право. 2007. – № 11; Дементьев И.В. Правовые требования к ненормативным актам налоговых органов в судебной практике // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: Сборник статей / Отв. ред. В.В. Ершов, Н.А. Тузов. М.: Статут, 2008. - С. 407 - 413. и др.

актов, хотя, как представляется, можно признать их актуальность, значимость и целесообразность в отношении ненормативных административных актов в целом и, в частности, ненормативных административных актов таможенных органов.

Требование законности индивидуального административного акта является ключевым и выражается в соответствии содержания акта, его формы, а равно порядка производства требованиям действующего законодательства.¹ Требование законности предполагает его соотношение с целесообразностью, причем это соотношение имеет свое вполне однозначное решение, предполагающее недопустимость подмены законности целесообразностью. В то же время вопросы целесообразности непосредственно связаны с дискреционным правоприменением², что предполагает учет фактических условий и обстоятельств применения того или иного акта и выбор соответствующего этим условиям и обстоятельствам оптимального варианта решения вопроса³. Иными словами, наиболее целесообразное решение может быть основано исключительно на законе и принято в соответствии с законом, поскольку сам закон имеет ресурсы целесообразного правоприменения (например, обстоятельства смягчения или отягчения ответственности или иные обстоятельства, влияющие на решение вопроса об ответственности; использование механизмов диспозитивного регулирования как основы альтернативности в принятии решения; восполнение или преодоление (устранение) пробелов или коллизий правового регулирования; использование ресурса компетенционных норм и проч.).⁴ Российское законодательство не содержит очевидных представлений о дискреционном правоприменении и,

¹ Новоселов В.И. Законность актов органов управления. М., 1968. - С. 31; Оболенская Н.Н. Споры о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов // Арбитражная практика. 2003. № 4. - С. 80.

² Панова И.В. Административно-процессуальное право России. М., 2003. - С. 38.

³ Марченко М.Н. Теория государства и права: Учеб. М., 1996. - С. 401.

⁴ Проблемы теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 2001. - С. 470-471; Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. М., 1974. - С. 136.

как следствие, о дискреционных административных актах¹, тогда как европейская практика регулирования такие представления фиксирует.²

При этом дискреционное правоприменение достаточно характерно для таможенных органов, например, в части определения таможенной стоимости товара и, как следствие, размера таможенных платежей, что влечет существенные негативные последствия для участника внешнеэкономической деятельности в связи возможностью привлечения их к административной ответственности за недостоверное декларирование товаров³, причем даже если заявленные при декларировании сведения не послужили основанием для освобождения от обязательных платежей или снижения их размера, а возможно, даже привели к уплате излишней суммы платежа.⁴ Недостоверность декларирования определяется моментом регистрации в установленном порядке таможенной декларации, которая становится правовой формой фиксации юридического факта.⁵ В то же время практика свидетельствует о дифференцированном подходе таможенных органов к интерпретации сведений, заявленных в таможенной декларации, как фактического и потенциального основания для освобождения от уплаты таможенных пошлин, налогов, или для занижения их размера в зависимости от этапа таможенного контроля (до или после выпуска товаров). По сути, речь идет о ведомственном толковании⁶ и основанном на этом толковании

¹ Соловей Ю.П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2019. - № 4. - С. 72-99.

² Рекомендации № R (80)2 Комитета министров Совета Европы от 11.03.1980 «Об осуществлении дискреционных полномочий административными органами» - URL: <https://rm.coe.int/16804c476c/>

³ Часть 2 статьи 16.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

⁴ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 24.01.2022 по делу № А40-213269/21 и последующие решения: Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 30.03.2022 № 09АП-9873/2022 по делу № А40-213269/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 15.07.2022 № Ф05-13900/2022 по делу № А40-213269/2021.

⁵ Постановление Пленума ВАС РФ от 08.11.2013 № 79 (ред. от 12.05.2016) «О некоторых вопросах применения таможенного законодательства» // Вестник ВАС РФ. – 2014. - № 1.

⁶ Информация ФТС России от 20.03.2023 «Об ответственности по [части 2 статьи 16.2](#) КоАП Российской Федерации в случае перераспределения транспортных расходов по ввозимым товарам, повлекшее изменение их таможенной стоимости».

дискреционном правоприменении, очевидно нарушающим баланс частных и публичных интересов в таможенных отношениях. Такой подход исключает однозначность в понимании смысла и содержания регулирования, не гарантирует достаточный уровень защиты прав и законных интересов граждан и организаций и снижает уровень доверия к закону и государству. Кроме того, такой подход порождает дифференцированный подход к административной ответственности в целом, «так как допускает возможность неравного обращения с лицами, находящимися в одинаковых условиях: за совершение одного и того же деяния нарушитель правил таможенного декларирования может как избежать административной ответственности, так и быть к ней привлечен».¹ При этом вопрос законности ведомственного дискреционного правоприменения может быть решен в порядке судебного контроля, в том числе, конституционного.

Законность ненормативного административного акта непосредственно связана с его обоснованностью, поскольку законность создает обоснованность акта. Обоснованность акта состоит в соответствии содержания акта условиям и обстоятельствам, в связи с которыми акт был издан, в частности, в отношении юрисдикционных актов принципиальное значение имеет выяснение и доказывание обстоятельств, имеющих значение для решения данного дела.² В то же время обоснованный ненормативный административный акт может быть незаконным, если нарушены собственно требования законности.

Обоснованность акта, в свою очередь, связана с его мотивированностью. Акты может быть обоснованным, но при этом немотивированным, поскольку

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2024 № 9-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 16.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Газпромнефть - Смазочные материалы» и общества с ограниченной ответственностью «ВИРЕМ РУС» // Собрание законодательства РФ. – 2024. - № 11. - Ст. 1563.

² Законность, обоснованность и справедливость судебных актов. Краснодар, 1974. - С. 120 – 124; Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу. М., 1966. - С. 68.

отсутствует мотивация изложенного решения при общем соответствии содержащихся в акте выводов и утверждений условиям и обстоятельствам, в связи с которыми акт был издан.¹ В отношении ряда ненормативных административных актов таможенных органов напрямую заявлена обязательность мотивировочной части (например, протокол таможенного органа о наложении ареста на имущество и проч.).

В судебной практике соответствие ненормативных актов таможенных органов необходимым свойствам обсуждается достаточно активно. В этой связи можно указать на ряд мотивов, которые получают судебное толкование в рамках оценки юридических свойств акта. В частности, в порядке административного судопроизводства Верховным Судом РФ было рассмотрено административное дело о признании недействующим письма ФТС России от 23.10.2019 г. № 01-11/65253 «Об оформлении паспортов самоходных машин и других видов техники»². Административный истец настаивал на признании за указанным письмом нормативных свойств и его противоречии ряду нормативных актов³. ФТС России предъявила возражения, настаивая на разъяснительных свойствах письма. В судебном заседании было установлено, что спорное Письмо воспроизводит требования нормативных актов, имеет характер информационного сообщения, констатирует уже действующие на день его принятия правовые нормы и, в этой связи, не обладает свойствами нормативности, с которым административный истец ошибочно связывает нарушение его прав в указанных в заявлении аспектах. Иными словами, спорный акт был признан не обладающим нормативными свойствами. В другом случае в Верховном Суде РФ рассматривалось

¹ Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: вопросы теории и технологии: Моногр. Свердловск, 1991. - С. 84.

² Решение Верховного Суда РФ от 26.05.2020 № АКПИ20-168 – URL: <http://www.consultant.ru/cons/>

³ Федеральному закону от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», Порядку заполнения единой формы паспорта самоходной машины и других видов техники, утвержденному Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 18.08.2015 г. № 100 (ред. от 17.08.2021).

административное дело о признании недействующими Методических рекомендаций по организации и проведению таможенного досмотра (осмотра) до выпуска товаров (приложение к письму Федеральной таможенной службы от 04.02.2016 г. № 01-11/04772).¹ Само письмо имело своей целью доведение рекомендаций «до сведения подчиненных должностных лиц, их изучение и практическое применение». Административный истец полагал спорные рекомендации нормативным актом, что означало их введение в действие в соответствии с установленным для нормативных актов порядком; кроме того, речь шла о противоречии рекомендаций ряду нормативных актов². ФТС России выразила несогласие с позицией административного истца. Минюст России как заинтересованное лицо поддержал позицию административного истца, сославшись, среди прочего, на характерные для нормативного акта формулировки долженствования. В то же время правовой анализ письма и прилагаемых к нему методических рекомендаций позволил суду усмотреть нормативные свойства этих актов, учитывая, в том числе, правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Суд также обратил внимание на несоответствие содержания акта и избранной формы, указав на недопустимость использования подобной формы для нормативного регулирования. В целом такого рода судебная оценка актов, издаваемых таможенными органами, подтверждает недостаточный уровень системности ведомственных административных актов, что во многом обусловлено, такой же ситуацией на более высоком уровне организации регулирования – системы административных актов в целом.

С другой стороны, вопрос качества регулятивного воздействия со стороны таможенных органов на общественные отношения путем использования актов ненормативного характера решается не только в порядке административного судопроизводства. Поскольку основными внешними

¹ Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 28.01.2020 № АПЛ19-546 - URL: <http://www.consultant.ru/cons/>

² Таможенному кодексу Евразийского экономического союза, Федеральному закону от 03.08.2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»

адресатами такого рода воздействия выступают граждане и организации, последние имеют достаточные ресурсы защиты своих прав и законных интересов, исходя из собственных субъективных представлений о законности и справедливости, фактически формально ничем не ограниченных на момент обращения за защитой.¹ В этой связи в системе таможенных органов разработаны правовые инструменты ведомственного контроля законности деятельности таможенных органов и должностных лиц², включая возможность ведомственного обжалования.³ Достоинства ведомственного контроля в целом обсуждаются в специальной литературе.⁴ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза⁵ закрепляет право обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов или их должностных лиц путем бланкетного способа регулирования и корреляции с законодательством государств-членов ЕАЭС. Ведомственный (административный) порядок обжалования предусмотрен главой 51 Закона № 289-ФЗ, а равно установлены основания такого обжалования. Ведомственное обжалование, учитывая статью 46 Конституции РФ, не может иметь предельное (конечное) значение и предполагает потенциальную

¹ Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Евгений Борисович Лупарев - Воронеж, 2003; Кизиллов В.В. Административная ответственность гражданских служащих России: взгляд в будущее. Саратов: Издательство Саратовского университета, 2011; Агамагомедова С.А. Проблемы обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов РФ // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. - С. 500 - 506.

² Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2018.

³ Интернет-интервью с начальником Правового управления Федеральной таможенной службы Струковым А.Б. «Реализация Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»: Анализ актуальных вопросов в правоприменительной практике». – URL: <http://www.garant.ru/>

⁴ Агамагомедова С.А. Проблемы обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов РФ // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. - С. 500 – 506; Банников Р.Ю. Досудебный порядок урегулирования споров. М.: Инфотропик Медиа, 2012; Кизиллов В.В. Административная ответственность гражданских служащих России: взгляд в будущее. Саратов: Издательство Саратовского университета, 2011.

⁵ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) – URL: <http://www.eaeunion.org/>

возможность последующего судебного контроля (надзора)¹ в отношении принимаемых решений и совершаемых действий (бездействия), и в этом смысле заявленное обжалование представлено как альтернативное. Ведомственный (административный) порядок обжалования в данном случае представляет собой один из вариантов специальной административной жалобы, имеет ограниченную предметную область, в частности, он не распространяется на обжалование решений, принимаемых в порядке решения вопросов об административной ответственности.

Можно установить наиболее частные поводы для ведомственного административного обжалования актов таможенных органов: влияние взаимосвязи на цену сделки, проведение процедур таможенного контроля, освобождение от обложения НДС, рассмотрение обращения и документов (в случае восстановления тарифных преференций), решения о классификации товаров в соответствии ТН ВЭД и др. При этом используются различные формулировки решений по обжалуемым актам: «в целях принятия мотивированных решений таможенным органам необходимо также проводить анализ сопутствующих продаже обстоятельств», «таможенная проверка проведена таможей не в полном объеме, обжалуемое решение должным образом не обосновано», «у таможенного поста имелись достаточные правовые основания для принятия решения о внесении изменений (дополнений) в сведения, заявленные в ДТ», «указанные нарушения свидетельствуют о необоснованном бездействии таможенного органа», «вышеуказанные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии у таможенного органа документов и сведений, достаточных для однозначной классификации товара в соответствии с ТН ВЭД», «у таможенного органа имелись основания для отказа в рассмотрении заявлений о принятии

¹ Вопрос соотношения понятий контроля и надзора в рамках отправления правосудия обсуждается. См., например, Ершов В.В. Административное право: теоретические, правотворческие и правоприменительные проблемы // Теоретические и практические проблемы административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8 - 9 декабря 2005 г. Москва. М., 2006. - С. 64.

предварительных решений о классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД», «выводы таможенного органа носят формальный характер и являются недостаточными для принятия решения» и др.¹ Анализ практики ведомственного жалобного производства позволяет утверждать, что отмена актов таможенных органов в административном порядке является довольно частым явлением, что, вероятно, объяснимо достаточно высокой динамикой таможенного законодательства и связанной с этим неустойчивостью правоприменительной практики, включая практику судебную.

В порядке судебного жалобного производства воздействие на ненормативные акты таможенных органов может осуществляться в рамках арбитражного судопроизводства.² Глава 24 АПК РФ устанавливает порядок оспаривания ненормативных правовых актов, решений и действий уполномоченных органов и должностных лиц, который касается, в том числе, таможенных органов. В этой связи сформулирован ряд правовых позиций Пленума Верховного Суда РФ, направленных на обеспечение единства правоприменительной судебной практики в области таможенного законодательства,³ в частности, решаются следующие вопросы:

о таможенной стоимости ввозимых товаров: допустимость учета заключений, информации и рекомендаций Всемирной таможенной организации; презумпция достоверности информации (документов, сведений), представленной декларантом в ходе таможенного контроля, бремя опровержения которой лежит на таможенном органе; недопустимость отклонения цены ввозимых товаров по мотиву одного лишь несогласия таможенного органа; отсутствие подтверждения сведений о таможенной стоимости как основание для проведения таможенного контроля таможенной

¹ URL: <https://customs.gov.ru/folder/639>

² Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3012; <http://pravo.gov.ru> - 18.03.2023.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2020. № 1.

стоимости товаров с учетом надлежащей реализации права декларанта на предоставление документов, сведений и пояснений таможенный орган; недопустимость принятия таможенным органом решения о внесении изменений (дополнений) в сведения о таможенной стоимости, заявленные в таможенной декларации, только на основании непредоставления декларантом документов (сведений), обосновывающих заявленную им стоимость товара; недопустимость подмены таможенного контроля в соответствующей административной процедуре судебным разбирательством, выбор и применение метода определения таможенной стоимости, неприемлемость цены товаров для целей таможенной оценки и проч.;

о классификации товаров для таможенных целей: обоснованность классификационного решения и проч.;

по иным вопросам таможенного контроля и взыскания таможенных платежей: право таможенных органов на проведение таможенного контроля после выпуска товаров; ведомственный контроль за законностью решений, действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов; оспаривание уведомлений о не уплаченных в установленный срок суммах таможенных платежей, решений (действий), принятых (совершенных) таможенными органами при взыскании таможенных пошлин и налогов и проч.;

о возврате таможенных платежей;

о рассмотрении дел с участием граждан.

Вопросы реализации арбитражной юрисдикции исследованы в специальной литературе.¹

Решения, принимаемые в порядке реализации арбитражной юрисдикции в области таможенного регулирования, достаточно разнообразны, но, тем не

¹ Панагушина А.Е. Судебное разрешение таможенных споров (административно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2007; Чубаров А.В. Административно-правовые аспекты рассмотрения таможенных споров в арбитражных судах (Проблемы совершенствования законодательства и арбитражной практики): Дис. ... канд. юрид. наук. - Люберцы, 2003; Галичина И.С. Судебный контроль как способ обеспечения законности деятельности таможенных органов Российской Федерации (на примере арбитражных судов Российской Федерации) // Арбитражный и гражданский процесс. - 2023. - № 6. - С. 21 - 25.

менее, можно указать на наиболее частые в судебной-арбитражной практике категории дел, в том числе: дела, связанные с возвратом излишне уплаченных сумм таможенных пошлин, налогов и денежных средств, возникающие в связи с отказом в применении таможенного режима реэкспорта, отказом во внесении изменений в сведения о таможенной стоимости товаров, корректировкой товара и проч.¹; дела, связанные с выпуском товаров²; дела, связанные с классификацией товаров³; дела, связанные с правомерностью определения таможенной стоимости товара⁴; дела, связанные со сведениями, заявленными в декларации на товары⁵; дела, связанные с назначением таможенной экспертизы⁶; дела, связанные с установлением происхождения товара⁷; дела,

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 26.02.2020 № 307-ЭС19-20834 по делу № А66-5520/2017; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 01.11.2019 № 305-ЭС19-10801 по делу № А40-44497/2018; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.07.2019 № 305-ЭС19-7439 по делу № А40-188022/2017; Определение Верховного Суда РФ от 05.07.2021 № 304-ЭС21-11036 по делу N А70-10572/2020; Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2021 № 302-ЭС21-10672 по делу № А78-8759/2020; Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2021 № 302-ЭС21-10666 по делу № А78-7792/2020 и др.

² Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2021 № 309-ЭС21-12723 по делу № А60-37169/2020; Определение Верховного Суда РФ от 20.04.2021 № 303-ЭС21-3857 по делу № А51-22958/2019; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 17.09.2019 № 303-ЭС19-7300 по делу № А51-1928/2018 и др.

³ Определение Верховного Суда РФ от 11.08.2021 № 309-ЭС21-12704 по делу № А50-4120/2020; Определение Верховного Суда РФ от 04.08.2021 № 305-ЭС21-12169 по делу № А40-68244/2020; Определение Верховного Суда РФ от 04.08.2021 № 305-ЭС21-12238 по делу № А40-67636/2020; Определение Верховного Суда РФ от 14.07.2021 № 308-ЭС21-14150 по делу № А53-572/2020; Определение Верховного Суда РФ от 14.07.2021 № 308-ЭС21-14146 по делу № А53-39800/2019; Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2021 № 308-ЭС21-10625 по делу № А53-575/2020 и др.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 06.08.2021 № 310-ЭС21-12564 по делу № А62-9098/2019; Определение Верховного Суда РФ от 05.08.2021 № 308-ЭС21-12513 по делу № А63-24515/2019; Определение Верховного Суда РФ от 24.05.2021 № 305-ЭС21-7341 по делу № А40-12479/2020; Определение Верховного Суда РФ от 14.01.2021 № 308-ЭС20-20880 по делу № А53-14018/2019 и др.

⁵ Определение Верховного Суда РФ от 05.08.2021 № 301-ЭС21-12505 по делу № А43-133/2020; Определение Верховного Суда РФ от 16.06.2021 № 310-ЭС21-10247 по делу № А09-6365/2020 и др.

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 07.04.2021 № 305-ЭС21-1323 по делу № А41-1545/2020

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 06.08.2021 № 310-ЭС21-12444 по делу № А09-4938/2019 и др.

связанные с перемещением товара через государственную границу РФ¹; дела, связанные с давностью оспаривания ненормативных правовых актов²; дела, связанные со статусом товара Таможенного союза³; дела, связанные с процедурой МДП⁴ и другие. В этой связи также можно указать на некоторые позиции Конституционного Суда РФ⁵. В судебном порядке формируется правовая оценка административного акта таможенного органа (должностного лица) на соответствие действующему регулированию, что во многих случаях сопровождается в резолютивной части судебного решения первой инстанции конструкцией: «Проверив на соответствие Таможенному законодательству...»⁶; «Проверено на соответствие таможенному законодательству»⁷. Выводы, сформулированные в судебных решениях, указывают на конкретные обстоятельства, составившие основания спорного

¹ Определение Верховного Суда РФ от 02.12.2020 № 306-ЭС20-19126 по делу № А55-15427/2019; Определение Верховного Суда РФ от 18.12.2018 № 305-КГ18-20572 по делу № А40-205687/17 и др.

² Определение Верховного Суда РФ от 09.12.2019 № 305-ЭС19-22048 по делу № А40-226803/18-119-2124; Определение Верховного Суда РФ от 22.10.2018 № 303-ЭС19-4224 по делу № А51-16624/2017; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 30.06.2015 по делу № 310-КГ14-8575, А14-12337/2013 и др.

³ Определение Верховного Суда РФ от 08.10.2018 № 305-ЭС18-15006 по делу № А40-85708/2017-2-657 и др.

⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 19.01.2017 № 305-КГ16-13323 по делу № А40-138234/2015; Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 31.10.2016 № 305-КГ16-8764 по делу № А40-101511/2015 и др.

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 1654-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «БИТУБИ ПРОДАКТС» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 статьи 144 Таможенного кодекса Таможенного союза и частью 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»; Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2019 № 2585-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Транс Логистик Консалт» на нарушение конституционных прав и свобод рядом норм Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

⁶ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 12.04.2022 по делу № А40-190025/21-144-1407; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18.09.2017 по делу № А40-51462/2017-144-463 и др.

⁷ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 02.03.2020 по делу № А40-269134/19-121-2059; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 23.11.2017 по делу № А40-163260/17-122-1446 и др.

отношения и принятия административного решения, признанного неправомерным.

В целом обжалование ненормативных актов таможенных органов обеспечивает, во-первых, их законность, во-вторых, эффективность, прежде всего, как инструмента защиты прав и законных интересов граждан и организаций, а равно как инструмента воздействия на специфические общественные отношения в области таможенного регулирования.

Рассуждая об актах таможенных органов ненормативного характера, нельзя не отметить отсутствие достаточных нормативных оснований их идентификации, несмотря на то что в отдельных нормативных актах мотивы такой идентификации прослеживаются, в частности, в рамках оперирования понятием индивидуального правового акта¹. Но официальная нормативная дефиниция, а равно единая универсальная система и формы опосредования этой категории правовых актов не сформированы. Можно говорить о ведомственном преодолении такого рода общей регуляторной пробельности, о чем свидетельствует и ведомственное регулирование в системе таможенных органов, описанное выше, что само по себе порождает дифференцированную множественность регулирования, морфология которого исключает единообразие официальных правовых форм реализации функций и полномочий субъектов исполнительно-распорядительной деятельности, а равно объективную сложность их правовой оценки, прежде всего, судебными органами при разрешении соответствующих споров, что, в конечном итоге, негативно сказывается на обеспечении прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций.

Кроме того, ситуация осложняется административно-правовой доктриной, в которой до настоящего времени, к сожалению, не сформирована единая концепция такого рода актов с позиции установления их сущности,

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - № 11. - 2004. - Ст. 945.

системы самих актов и официальных форм их выражения, а равно иных идентифицирующих признаков.¹ В то же время следует указать на существенное продвижение доктрины в решении этих вопросов.²

Предмет и задачи настоящего исследования не предполагают высказывания предложений общедоктринального характера, в связи с чем представляется возможным сформулировать некоторые теоретико-методологические позиции относительно актов ненормативного характера, образующихся в деятельности таможенных органов, с возможной перспективой их использования в последующем в рамках построения общей модели такого рода ведомственных актов, что позволит обеспечить их законность и эффективность:

понятийный ряд правовых актов, образующихся в деятельности таможенных органов, но не формирующих правовые нормы, конструируется на основе понятия «правовые акты ненормативного характера», которое выступает в качестве родового и далее структурируется актами индивидуального характера, актами, которые имеют разъяснительный характер, но не обладают нормативными свойствами, актами, которые доводят информацию до заинтересованных субъектов, актами организационного характера, которые не влекут прямых юридических последствий, обеспечивая реализации функций и полномочий таможенных органов;

понятие правовых актов таможенных органов ненормативного характера коррелирует предложенному ранее понятию административного акта таможенного органа, учитывая его специфическую правореализационную и организационно-обеспечительную направленность;

¹ Как указывает А.Н. Гвоздева, последнее специальное исследование по сему поводу было опубликовано в 1984 г. – диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Е.С. Слесаревой «Индивидуальные акты управления» (Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Гвоздева Анастасия Николаевна. - Киров, 2009).

² Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Гвоздева Анастасия Николаевна. - Киров, 2009

система и структура официальных форм выражения актов ненормативного характера обеспечивается ведомственным регулированием, принятым в таможенных органах;

требования, предъявляемые к индивидуальным актам, являются актуальными, значимыми и целесообразными в отношении ненормативных административных актов таможенных органов в целом.

ГЛАВА 3. УСЛОВИЯ КАЧЕСТВА АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

3.1. Эффективность административных актов таможенных органов

Представления об эффективности административных актов таможенных органов коррелирует общетеоретическим методологическим позициям об эффективности в праве в целом. По большей части представления об эффективности в праве сводятся к оценке достижения заявленных целей регулирования и правового воздействия (соотношение заявленной цели и фактического результата, фактического результата¹ и произведенных затрат).² При этом соответствующие вопросы исследуются в контексте эффективности норм права, правовых актов, правотворчества, правореализации и права в целом, транслируя эффективность посредством различных определяемых понятий.³ Кроме того, эффективность предполагает степень обеспеченности баланса интересов государства, общества, личности.⁴

В основу решения вопросов эффективности административных актов, прежде всего, должны быть положены концептуальные методологические подходы эффективности административно-правовых норм. Советская юридическая наука в исследовании вопросов эффективности исходила из инструменталистского правопонимания, отражающего идеологический концепт того времени (право как средство (инструмент) социалистического строительства).⁵ Смена идеологического концепта повлекла смену

¹ Обычно речь идет о чистом результате, демонстрирующей верховенство позитивных последствий по отношению к возможным и допустимым негативным издержкам выбора.

² Шмалый О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Шмалый Оксана Васильевна - Ростов-на-Дону, 2011.

³ В качестве определяемых используются такие понятия, как «цель», «результат», «степень», «соотношение», «способность», «целесообразность», «результативность», «адекватность», «потребности»

⁴ Игнатов В.Г., Сулемов В.А., Радченко А.И., Ивлев А.И. Кадровое обеспечение государственной службы. - Ростов-на-Дону. 1994. - С. 84.

⁵ Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. - 1965. - № 8; Эффективность правосудия и

правопонимания и обусловила переход от сугубо легистской идеологии к естественно-правовой с общим пространством правообразующего интереса.¹

Происходящая в настоящее время модернизация административного законодательства вновь актуализирует вопросы эффективности административных актов в общей системе публично-правовой регламентации. Сущность, критерии и условия эффективности правовой регламентации общественных отношений активно исследуются в новейших источниках, формируя определенные подходы к современному пониманию и оценке этого явления.² Новые идеи эффективности публично-правовой регламентации были сформулированы, в частности, Ю.А. Тихомировым (формирование «правовых цепей»)³ и В.П. Уманской (юридический эффект правового акта)⁴.

В то же время выработанный в свое время подход определения эффективности во взаимосвязи цели и результата в основном поддерживается и в настоящее время, что имеет свое нормативное свидетельство. В частности, в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия по проекту акта высокой степени регулирующего воздействия формируются цели

проблема устранения судебных ошибок: В 2-х ч. / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. - М., 1975; Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. - 1970. - № 5; Эффективность действия правовых норм. - Л., 1977; Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань, 1977; Эффективность правовых норм / Отв. ред. В.И. Никитинский, В.В. Глазырин. - М., 1980; Эффективность гражданского законодательства / Отв. ред. В.П. Грибанов. - М., 1984; Эффективность правовых средств обеспечения качества продукции / Отв. ред. В.П. Грибанов. - М., 1987; Эффективность природоохранительной деятельности. - Алма-Ата, 1988; Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. - М. 1980; Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. - 1970. - № 10. - С. 37 и др.

¹ Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. - 2008. - № 10; Лапаева В.В. Легизм как тип правопонимания // Законодательство и экономика. - 2007. - № 6.

² Шмалый О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Шмалый Оксана Васильевна - Ростов-на-Дону, 2011;

³ Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. - 2009. - № 4. - С. 9.

⁴ Уманская В.П. Понятие юридического эффекта правового акта. - Воронеж, 2013. - С. 153.

регулирования и инструменты оценки их достижения.¹ Тем не менее, в специальной литературе имеет место обоснованная критика такого подхода, связанная с отсутствием фактической возможности однозначно разграничить эффективность правовой нормы и эффективность механизмов ее реализации (иными словами, достижение цели правовой нормы обусловлено качеством самой нормы или качеством правильно организованной деятельности по ее реализации), а равно отсутствием фактической возможности однозначно доказать обусловленность недостижения цели правовой нормы ее неэффективностью, поскольку реализация нормы зависит от множества факторов, включая внеправовые. Кроме того, посредством правовой регламентации могут быть достигнуты совершенно различные цели, в том числе, негативные, что означает ненадежность связки цели и результата в качестве ключевых критериев эффективности.² В этой связи делается заслуживающий поддержки вывод, в соответствии с которым эффективность административных актов должна оцениваться в едином системном комплексе публично-правовой регламентации (операциональных схемах правовых моделей) на основе критериев реализуемости³ и транслируемости⁴ как

¹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 52. - Ст. 7491.

² Домченко А.С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти. - Екатеринбург, 2019. - С. 120 – 138; Домченко А.С. Критерии оценки эффективности правовых норм и нормативных правовых актов органов публичного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 5. - С. 36 - 40.

³ «Для нормы публичного управления это означает, что такая норма, являясь системным образованием (стандартом деятельности), должна соотноситься с некоторой единицей ситуации (управляемой деятельностью), сопровождая (юридически оформляя) адекватное административно-правовое воздействие на претерпевающую изменение деятельность (реализуемость)» (Домченко А.С. Критерии оценки эффективности правовых норм и нормативных правовых актов органов публичного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 5. - С. 36 – 40)

⁴ «... норма должна быть воспроизводима с учетом интервала корректировки нормирующего воздействия независимо от течения времени и вида субъекта при условии отсутствия коренных изменений в нормируемой системе (транслируемость)» (Домченко А.С. Критерии оценки эффективности правовых норм и нормативных правовых актов

универсальных для организации нормативных моделей деятельности.¹ Таким образом, для публичного администрирования принципиальным является дифференциация эффективности регламентации и эффективности основанных на этих предписаниях видов деятельности.

Одним из инструментов соотносимости этих двух направлений эффективности выступает взаимосвязь оценки регулирующего воздействия и фактического воздействия. Первая представляет собой разновидность экспертизы на этапе продвижения проекта нормативного акта, вторая – экспертизы следствий фактического действия уже «работающего» акта. Оценки *ex ante* и *ex post* имеют четкую методологическую и функциональную корреляцию, соответственно, в их основу должно быть положено единство теоретических и ценностных установок.

Вопросы оценки регулирующего воздействия решаются в соответствии с правилами подготовки нормативных актов, основанными в этой части на правительственных актах в области оценки воздействия и раскрытия информации². Оценка регулирующего воздействия может быть опосредована экспериментальным регулированием. В 2016 году в ФТС России было сформировано пять комиссий Общественного совета, в том числе комиссия по оценке регулирующего воздействия, которая должна способствовать эффективному взаимодействию с объединениями граждан и бизнесом.

органов публичного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 5. - С. 36 – 40).

¹ Осинцев Д.В. Правовые модели управления. - Екатеринбург, 2018. - С. 134 – 159; Домченко А.С. Критерии оценки эффективности правовых норм и нормативных правовых актов органов публичного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 5. - С. 36 - 40.

² Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 52. - Ст. 7491; Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 29.05.2023) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 36. - Ст. 4902; <http://pravo.gov.ru> - 18.05.2022.

Участие ФТС России в ведомственном нормотворчестве Минфина России также процедурно и документально связано с оценкой регулирующего воздействия актов Минфина России, разработчиком которых выступает ФТС России: проект акта сопровождается проектом сводного отчета, содержащего сведения в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318¹. Аналогичная позиция сформулирована в части участия ФТС России в законопроектной работе, которая осуществляется опосредовано через Минфин России. Содержание сводного отчета дифференцировано в соответствии со степенью регулирующего воздействия. Для оценки эффективности регламентации и эффективности основанных на этих предписаниях видов деятельности принципиальными являются положения сводного отчета в части аналитики влияния проекта на социально-экономические процессы в отраслях экономики и социальной сферы, развития малого и среднего предпринимательства, а равно рисков регулирования и его последствий. По поводу отчета проводятся публичные консультации, в том числе в рамках Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации. Процедурные вопросы консультаций установлены решением Правительства Российской Федерации.

Оценка регулирующего воздействия в целом выполняет функцию входного (предварительного) контроля эффективности нормативного акта и ее целеполагание, предметная область и технологии формируются универсально применительно к актам всех органов исполнительной власти, располагающих нормотворческими полномочиями. Содержание правительственных актов в этой сфере не позволяет достигать значимой специфики этой оценки по предметам ведения и полномочиям отдельных органов исполнительной власти, что, с одной стороны, верно, учитывая стремление к универсальности

¹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 52. - Ст. 7491.

правовых конструкций, используемых в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, являющихся в определенной степени залогом надежности и стабильности этой деятельности, особенно в части взаимодействия с гражданами организациями и обеспечения их прав, свобод и законных интересов. С другой стороны, можно наблюдать существенный формализм реализации оценочных процедур и формирования различного рода актов (отчетов, справок, заключений и проч.), образующихся в процессе реализации этих процедур. В частности, сводные отчеты, составляемые по итогам оценки регулирующего воздействия, обладают формально-информационной ценностью, но не содержательно-информационной.

В то же время оценка регулирующего воздействия, с позиции заложенных в ней идей, призвана обеспечить эффективность нормативного акта, регуляторные возможности которого должны быть обоснованы и обеспечивать надежный результат. Этот формат экспертизы должен обладать высокими доказательственными свойствами в отношении проектируемых эффектов регулирования, исключать необоснованное перераспределение выгод и затрат между отдельными гражданами, их группами и организациями, негативные последствия для внешнеэкономической деятельности и развития конкуренции, а равно работать на бюджетосбережение. Такой подход, как представляется, может быть в полной мере реализован во взаимосвязи с оценкой регулирующего воздействия конкретных мер государственного регулирования, составляющих содержание акта стратегического планирования, включая «дорожные карты», на реализацию которого направлен проектируемый нормативный акт. Отрицательный результат экспертизы регулирующего воздействия должен послужить основанием приостановления реализации программы, проекта, «дорожной карты» и проч. и проведения согласительных процедур в Правительстве Российской Федерации с участием представителей тех органов исполнительной власти, которые участвовали либо являются заинтересованными в разработке акта стратегического планирования и экспертизе воздействия.

В сфере таможенного регулирования оценка регулирующего воздействия осуществляется также в рамках деятельности Евразийской экономической комиссии. В ежегодном отчете о мониторинге проведения процедуры оценки регулирующего воздействия за 2020 год отмечаются ряд отличительных моментов по сравнению с предыдущими периодами анализа: увеличение проектов актов, подлежащих оценке воздействия; сокращение выявленных дефектов и предложений на 60%, а равно числа лиц, участвующих в публичных обсуждениях проектов на 18%; увеличение числа позитивных реакций на проектируемые решения на 3,3%; увеличение значения учета замечаний и предложений, поступивших по результатам публичных обсуждений, на 12,9% и содержащихся в заключениях по оценке воздействия на 11,9%. Количество и доля проектов решений Комиссии, на которые даны заключения об ОРВ в сфере таможенного регулирования в 2020 году составляет 17 (34,69%) (в 2019 году - 18 (48,65%)), а по которым проведены публичные обсуждения - 14 (23,73%) (в 2019 году - 24 (52,18%)). По общей оценке, в общем числе замечаний и предложений преобладают концептуальные и содержательные, минимальна доля технико-юридических и редакционных замечаний. Концептуально были выражены позиции относительно неукоснительного следования принципу единства таможенного регулирования, страновых особенностей таможенного декларирования, срочности таможенных процедур и другие. Содержательно было обращено внимание на особенности декларирования отдельных товаров, в частности, транзитных товаров, транспортных средств. В части стратегии наднационального регулирования указано на необходимость внедрения инструментария экспертизы фактического воздействия (ретроспективная оценка регулирования), учитывая эффекты реализации пилотного соответствующего проекта (утвержден распоряжением Коллегии ЕЭК от 22 января 2019 г. № 18) и конструирование нормативной правовой основы

экспертизы воздействия в отношении союзных международных договоров.¹ И в этой связи следует отметить позитивные союзные решения, которые могут быть восприняты в рамках российского национального правопорядка, в частности, установление срока проведения оценки фактического воздействия и презумпции положительных эффектов предпринимаемого регулирования (в наднациональном порядке предлагается установить трехлетний срок), а также срока отчетности по мониторингу процедур оценки воздействия (периодичность – один раз в два года). Как представляется, фиксация сроков создаст дополнительные условия для стабилизации оценки воздействия как одного из инструментов, обеспечивающих его жизненный цикл. В последующие годы (2021-2022) прослеживается увеличение активности представителей предпринимательского сообщества (в 2021 году количество предложений возросло на 29%, учет предложений, поступающих от участников внешнеэкономической деятельности составил до 70%; в 2022 году - на 20% и 50%, соответственно), также отмечается высокий показатель положительных заключений об ОРВ (более 87% в 2021 году и 97% в 2022 году). Такие показатели в целом свидетельствуют о значительной регуляторной активности Комиссии: в 2022 году зафиксировано значительное увеличение числа проектов, по которым была проведена процедура ОРВ (на 32% – по проектам, прошедшим публичное обсуждение, и на 49% – по проектам, получившим заключения об ОРВ).

Оценка фактического воздействия связана непосредственно с оценкой регулирующего воздействия, и в этом качестве может рассматриваться как заключительный (последующий) контроль регуляторных эффектов акта, в отношении которого проводилась оценка регулирующего воздействия. Но оценка фактического воздействия является более широкой по предметной области экспертизой, которая может быть использована в целях

1

URL:

<http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dobd/advpred/Documents/OPB/Отчеты/Отчет%20мониторинг%20ОРВ%20в%202020%20году.pdf>

ретроспективного регулирования и в механизме формирования обязательных требований. Многовекторность оценки фактического воздействия подтверждается нормативно.¹ Оценка фактического воздействия должна официально стать обязательным элементом мониторинга эффективности нормативных правовых актов.

И если оценка регулирующего воздействия проводится достаточно интенсивно, то оценка фактического воздействия реализуется в меньшей степени; количество актов, представленных к оценке фактического воздействия существенно ниже, нежели актов, представленных к оценке регулирующего воздействия. В этой связи, как представляется, ФТС России, а равно органы исполнительной власти в целом, должны обеспечить доступность информации об оценке воздействия не путем отсылки к regulation.gov.ru, а путем системного анализа и раскрытия информации о результатах оценки воздействия на собственном официальном сайте в разделе, представляющем отчетные документы о результатах деятельности.

¹ Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.05.2023) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.02.2015; <http://pravo.gov.ru> - 09.01.2021; Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 08.01.2021; Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 22.01.2019 № 18 «О реализации пилотного проекта по оценке фактического воздействия принятых решений Евразийской экономической комиссии» - URL: <http://www.eaeunion.org/>, 25.01.2019; Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830 (ред. от 10.12.2018) «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.06.2016; <http://www.pravo.gov.ru> - 14.01.2019.

Оценка фактического воздействия непосредственно связана с оценкой обязательных требований¹, в отношении применения которых установлены принципы и критерии². Законодатель исключил в отношении нормативных актов в области таможенного и валютного регулирования и контроля требование об их размещении на официальном сайте уполномоченного органа. Тем не менее, ФТС России такой перечень сформирован.³

Критерии оценки обязательных требований опосредованы динамикой экономической деятельности, показателями фактического исполнения обязательных требований, количеством и качеством (содержанием) обращений подконтрольных (поднадзорных) лиц по этому поводу и судебных решений по соответствующей категории споров. Эти критерии могут расцениваться как вполне реальные, позволяющие достаточно достоверно оценить эффекты обязательных требований и их регуляторный потенциал. Оценка фактического воздействия также определяется Минэкономразвития России в рамках разработанной методики.⁴ Эта методика акцентирует необходимость анализа исключительно экономических показателей эффектов фактического воздействия, что, как представляется, существенно ограничивает формирование общего объективного понимания регуляторных эффектов обязательных требований в части соотношения самих требований,

¹ Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 08.01.2021.

² Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.07.2020.

³ Перечень обязательных требований (утв. ФТС России) - URL: <http://customs.ru/>

⁴ Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830 (ред. от 10.12.2018) «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.06.2016; <http://www.pravo.gov.ru> - 14.01.2019.

экономических выгод и издержек, связанных с их соблюдением, и снижает ценность самой методики.

Кроме того, нельзя не обратить внимание на то, что показатели и критерии, которые используются в оценках воздействия имеют отношение не только к эффектам правового регулирования как одной из предпосылок стабильности и роста экономической деятельности, но и к иным факторам социально-экономического развития. И в этом контексте любые показатели и критерии могут не составлять прямой взаимосвязи с оценкой эффективности регулирования, которая будет установлена в рамках оценки воздействия. Соответственно, оценка воздействия, особенно прогнозная оценка, отдельного нормативного акта должна производиться в системной взаимосвязи с релевантным контентом регулирования, включающим общие цели и функции регулирования, иные акты в области регулирования, практику правореализации, уровень и особенности правосознания адресатов регулирования, а равно учитывать внеправовой контекст (политический, социологический и проч.) применения акта. И в этой связи одной из наиболее существенных представляется задача дифференциации последствий, порождаемых правовой регуляторикой и внеправовыми факторами, что, безусловно, также должно быть учтено в экспертизе воздействия.

Экспертизы воздействия также должны быть обеспечены мерами принудительного характера. На текущий момент фактически ответственность за содержание экспертизы и ее следствия не установлена, тогда как реальное их значение в нормотворчестве и нормореализации необходимо усилить путем установления прямой персональной ответственности руководителя органа исполнительной власти, его заместителей и ответственных исполнителей за полноту и достоверность проведения экспертизы воздействия.

Кроме того, оценка воздействия имеет безусловные перспективы и потенциал в условиях санкционного давления.¹ Эффективность антисанкционного механизма, имеющего, прежде всего, политическую и экономическую спецификацию, тем не менее, может быть обеспечена, в том числе, через оценку регулирующего и фактического воздействия как инструменты идентификации рисков негативных явлений, поиска альтернатив решения вопросов макро- и микроуровней экономической деятельности и экономического развития. Но исследования такого рода на сегодняшний день комплексно не проводились, что, как представляется, существенно затрудняет формирование оптимальных нормативно-правовых решений в условиях рисков и неопределенностей. И для ФТС России, как органа, функционал которого сосредоточен, главным образом, на вопросах экономической безопасности, это особенно актуально.

Эффективность регулирования, осуществляемого ФТС России, можно проследить также на основе ведомственных планов по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, поскольку практическое воплощение идей и инструментов транспарентности может способствовать своевременному реагированию на существующее и проектируемое регулирование. Анализ планов за последние три года (2020-2022 г.г.) свидетельствует об их содержательной схожести, что, с одной стороны, может свидетельствовать о стабильности ведомственных подходов как позитивный управленческий результат, а другой, этот же факт может демонстрировать отсутствие иных инструментов обеспечения прозрачности деятельности ведомства или поиска этих инструментов. В части нормативного регулирования пролеживаются три механизма относительно информационной открытости (подготовка и размещение на официальном сайте нормативных правовых актов, определяющих порядок, критерии и условия категорирования

¹ Старженецкий В.В., Бутырина В.А., Курицына К.С. Российское антисанкционное регулирование: современное состояние и пути совершенствования // Закон. - 2021. - № 3. - С. 119 - 142.

лиц, совершающих таможенные операции, планы-графики нормативно-правовой работы Минфина России), понятности нормативного регулирования (организация и проведение мероприятий с представителями бизнеса, на которых обсуждаются вопросы нормативно-правового регулирования и (или) правоприменительной практики), противодействия коррупции и мониторинга правоприменения (организация и проведение антикоррупционной экспертизы действующего и проектного регулирования, в т.ч. независимой, публичное информирование о ее результатах).¹

Как уже было отмечено, вопросы эффективности административных актов таможенных органов вписано в контекст идеи эффективности права в целом, которая весьма неоднозначна и противоречива в масштабе юридической доктрины в целом. Учитывая, что речь идет об административных актах, которые разнообразны по своим юридическим свойствам, имеет смысл говорить о регулировании (regulations) со стороны ФТС России в целом как предмета оценки эффективности. Эта позиция обоснована рядом факторов: ФТС России участвует в формировании общего правопорядка посредством формирования самостоятельного по предметной области регулирования блока национальной правовой системы, создает содержание и пространство регулирования, разрабатывает и использует регуляторные меры, не формализуемые посредством правовых норм, но имеющие правовую форму, что свидетельствует о дифференцированных объектах оценки эффективности и дифференцированных методов и инструментов оценки, поскольку эффективность системы регулирования, создаваемой ФТС России, в целом и в контексте национальной правовой системы и эффективность конкретного акта или метода, инструмента регулирования не могут быть абсолютно тождественными по объему и направленности. И в этом смысле эффективность нормативных актов (проектов нормативных актов) обеспечивается уже в основном

¹ URL: <https://customs.gov.ru/activity/programmy-razvitiya/plan-open>

сформированным комплексом методов и инструментов (правовая экспертиза, оценка воздействия, финансово-экономическое обоснование, антикоррупционная экспертиза, публичные обсуждения, материалы судебной практики и проч.), тогда как в отношении эффективности оценки актов ненормативного характера достаточная теоретико-методологическая база и инструментарий пока не сформирована, и возможность ее формирования не вполне очевидна, хотя определенный инструментарий также можно обозначить (мониторинг правоприменения, обращения граждан, материалы судебной практики и проч.).

При этом, как представляется, одним из ведущих факторов эффективности любого административного акта как проявления воли государства в лице уполномоченного органа выступает его обязательность (общая и частная), обусловленная механизмами принудительного обеспечения. Иными словами, любой административный акт эффективен изначально. Но это утверждение не свидетельствует об абсолютности фактора принуждения и отсутствии необходимости в специальном инструментарии оценки и обеспечения акта.

Применительно к последнему анализ ведомственного нормотворчества в системе таможенных органов позволяет утверждать его преимущественный формализм, связанный с оценкой именно формальной стороны акта, который дополняется анализом его эффектов только в установленных случаях. Этот анализ предполагает, прежде всего, выявление пробельности и коллизионности регулирования, обеспеченности акта механизмами реализации и контроля его исполнения. Иными словами, речь идет о достаточности эффективности акта в силу его соответствия формально-юридическим требованиям, но это соответствие не гарантирует его эффективности, а равно не предполагает возможности ее измерения. В результате можно предполагать невысокую степень точности оценки эффективности. По сути, это касается любой экспертизы нормативного акта (проекта нормативного акта). В частности, общие и ведомственные

правоположения, которые регламентируют проведение антикоррупционной экспертизы¹, определяют перечень коррупциогенных факторов, на основе которых производится идентификация тех положений, которые потенциально имеют коррупционную составляющую, что и составляет предмет этого рода экспертизы. Но, в то же время, представляется достаточно очевидным, что методика антикоррупционной экспертизы (общая и соответствующая ей ведомственная) имеет общий характер и не предполагает по смыслу сценарное осмысление последствий принятия конкретной нормы. Можно предполагать допустимость дополнительного анализа на выявление коррупционных рисков, хотя нормативно на сегодняшний день это не предусмотрено. В результате в рамках антикоррупционной экспертизы происходит исключительно сопоставление проектируемого (или действующего) регулирования критериям коррупционности, а сами критерии направлены на максимальную детализацию, прежде всего, процедурную, развития того или иного правового отношения. При этом, учитывая теоретико-методологическую доктрину, детализация имеет допустимые пределы, поскольку правовые нормы имеют известную степень общности, включая использование «каучукового» регулирования. Как следствие, методика проведения антикоррупционной экспертизы не обладает потенциалом высокой достоверности, поскольку не способна минимизировать правоприменительную дискрецию и спрогнозировать с высокой степенью вероятности социальные эффекты реализации акта. В то же время предложенные утверждения не являются

¹ В настоящее время имеет место значительный объем исследований, посвященных вопросам антикоррупционной экспертизы, прежде всего, в части поиска новых механизмов повышения ее эффективности. В частности: Хазанов С.Д., Бахтина М.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. - 2016. - № 3. - С. 59 – 67; Перевалов В.Д., Хазанов С.Д. О методологических основах оценки эффективности мер противодействия коррупции // Российский юридический журнал. - 2016. - № 2. - С. 22 – 31; Хазанов С.Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в российской федерации // Следователь. - 2013. - № 1. – С 59; Хазанов С.Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации // Право и практика. - 2012. - № 2. – С. 92-102.

обоснованием отказа от антикоррупционной экспертизы, поскольку она все же является инструментом прогнозирования эффективности актов (их проектов).

Идея эффективности нормативных административных актов таможенных органов также связана с финансово-экономическим обоснованием регулирования, которое можно интерпретировать как специфический вид экспертизы проекта акта и в качестве инструмента достижения эффективности проектируемого регулирования, а равно прогнозирования социально-экономических эффектов и рисков. На сегодняшний день этот вид экспертизы фактически не получил завершенной регламентации и ограничен в применении. В системе актов таможенных органов соответствующая методика отсутствует в ее официальном открытом варианте, что проявляется в формальном указании на влиянии на бюджет и негативно сказывается на обосновании проекта акта, поскольку такого рода обоснование выглядит, как минимум, неубедительно. При этом следует говорить о прямой корреляции финансово-экономического обоснования оценке регулирующего воздействия.

Также целесообразно упомянуть методику правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти¹, из смысла которой вытекает экспертиза социально - экономических и иных последствий реализации законопроекта. Как и в случае с финансово-экономическим обоснованием, можно констатировать отсутствие методики в ее официальном открытом варианте. Анализ этого направления обоснования проекта акта свидетельствует о его низкой содержательности и, по сути, формальности, что также не лучшим образом сказывается на прогнозе эффективности актов. В то же время, как представляется, такого рода прогноз по его потенциалу весьма позитивен.

¹ Приказ Минюста РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10.01.2001 «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Бюллетень Минюста РФ. - № 2. 2001.

В целом следует говорить о том, что экспертные практики в отношении нормативных актов (их проектов) в основном уже достаточно наработаны и активно, хотя и в разной мере, включены в нормопроизводство. В то же время объективно присутствует диссонанс в соотношении соответствия акта формально-юридическим требованиям и его эффективности, что способно порождать так называемый «эффект транспланта», поскольку акт может не быть воспринят правореализационной практикой. В части правореализационной практики оценка акта *ex ante* должна коррелировать социальному контексту, и в этой связи свое активное развитие должны получить институты финансово-экономической экспертизы и экспертизы социально-экономических и иных последствий с выходом на оценку регулирующего воздействия. Эта возможность не противоречит общей конструкции экспертиз актов и может быть в качестве примера реализована в отношении актов таможенных органов с последующим распространении на общий механизм ведомственного нормотворчества. Таким образом, может быть достигнуто повышение прогнозной ценности оценок акта, а равно его оценок *ex ante* и укрепление практик анализа в целом.

Учитывая специфику функционала и полномочий таможенных органов, эффективность производимых ими административных актов обусловлена, в том числе:

достаточностью обеспечения реализации публичных деклараций целей и задач ФТС России, вытекающих из актов Президента Российской Федерации о национальных целях и задачах развития¹ и актов ведомственного стратегического планирования², вписанного в общую систему

¹ Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях Российской Федерации на период до 2030 года».

² Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2020 г. № 1388-р.

стратегического планирования в Российской Федерации в части, касающейся реализации функций и полномочий ФТС России;

соответствием и обеспеченностью внутригосударственными¹ и надгосударственными соглашениями²;

участие в разработке и согласовании актов по вопросам таможенного регулирования³.

¹ В частности, Соглашение с Росфинмониторингом об информационном взаимодействии, позволяющее ФТС России получать сведения из перечня организаций и физических лиц, причастных к терроризму и распространению оружия массового уничтожения; информацию об участниках ВЭД, имеющих высокие риски вовлеченности в противоправную деятельность; данные из Единой информационной системы Росфинмониторинга в части сведений о наличии информации об операциях с денежными средствами или иным имуществом проверяемых лиц.

² Соглашение об особенностях применения обеспечения исполнения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин при перевозке (транспортировке) товаров в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита в рамках Высшего Евразийского экономического совета; соглашение с Государственным таможенным комитетом Республики Узбекистан об информационном сотрудничестве в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при трансграничном перемещении физическими лицами наличных денежных средств и (или) денежных инструментов; меморандум с ГТК Республики Узбекистан о взаимопонимании в области предупреждения, выявления и пресечения совершения участниками ВЭД сомнительных финансовых операций; соглашение с Центральным Банком Республики Куба по предупреждению, выявлению и пресечению совершения участниками ВЭД сомнительных финансовых операций; меморандум с Федеральным таможенным управлением (Швейцарская Конфедерация) о сотрудничестве в таможенных делах; меморандум с Государственным комитетом Туркменистана по статистике об обмене статистическими данными о взаимной торговле; протоколы с Государственным таможенным комитетом Республики Абхазия и Государственной таможенной службой Туркменистана об обмене документами и сведениями о таможенной стоимости товаров, перемещаемых во взаимной торговле с Российской Федерацией и другие.

³ ФТС России принимает активное участие в работе по совершенствованию Таможенного кодекса ЕАЭС как на площадке ЕЭК, так и при формировании позиции Российской Федерации на площадке Минфина России. В частности, в 2021 году в Минфин России направлено более 30 инициативных предложений ФТС России по поправкам в ТК ЕАЭС, сформирована согласованная позиция по более чем 100 поправкам, предложенным государствами – членами ЕАЭС и бизнес-сообществом, а также ФТС России участвовала в разработке и согласовании 175 актов органов ЕЭК. – URL: <https://customs.gov.ru/activity/results/itogovye-doklady-o-rezul-tatax-deyatel-nosti>.

3.2. Обеспечение законности административных актов таможенных органов

Законность является неотъемлемым имманентным свойством любого правового акта вне зависимости от его сферы применения, признаков, качеств и функционального предназначения. В отношении административных актов это свойство приобретает особую актуальность, будучи включенным в общий организационно-правовой механизм обеспечения оптимальности и эффективности публично-управленческой деятельности в качестве основной правовой формы принимаемых решений и совершаемых действий.

Как известно, юридико-семантическая определенность законности как правовой категории весьма разнопланова и многоаспектна: в специальных источниках она рассматривается, прежде всего, в контексте спецификации правового режима обеспечения правопорядка, системы принципов функционирования различных субъектов социальной жизнедеятельности, системы методов публично-управленческой деятельности. При этом в любом случае законность может быть интерпретирована как некоторая система требований, характеризующая социальную жизнедеятельность в статике (результаты функционирования участников социальной жизнедеятельности) и в динамике (порядок функционирования участников социальной жизнедеятельности), и в наиболее концентрированной и значимой степени сопровождающая публично-властную управленческую деятельность. Кроме того, следует отметить, что законность может рассматриваться в узком (следование, собственно, закону; деятельность на основании и во исполнение закона) и широком значениях (следование всем формам объективации правовых норм; деятельность на основании и во исполнение всех форм объективации правовых норм).

Законность в национальной правовой системе имеет конституционное закрепление, как прямое (на уровне «буквы»), так и на уровне «духа».

Структура и содержание законности как правовой категории являются в целом достаточно изученными в отечественной правовой доктрине, что, само

по себе, не исключает достаточного разнообразия авторских подходов при общем содержательном акценте на вопросах единства законности, верховенства права и закона, структурированности и сбалансированности законодательства, правосознания и правовосприятия, гарантированности прав, свобод и законных интересов всех участников социального взаимодействия, равенства перед законом вне зависимости от каких-либо социальных, политических, биологических и иных индивидуальных или родовых (групповых) признаков тех или иных участников социального взаимодействия, неотвратимости юридической ответственности. При этом значительное внимание в научных источниках уделяется содержанию законности в связи и по поводу организации и деятельности публичной администрации, особенности в рамках взаимодействия с невластными субъектами (гражданами и организациями) как наиболее чувствительной и репрезентативной гранью соприкосновения государства и общества, предполагающего четкое понимание условий и пределов вторжения в сферу индивидуальной свободы.¹ В этой связи в доктрине представлено понимание позитивной и негативной моделей законности, дифференцируемых на основании степени связанности государственной администрации законом.²

Административные акты в контексте категории законности проявляют себя в сочетании внешнего регулирования и, своего рода, саморегулирования: с одной стороны, административные акты в соответствии с присущими им свойствами обеспечивают общее (универсальное) и индивидуальное регулирование, адресатами которого выступают граждане и организации; с другой – административные акты, принимаемые уполномоченными публично-властными субъектами, обеспечивают правовую основу регулирования

¹ Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.В. Субановой. – М., 2017. – С. 373-374; Мелехин А.В. Проблемы повышения эффективности административного законодательства в современной России // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2015. – № 2. – С. 72-76; Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние / Законность в Российской Федерации. – М., 1998 и др.

² Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М., 2015. – С. 18.

собственной жизнедеятельности. В обоих случаях фиксируется свойство законности акта и его последствия при условии наличия у публично-властного субъекта конкретных нормотворческих полномочий и следования нормотворческим процедурам, включая установленные ограничения и обязательные (при наличии) консультативные и экспертные процедуры, что составляет два ключевых измерения законности административного акта, обеспечивающих его качественные параметры как документа, так и регулятивные и охранительные свойства как юридически значимого регуляторного инструмента. Ситуация с индивидуальными административными актами, по сути, аналогична, поскольку речь также идет о наличии установленных действующих регулированием полномочий на производство акта посредством соответствующих административных процедур с учетом предусмотренных пределов и ограничений на издание акта. То же можно утверждать в отношении актов интерпретационного характера.

Административные акты, как уже было показано, концентрируют единство содержания (нормативные, интерпретационные или индивидуально-конкретные предписания), формы (официальный документ) и процедур (проявление односторонне-властного волеизъявления), которое системно обеспечивает свойство их законности. Именно это свойство во взаимосвязи с презумпцией действительности акта обеспечивает использование конкретного акта в правовом опосредовании социального взаимодействия. Кроме того, законность административного акта обусловлена, среди прочего: спецификацией функционирования акта в общей системе правовых актов в соответствии принципами права, конституционным законодательством, принципами и актами международно-правового регулирования, текущим законодательством («связанность» актами большей юридической силы (в отношении административных актов нормативного характера); обусловленность требованиями конкретных актов законодательного, подзаконного и иного регулирования (в отношении актов индивидуально-конкретного характера); законностью ведомственной нормотворческой,

правоисполнительной и правоприменительной деятельности. В этой связи в научной литературе¹ обоснованно указывается на объективные сложности в установлении иерархических взаимосвязей между актами и, как следствие, в идентификации юридического статуса (юридической силы) акта, а также на неопределенности порядков принятия актов, особенно в ситуации допустимости дискреционного регулирования и общей нестабильности нормативного оформления системы административных актов, что, в совокупности, безусловно, негативно сказывается на свойстве законности административных актов.

Свойство законности административных актов реализуется через систему требований, которые достаточно описаны в доктрине административного права.² В целом эти требования сводятся к следующим позициям: компетентность принимающего субъекта по предметам ведения, кругу полномочий и пространству их реализации, по кругу адресатов; «связанность» и обусловленность действующим законодательством (понятие законодательства в данном контексте используется в широком значении); определенность по форме акта; процедурная определенность. Иными словами, законность административного акта означает его основанность на законе в части мотивации установленной законом компетентностью уполномоченного

¹ Порываев С.А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Сергей Александрович Порываев - М., 2018. – С. 99.

² Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М., 2015. – С. 187-189; Формы и методы государственного управления в современных условиях развития / под ред. С.В. Запольского. – М., 2017. – С. 136-144; Старилов Ю.Н. Правовые акты управления: понятие, признаки, значение и функции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». - 2000. - № 1. - С. 129-152; Аржанов В.В. Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2016. - № 2. - С. 189-194; Волкова Л.П. Административно-правовой аспект разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 9. - С. 41-44; Ярковой С.В. Требования законности административных правоприменительных актов и административных действий // Административное право и процесс. - 2017. - № 2. - С. 67-71 и др.

субъекта, требованиями закона об издании акта, сообразным закону целеполаганием, нормопроизводственными правилами, что означает в целом основанность на законе цели, порядка и результата (последствия) издания акта как условий безопасности, стабильности и предсказуемости административного регулирования. Указанные требования на текущий момент, к сожалению, не получили достаточной системной нормативной определенности и являются, главным образом, достоянием доктрины. В то же время такого рода определенность объективно необходима, поскольку законность административных актов выступает в качестве одного из постулатов и, одновременно, ориентиров функционирования публичной администрации в социально значимых целях в режиме «хорошего управления» («умного управления», «надлежащего управления», «эффективного управления»), обеспечивая необходимый баланс и гармонизацию публичного и частного интересов¹.

Практика демонстрирует наличие так называемых «дефектных» актов, понятие которых обсуждается в научных источниках.² Обсуждение касается,

¹ Штатина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010. – С. 27-28; Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М., 2015. – С. 31; Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 2. – С. 115-128; Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 4-15; Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. – 2016. – № 8. – С. 18-28; Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 7-14; Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 11. – С. 64-71 и др.

² Андреев Д.С. Понятие дефектного административно-правового акта // Административное право и процесс. – 2010. – № 6. – С. 12-14; Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Денис Сергеевич Андреев – М., 2011. – С. 9; Новоселов В.И. Законность актов органов управления. – М., 1968. – С. 107; Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. – М., 2010. – С. 158, 159, 166, 250, 251; Давыдов

в основном, объема содержания «дефектности»: «дефектность» образуется либо нарушением любых требований, предъявляемых к актам, либо только требований законности (полностью или в части). Как представляется, следует поддержать позицию о значимости объема указанного понятия не для идентификации акта как «дефектного», а для конструирования системы такого рода актов, как минимум в силу того, что «дефектность» может иметь своим следствием признание акта недействительным полностью или в части посредством использования различных способов воздействия на его юридическую силу¹ (отмена в судебном или административном порядке, приостановление действия).

«Дефектность» акта может быть образована нарушениями требований к целеполаганию, компетентности (нарушение пределов предмета ведения и полномочий), содержанию, форме, процедурам ведомственного нормопроизводства или иным процедурам производства акта (в отношении индивидуальных и интерпретационных актов).

Различные дефекты (пороки) административного акта порождают его оспоримость или ничтожность² как свидетельство противоречия порочного волеизъявления конкретного публично-властного субъекта волеизъявлению государства, выраженному в конкретных актах законодательства³. Оспоримость акта предполагает, учитывая презумпцию действительности,

К.В. Дефектность и недействительность административных актов: взгляд законодательства об административных процедурах // Административное право и процесс. - 2020. - № 5. - С. 22 – 26; Давыдов К.В. Принцип пропорциональности в российском административном праве: проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. - 2021. - № 12. - С. 12 - 15.

¹ Правовые акты: оценка последствий: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2011 – С. 51.

² Деменчук Д.В. Оспоримость и ничтожность правовых актов управления // Административное право и процесс. – 2017. - № 2. – С. 55-57; Шерстобоев О.Н. Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция // Сибирское юридическое обозрение. - 2021. - Том 18. - № 2. – С. 228-242.

³ Жданов А.А. О действительности актов государственного управления // Правоведение. – 1964. - № 1. - С. 54-55.

доказывание его порочности как основания прекращения действия.¹ Вопросы оспоримости акта управления решаются в порядке административного судопроизводства, арбитражного судопроизводства, в том числе по результатам надзорной деятельности органов прокуратуры². Ничтожность акта обоснована порочностью юридически-властной природы акта, включая вопросы нарушения пределов компетенции издавшего его органа.³ Разграничение порочных актов состоит, главным образом, в установлении момента прекращения их юридической силы. В то же время нельзя не отметить, что дифференциация порочных актов имеет место, прежде всего, на уровне теоретических разработок, поскольку фактически полноценный правопорядок в области административных актов в национальной правовой системе не сформирован⁴, критериальная определенность их дефектности отсутствует, что не исключает официальных позиций (законодательных и судебных) относительно влияния на юридическую силу акта, в отношении которого доказан порок⁵: в частности, статья 91 Закона № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской

¹ Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. – 2015. – № 9. – С. 39.

² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 14.02.2024) // <http://pravo.gov.ru>, 09.03.2015; <http://pravo.gov.ru> - 17.02.2023; Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; <http://pravo.gov.ru> - 18.03.2023; Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50

"О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»// «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 2, февраль, 2019.

³ Лученко Д.В. Обжалование административных актов в свете практики Страсбургского суда // Административное право и процесс. – 2015. – № 11. – С. 86.

⁴ Стариков Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. – 2019. – № 4 (39). – С. 8–27.

⁵ Шерстобоев О.Н. Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Том 18. – № 2. – С. 234.

Федерации»¹ содержит официальное признание недействительности решений по результатам контрольно-надзорных мероприятий, проведенных с грубым нарушением установленных требований, но путем доказывания допущенных нарушений в установленном порядке перед уполномоченным субъектом, что выглядит как попытка законодателя, с одной стороны, преодолеть классическую теорию ничтожности акта, с другой – обеспечить недопустимость порождения юридически значимых последствий актами, очевидно грубо причиняющими неудобство гражданам и организациям, тем не менее презюмируя его реальность (доктрина *functus officio*), что демонстрирует обусловленность признания ничтожности акта правовыми позициями уполномоченных субъектов (прежде всего, судов) и правовой доктриной, не отрицая в целом возможность ничтожности акта как правового явления. Применительно к нормативным основам таможенного регулирования в этой связи следует обратить внимание на некоторые положения Закона № 289-ФЗ, которые касаются действительности решения таможенного органа о беспорном взыскании подлежащих уплате денежных средств (статья 75) и отказа лица от самозащиты (статья 285). В то же время в первом случае законодатель позиционирует, по сути, ограниченную недействительность решения, преодолимую в судебном порядке.

В этой связи отдельный интерес представляют комплексы взаимосвязанных актов, произведенных последовательно с последовательным обоснованием предыдущим актом, первоначальный из которых признается порочным.² Соответственно, возникает вопрос о юридической судьбе

¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020.

² Южно-Африканский вариант парадокса Оудекраала (Шерстобоев О.Н. Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция // Сибирское юридическое обозрение. - 2021. - Том 18. - № 2. – С. 239. Также в этой связи можно указать на такие работы О.Н. Шерстобоева, как: Административное усмотрение в случае отмены административного акта // Административное право и процесс. - 2022. - № 1. - С. 15 – 21; Дискреционные административные акты: проблемы определения и судебного контроля // Журнал российского права. - 2022. - № 6. - С. 78 – 90; Законность

промежуточных актов, которая в судебной практике может быть решена по принципу следования судьбе первоначального акта, причем ничтожность акта признается с момента производства акта, а не с момента принятия соответствующего судебного решения, хотя, следует отметить, что ничтожность акта связывается исключительно с установлением его незаконности.¹ С другой стороны, такого рода конкретные казуальные правовые позиции, во-первых, не могут преодолеть «квалифицированное молчание» законодателя по этому вопросу, во-вторых, напротив, могут использоваться в качестве инструментария условно «добросовестного» преодоления незаконности первоначального акта.

Анализ сложившейся доктрины административного и административно-процессуального права позволяет выявить механизмы обеспечения законности административных актов: в рамках ведомственного нормотворчества (различного рода экспертизы проектов административных актов нормативного характера), контрольных мероприятий уполномоченных вышестоящих субъектов административной власти, мониторинга производимых актов, судебного надзора (включая судебный конституционный надзор²), прокурорского надзора.

Указанные выше позиции общеправовой доктрины, а равно доктрины административного права и административного процесса позволяют допустить их использование относительно содержания и воплощения принципа законности административных актов таможенных органов. Ряд положений, которые характеризуют механизмы обеспечения законности административных актов таможенных органов, уже получили свое развитие в предыдущих разделах – в рамках исследования системы такого рода актов,

дискреционного административного акта: проблема подконтрольности // Административное право и процесс. - 2022. - № 11. - С. 9 – 14).

¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 17.09.2018 № Ф09-4666/18 (дело № А60-8458/2018) - URL: <https://ras.arbitr.ru/>

² Бакаева О.Ю. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в толковании норм таможенного законодательства // Внешнеторговое право. – 2008. - № 2.

включая некоторые результаты судебного надзора, и обеспечения их эффективности, особенностей ведомственного нормотворчества.

Вопросы обеспечения законности в рамках ведомственного нормотворчества обоснованы значительной активностью этого направления деятельности ФТС России, как в рамках подготовки собственно нормативных административных актов, так и в рамках включенности в законотворческий процесс и подзаконное нормотворчество иных субъектов. Так, в течение 2021 года ФТС России подготовлено в инициативном порядке 65 проектов законодательных актов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, рассмотрено: проектов федеральных законов – 165; проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов – 38; проектов актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации - 510.

В 2022 году было рассмотрено: проектов федеральных законов - 157; проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации на проекты федеральных законов - 34; проектов актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации - 720. В течение 2022 года были разработаны в инициативном порядке и направлены в Минфин России 70 проектов актов; Минюстом России зарегистрированы 65 приказов ФТС России, отказов в государственной регистрации не было, что говорит в целом о высоком качестве подготовки нормативных правовых актов ФТС России.

Особенности текущей геополитической ситуации и состояния национальной экономической безопасности обусловили в 2023 году увеличение активности участия ФТС России в работе по нормативно-правовому проектированию. Так, рассмотрено: проектов федеральных законов - 183; проект актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации - 581; проектов заключений, официальных отзывов и поправок Правительства Российской Федерации на проекты федеральных

законов – 47; проведена правовая экспертиза более 70 проектов правовых актов, разработанных в инициативном порядке структурными подразделениями ФТС России, а также в соответствии с поручениями Минфина России с целью совершенствования правового регулирования таможенного дела.¹ Нормотворческая деятельность осуществлялась в соответствии с планами-графиками, в том числе, ведомственными, и поручением Правительства Российской Федерации.

Реализация планов-графиков ведомственного нормопроизводства в 2021-2023 г.г. составляет от 50 до 100%.

Наиболее существенно вопросы законности административных актов таможенных органов касаются актов ненормативного характера, о чем свидетельствует достаточно высокий запрос на судебное обжалование решений таможенных органов. Традиционно высокая спорность сохраняется по вопросам определения таможенной стоимости и классификации товаров, например, в части включения в таможенную стоимость лицензионных платежей (крайне редко решения принимаются в пользу импортера²), дивидендов (судебная практика, как правило, положительная в пользу импортеров³), расходов на опытно-конструкторские работы⁴; корректировки таможенной стоимости таможенным органом (есть примеры судебных решений не в пользу таможенного органа⁵), вычета расходов на перевозку

¹ URL: https://customs.gov.ru/storage/document/document_info/2024-03/04/id_2023.pdf

² Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 30.01.2020 г. по делу ООО «Шотт Фармасьютикал Пэккэджинг» (№ А43-49692/2019) с учетом Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49, Пояснительных примечаний к Соглашению по применению статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. - URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/uew8tlV9VqLV/>

³ Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 20.05.2020 г. по делу ООО «ССАБ Шведская Сталь СНГ» (№ А56-137218/2019) - URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/anC50oU4hgWb/>

⁴ Решение Арбитражного суда Нижегородской области от 09.06.2020 г. по делу ООО «Завод Автокомпонент» (№ А43-49518/2019) - URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/e2L0yCiPbVda/>

⁵ Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 04.03.2020 г. по делу ООО «Русский рыбный мир» (№ А56-133093/2019) - URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/apP9DIupMZq/>

товаров по таможенной территории ЕАЭС из таможенной стоимости ввозимых товаров¹ и другие. При этом необходимость формирования положительной практики рассмотрения судами споров о корректировке является приоритетной задачей в работе таможенных органов, о чем было заявлено еще в 2016 году.² Как отмечает О.Ю. Бакаева: «Подавляющее большинство споров, возникающих в таможенной сфере, обусловлено конфликтом между частными и публичными интересами, вытекающим из реализации таможенными органами фискальной функции».³

Важность обеспечения законности актов ненормативного характера подтверждается и статистической информацией.⁴ В частности, количество возбужденных дел об административных правонарушениях в 2021 году на 21% увеличилось по отношению к 2020 году (138 818 дел против 114 547 дел, соответственно), причем преобладают дела, административные наказания по которым назначаются уполномоченными должностными лицами таможенных органов (105 867 в 2021 году (92 929 в 2020 году) против 17 788 дел, наказания по которым назначено судом или иным уполномоченным органом (20 271 в 2020 году). В 2022 году количество возбужденных дел увеличилось на 5,8% (146 936). Количество дел, по которым назначены наказания должностными лицами таможенных органов составило 123 920. В 2023 году количество возбужденных дел также увеличилось на 6,2% (156 104), увеличение касается также числа дел, возбуждаемых электронными таможами (с 7 455 в 2022 году до 11 599 в 2023 году). Должностными лицами таможенных органов назначены наказания по 135 856 делам об АП.⁵

¹ Решение Арбитражного суда Смоленской области от 11.03.2020 г. по делу ООО «Миле СНГ» (№ А62-3756/2019) - URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/hUUrhcCPiQrP/>

² Информация ФТС России «Обзор судебной практики по вопросам применения судами положений постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 2016 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства» - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218781/

³ Бакаева О.Ю. Ответственность таможенных органов и их должностных лиц: вопросы судебной практики // Судья. - 2018. - № 9. - С. 40 - 44.

⁴ <https://customs.gov.ru/activity/results/itogovye-doklady-o-rezul-tatax-deyatel-nosti>

⁵ URL: https://customs.gov.ru/storage/document/document_info/2024-03/04/id_2023.pdf

Средний показатель оспаривания постановлений о назначении наказания с 2007 года составляет около 8% и сохраняется неизменным до настоящего времени. По официальным данным ФТС России, до 90% решений таможенных органов при их обжаловании в судебном порядке признаются судами законными и обоснованными. Помимо решения вопросов об административной ответственности в числе административных актов ненормативного характера принимаются решения о запрете въезда в Россию иностранным гражданам и лицам без гражданства¹. В этой связи ФТС России проводит необходимую профилактическую работу.² В этой связи также следует обратить внимание на электронный сервис «Подача жалоб в таможенные органы» в АПС «Личный кабинет», обеспечивающий цифровизацию процесса подачи и рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов.

ФТС России отмечает в 2023 году тенденцию к снижению конфликтности в области таможенного регулирования, что проявилось в снижении обращений за судебной оценкой решений таможенных органов на 13,8%, а также в снижении количества судебных решений, принятых не в пользу таможенных органов на 5,7%. Снизилось на 9,6% количество поступивших в таможенные органы жалоб; доля удовлетворенных вышестоящими таможенными органами жалоб из числа рассмотренных по существу снизилась на 2,3% и составила 53,4%. В то же время снижение фиксируется по сравнению с 2022 годом, и пока не может считаться устойчивым показателем. Кроме того, предъявляемый уровень конфликтности обусловлен не только эффективностью реализации функций и полномочий таможенных органов, но и объективной потребностью минимизации последствий напряженной геополитической обстановки и поддержки

¹ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 34. - Ст. 4029; URL: <http://pravo.gov.ru> - 04.03.2022.

² В рамках постоянной комиссии по вопросам профилактики правонарушений в сфере таможенного дела Экспертно-консультативного совета, вебинары с участниками ВЭД и др.

экономической активности, что обуславливает последние тенденции правового регулирования в области таможенного дела, в том числе, по вопросам привлечения к ответственности. При этом значение контрольного показателя реализации Стратегии «Доля жалоб, поданных и рассмотренных в электронной форме, в общем количестве жалоб» по итогам 2023 года составило 29,82% (плановое значение 10%). Показатель деятельности Федеральной таможенной службы на 2023 год «Доля решений таможенных органов, отмененных в судебном и досудебном порядке, по отношению к общему объему декларационного массива» по итогам 2023 года ФТС России составил 0,24% (плановое значение не более 0,25%).¹

В то же время не все возможности своевременно используются таможенными органами, прежде всего, ФТС России, для обеспечения законности производимых административных актов ненормативного характера. Иными словами, реализация принципа законности должна оцениваться не только с позиции свойств уже произведенного акта как действия, но и с позиции отсутствия такого производства как бездействия.

В частности, одно из проверочных мероприятий Счетной палаты Российской Федерации в отношении отдельных направлений деятельности таможенных органов показала отсутствие достаточного своевременного нормативного регулирования, что негативно сказалось на состоянии прав и законных интересов участников внешнеэкономической деятельности, а равно существенным образом затронуло интересы государства²:

отсутствие разработанных профилей рисков по включению в структуру таможенной стоимости лицензионных и иных подобных платежей повлекло ненадлежащее исполнение ФТС России полномочий по контролю за деятельностью территориальных органов, а равно занижение таможенных пошлин и налогов при декларировании товаров;

¹ URL: https://customs.gov.ru/storage/document/document_info/2024-03/04/id_2023.pdf

² URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/2e4/2e4755c636ea380d698bd99a9c2caafe.pdf>

необоснованное возбуждение дел об административных правонарушениях, что повлекло потери федерального бюджета в виде неполученных доходов от административных штрафов. С другой стороны, имеют место иные ошибки в части нарушения норм процессуального и материального права, допущенные таможенными органами, при возбуждении дел об административном правонарушении и, как следствие, необоснованное возбуждение дела;

уже достаточно продолжительное время реестры системных проблем российского бизнеса фиксируют преобладающее число жалоб субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности на неправомерность решений таможенных органов по корректировке таможенной стоимости и необоснованность проведения дополнительных проверок. При этом инструментарий преодоления этой ситуации сформирован Союзным Таможенным кодексом, а также Законом № 289-ФЗ, но не был обеспечен соответствующими нормативными решениями Минфина России и ФТС России с целью соблюдения прав участников внешнеэкономической деятельности на получение Предварительных решений по стоимости и Консультаций по стоимости. Непринятие такого решения было мотивировано отсутствием соответствующей позиции в плане-графике проектного нормотворчества, что, безусловно, не может служить аргументацией фактического неисполнения закона. Кроме того, фиксировались случаи просрочки принятия необходимого акта даже при условии его включения в план-график¹. Бездействие в части подзаконного обеспечения реализации

¹ Порядок таможенного контроля таможенной стоимости товаров, вывозимых из Российской Федерации, был утвержден приказом Минфина России от 26 августа 2020 г. № 175н. В соответствии с Планом-графиком (пункт 17), данный проект приказа указан как нормативный правовой акт, принятие которого необходимо в первоочередном порядке с предполагаемым сроком принятия в феврале 2019 года (просрочка более 1,5 лет) - URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/2e4/2e4755c636ea380d698bd99a9c2caafe.pdf>.

таможенного законодательства имеет место и в отношении иных направлений регулирования, а равно в части прекращения действия отдельных актов¹.

В целом механизм обеспечения законности административных актов таможенных органов представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых инструментов, позволяющих обеспечить соответствие производимых актов установленным требованиям. Поскольку система административных актов таможенных органов представляет собой часть общей системы административных актов, сформированную в контексте специфической предметной области регулирования, постольку инструментарий обеспечения законности имеет общие начала в масштабе всей системы, направленной на достижение целей оптимальной организации жизнедеятельности граждан, национального развития и безопасности. В таком ключе интерпретируется механизм обеспечения законности административных актов в доктрине административного и административно-процессуального права, используя судебные и внесудебные правовые ресурсы по выявлению и устранению (преодолению) нарушений требований законности, как в рамках административного дела (например, в порядке судебного надзора), так и вне таких рамок (например, в ходе контрольно-проверочных мероприятий, в порядке правовой экспертизы и проч.).²

Прежде всего, речь идет в целом о различного рода проверках (государственных, общественных, частных)³ как универсальном инструменте

¹ Инструкция о действиях должностных лиц таможенных органов по проведению проверки правильности определения, декларирования таможенной стоимости товаров, ввозимых (ввезенных) на таможенную территорию Союза, при контроле, проведении дополнительной проверки и корректировке таможенной стоимости, утвержденной приказом ФТС России от 13 октября 2017 г. № 1627. Утратила силу

² В частности, об этом пишет Ю.Е. Аврутин, Н.Г. Салищева и другие авторы (Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. - 2015. - № 11. - С. 4-15; Салищева Н.Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. - 2017. - № 6. - С. 5-12).

³ Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект). – СПб., 2006. - С. 101-102; Чепурнова Н.М., Дюкова Е.А. Конституционно-правовые основы

наблюдения и установления деятельности заданным параметрам применительно к административным актам. Известными последствиями проверки законности административных актов в случае выявления их дефектности является их отмена, приостановление действия. При этом полномочия по проверке законности административных актов, включая ведомственные проверки, определяются достаточно широким кругом нормативных правовых актов.¹ Но при этом следует констатировать, что, как правило, проверки имеют последующий характер и касаются только принятого регулирования (нормативного и индивидуального). В отношении индивидуального акта возможна также проверка принятого, но не вступившего в силу акта. В отношении нормативного акта прямого указания не такого рода проверки не установлено, но и не исключено. Предварительная проверка акта фактически возможна только в порядке проведения экспертиз акта или его согласований.

Важнейшую роль играют судебные проверки законности административных актов таможенных органов. Судебные органы в данном случае занимают реактивную позицию. Порядок проверки актов нормативного и ненормативного характера существенно различаются по

контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации. – М., 2009. – С. 29-39 и другие.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020; Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» – URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.11.2020; Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. - Ст. 4472; Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 14.02.2024) – URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.03.2015; <http://pravo.gov.ru> - 17.02.2023; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1; URL: <http://pravo.gov.ru> - 28.02.2023; Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 26.06.2023) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 15. - Ст. 1395; Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 09.11.2023) «О Министерстве финансов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 31. - Ст. 3258; Указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10 (ред. от 09.10.2023) «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2023. - № 3. - Ст. 553 и др.

порядку регулирования, процедуре и последствиям. В отношении актов нормативного характера в соответствии с принципом разделения властей суд полномочен признать акт недействующим, не отменяя его непосредственно. По сути, речь идет о дисквалификации нормативных положений, что свидетельствует об усеченном характере судебного нормоконтроля,¹ в отличие от более широкого содержательного контента нормоконтроля в системе исполнительной власти. Значение судебного нормоконтроля в гармонизации публичного и частного интереса безусловно, в том числе и прежде всего в силу организационно-функциональной независимости судебной власти в системе разделения властей, на что указывалось еще в дореволюционных исследованиях², а равно в современной доктрине³, и роль суда в обеспечении законности административных актов в целом неуклонно возрастает.

В то же время в отношении нормативных актов таможенных органов судебная практика по их оспариванию не так велика. Можно говорить о позитивной (нормативный акт не был дисквалифицирован полномочью или в части (например, Решение Верховного Суда РФ от 28.02.2022 № АКПИ21-1124⁴, Апелляционное определение по делу № АПЛ21-400⁵, Решение по делу № АКПИ21-612⁶ и другие)) и негативной (нормативный акт был дисквалифицирован полномочью или в части (например, Решение по делу №

¹ Чепурнова Н.М., Дюкова Е.А. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья. - 2007. - № 10. - С. 16-18; Васильева А.Ф. Косвенный судебный контроль законности административных актов // Вестник гражданского процесса. - 2021. - № 3. - С. 259 - 292.

² Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права) / Цит. по: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX — начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. статья Ю.Н. Старилова. — Воронеж, 1999. - С. 99.

³ Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право. — М., 2017. - С. 22.

⁴ URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-28022022-n-akpi21-1124/>

⁵ URL: <https://legalacts.ru/sud/apellatsionnoe-opredelenie-apellatsionnoi-kollegii-verkhovnogo-suda-rf-ot-02112021-n-apl21-400/>

⁶ URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rf-ot-07102021-n-akpi21-612/>

АКПИ19-685¹, Апелляционное определение по делу № АПЛ19-546² и другие) судебной практике. Также следует отметить решения, принятые в порядке судебного нормоконтроля, по совместным нормативным актам, одним авторов которого являлась ФТС России (например, Решение Верховного Суда РФ от 18.05.2023 № АКПИ23-241³, Апелляционное определение по делу № АПЛ21-400⁴ и другие). Можно утверждать, что преобладает практика позитивного нормоконтроля, что свидетельствует о достаточно высоком уровне соблюдения требования законности при производстве таможенными органами нормативных актов и актов, обладающих нормативными свойствами.

Следует отметить существенное разнообразие по формам оспариваемых актов: судебной оценке подлежали различной формы акты, имеющие нормативный характер или соответствующие свойства (положения, приказы, инструкции, порядки)⁵, формы документов⁶, разъяснения⁷, письма⁸.

В части заявляемых административными истцами требований, как правило, речь идет:

о нарушении порядка введения в действие нормативного акта. В частности, при наличии оснований акт не подается на государственную регистрацию, хотя непосредственно затрагивает права и законные интересы граждан и организаций.⁹ При этом также может возникнуть спор о

¹ URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-05112019-n-akpi19-685/>

² URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-apelliatsionnoi-kollegii-verkhovnogo-suda-rf-ot-28012020-n-apl19-546/>

³ URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-18052023-n-akpi23-241/>

⁴ URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-apelliatsionnoi-kollegii-verkhovnogo-suda-rf-ot-02112021-n-apl21-400/>

⁵ Апелляционное определение по делу № АПЛ21-267 - URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-apelliatsionnoi-kollegii-verkhovnogo-suda-rf-ot-12082021-n-apl21-267/> и другие

⁶ Решение по делу № АКПИ21-1124 - URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-28022022-n-akpi21-1124/>

⁷ Решение по делу № АКПИ21-612 - URL: <https://customs.gov.ru/folder/648>

⁸ Решение по делу № АКПИ20-168 - URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26052020-n-akpi20-168/>

⁹ Решение Верховного Суда РФ от 05.11.2019 N АКПИ19-685 - URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-05112019-n-akpi19-685/>; Апелляционное определение от 28.01.2020 по делу № АПЛ19-546 - URL: <https://customs.gov.ru/folder/648?page=4>

нормативных свойствах акта и иерархической коллизии с актами большей юридической силы. Например, в споре между ООО «Метеор» и ФТС России административный истец указывал на нормативные свойства методических рекомендаций, которые были применены к административному истцу Уссурийской таможней при производстве таможенного контроля в виде осмотра/досмотра перемещаемого товара, и их несоответствие ТК ЕАЭС и Закону № 289-ФЗ. ФТС России настаивала на том, что Методические рекомендации не обладают нормативными свойствами. Заинтересованное лицо Минюста России поддержало административного истца, указав на то, что рекомендации имеют различные недопустимые для акта рекомендательного характера формулировки долженствования. Суд стал на сторону истца;

о коллизии с актами большей юридической силы. В этой связи дополнительно может также возникнуть проблема согласованности нормативного акта таможенного органа с нормативным актом большей юридической силы по времени действия. Ранее уже указывалось на «опаздывающее» регулирование со стороны таможенных органов (в акте содержатся ссылки на акты большей юридической силы, прекратившие свое действие), что, в свою очередь, становится основанием для оспаривания акта в судебном порядке;¹

о превышении пределов полномочий².

Ненормативные акты таможенных органов подлежат судебному контролю в значительно большем объеме. Результатом такого контроля становятся принципиальные правовые позиции, которые затем выступают как отправные точки в формировании баланса частного и публичного интереса в сфере таможенного регулирования и в защите прав и законных интересов

¹ Решение по делу от 15.11.2018 № АКПИ18-937 – URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-15112018-n-akpi18-937/>

² Решение по делу от 14.06.2018 № АКПИ18-380 – URL: <https://legalacts.ru/sud/reshenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-14062018-n-akpi18-380/>; Решение по делу от 26.02.2014 № ВАС-19853/13 – URL: <https://www.alta.ru/tamdoc/14a19853/>.

граждан и организаций. В частности, большой интерес представляют решения о допустимости оспаривания уже отмененного акта. В этой связи была сформулирована правовая позиция о том, что сама по себе отмена оспариваемых решений не препятствует рассмотрению по существу заявления о признании акта недействительным, если им были нарушены законные права и интересы граждан и организаций.¹

В части оспаривания ненормативных актов таможенных органов обращает на себя внимание практика, возникающая из оценки ясности правоположений в актах таможенного регулирования. Наиболее типичные ситуации связаны с вопросами классификации товаров и, как следствие, с решениями об их выпуске. Неясность в классификации товаров также порождает проблему оценки его соответствия обязательным требованиям (техническим регламентам и проч.). Как правило, в таких случаях суды удовлетворяют требования заявителей, учитывая положения части 4 статьи 8 Закона № 289-ФЗ и полагая, что таможенные органы нарушают их права и законные интересы, отказывая в выпуске товара.² Кроме того, имеют место прецеденты, в силу которых в судебном порядке производится защита прав и законных интересов граждан и организаций в связи с применением в их адрес мер административного принуждения, включая меры административной ответственности, вопреки частям 4 и 5 статьи 8 Закона № 289-ФЗ.³ В то же

¹ URL: <https://astrahan.arbitr.ru/node/14991>; Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 22.12.2005 № 99 (ред. от 01.07.2014) «Об отдельных вопросах практики применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. – 2006. - № 3.

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 29.12.2022 № 308-ЭС22-14006 по делу № А53-13043/2021; Определение Верховного Суда РФ от 24.05.2023 № 119-ПЭК23 по делу № А53-13043/2021; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.04.2022 № Ф08-2680/2022 по делу № А53-13043/2021; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.04.2022 № Ф02-1240/2022 по делу № А19-571/2021; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 04.08.2023 № Ф05-4687/2023 по делу № А40-282276/2021.

³ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.05.2021 № Ф02-1411/2021 по делу № А10-8510/2019; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.04.2021 № 09АП-132/2021 по делу № А40-203872/2020;

время нельзя не отметить тот факт, что частные лица далеко не всегда достоверно трактуют указанные положения и склоняются к злоупотреблению правом на презумпцию достоверности и защиты от неясности закона.¹

Проблемы применения частей 4 и 5 статьи 8 Закона № 289-ФЗ связаны еще и с тем, что таможенные органы в обоснование своей позиции также не всегда достаточно корректно апеллируют к действующему законодательству. В частности, судебная практика свидетельствует о ненадлежащем использовании нормативно установленного понятийного аппарата, например, без учета предметной области регулирования, в целях таможенного регулирования, особенно, если это касается ситуации пробела в дефинициях.² В этой связи следует указать и на то, что таможенные органы недостаточно корректно в целом формируют свою позицию относительно конкретного решения, что влечет отмену ненормативного акта в судебном порядке. Например, в ненормативном акте отсутствует аргументация соответствующими нормативными источниками, что изначально ставит под сомнение выводы таможенного органа.³

Изложенное свидетельствует о том, что качество издаваемых таможенными органами административных актов с позиции их законности нуждается в усилении. С одной стороны, очевидно, что абсолютное качество достигнуто быть не может в силу различных обстоятельств (динамика развития таможенного регулирования, человеческий фактор и проч.). В то же время работа над качеством производимых актов должна иметь не только внутрисистемный характер (совещания, повышение квалификации и проч.), но и активно проводиться во взаимодействии с судебными органами.

Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.07.2022 № 13АП-14824/2022 по делу № А56-8611/2022

¹ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28.11.2019 № Ф04-3499/2019 по делу № А67-1619/2019; Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18.02.2021 № 07АП-12418/2020 по делу № А45-14795/2020

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.07.2020 № Ф07-6161/2020 по делу № А56-100222/2019

³ Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 18.01.2021 № 01АП-7867/2020 по делу № А11-5216/2020

Следует отметить, что на сегодняшний день обеспечение законности административных актов таможенных органов испытывает определенное влияние правовых позиций Суда Евразийского экономического союза (Суд ЕАЭС) в рамках развивающегося наднационального правового поля. Задача Суда ЕАЭС как органа, осуществляющего судебный контроль и разрешение споров, состоит, среди прочего, в обеспечении реализации принципа правовой определенности и единообразия правоприменения.¹ Правовые позиции Суда ЕАЭС транслируются посредством решений и консультативных заключений, правовая природа и исполнимость которых широко обсуждаются в специальной литературе². Определенные позиции по сему поводу высказывал и Конституционный Суд РФ³, и Верховный Суд РФ⁴. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49⁵ судам надлежит учитывать правовые позиции Суда ЕАЭС.

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) – URL: <http://pravo.gov.ru>, 16.01.2015.

² Мысливский П.П. Исполнение решений и консультативных заключений Суда Евразийского Экономического Союза // Московский журнал международного права. – 2021. – 3. – С. 78-98; Нешатаева Т.Н. Суд ЕАЭС: от правовой позиции к действующему праву <https://courteurasian.org/upload/iblock/614/Доклад.pdf>; Исполинов А.С. Статут Суда ЕАЭС как отражение опасений и сомнений государств-членов Евразийского экономического союза // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 152–166. Гусев А.В., Савоськин А.В., Галицков В.А. Значение решений Суда Евразийского экономического союза для правового пространства стран-участниц и национальных судов // Вестник уральского юридического института МВД России. – 2022. – № 1. – С. 106-110 и др.

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 17.07.2015.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2003 № 23 (ред. от 23.06.2015) «О судебном решении» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2004. – № 2.

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2020. – № 1.

Наличие наднациональной судебной практики свидетельствует о дефектности, присутствующей в интегрируемом правовом поле, либо в его международной составляющей, либо в национальной. Учитывая суверенный статус субъектов интеграционного объединения, эта дефектность не преодолима усилиями Суда ЕАЭС, который, фактически, констатирует дефектность и доводит до сведения участников объединения соответствующую позицию. В то же время правовые позиции Суда ЕАЭС являются непосредственно действующими, хотя самостоятельными источниками воспринимаются не всегда. В решениях национальных судебных органов, принятых в порядке судебного контроля за актами таможенных органов, пролеживается обращение к правовым позициям интеграционного суда.¹

В рамках реализации полномочий Суда ЕАЭС был принят ряд решений, касающихся и нормотворчества, и нормоприменения таможенных органов. В частности, в Деле о взаимном признании решений таможенных органов² установлено, что к решениям могут быть отнесены как властно-распорядительные акты таможенных органов, составленные в форме конкретного (индивидуализированного) документа в печатном или электронном виде, так и решения, принимаемые по результатам проверки деклараций на товар, начала (завершения) таможенных процедур и так далее, формализованные в виде проставления на соответствующих документах печатей, штампов, подписей должностных лиц таможенных органов. Большое значение имеют правовые позиции интеграционного суда об основных критериях классификации товара³, которые используются в российской

¹ Например, Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 29.12.2022 № 308-ЭС22-14006 по делу № А53-13043/2021

² Решение Большой Коллегии Суда ЕАЭС от 21.02.2017 № С-2/16 по делу по заявлению Российской Федерации - URL: http://courteurasian.org/court_cases/C-2.16/.

³ Решения Коллегии Суда ЕАЭС от 07.04.2016 № С-5/15 и Апелляционной палаты от 2.06.2016 по делу по заявлению ООО «Севлад» - URL: http://courteurasian.org/court_cases/C-5.15/; решения Коллегии Суда ЕАЭС от 4.04.2016 № С-6/15 и Апелляционной палаты от 21.06.2016 по делу по заявлению ЗАО «Дженерал Фрейт» - URL: http://courteurasian.org/court_cases/C-6.15/.

судебной практике¹. Непосредственно наднациональная судебная практика стала служить источником установления законности актов таможенных органов в части оснований и пределов исключений из порядка функционирования внутреннего рынка товаров² (Дело о свободном движении товаров³) и действия технических регламентов⁴ (Дело о безопасности колесных транспортных средств⁵). Правовые позиции Суда ЕАЭС влияют на установление законности административного акта таможенного органа также и косвенным образом. Так, учитывая мнение Суда ЕАЭС, Коллегия ЕЭК сформулировала решение о статусе товаров ЕАЭС⁶, в соответствии с которым проверяется законность соответствующих актов таможенных органов.⁷

Таможенные органы также правомочны самостоятельно инициировать проверку законности своих актов; такую проверку могут также инициировать иные участники правовых отношений. Объем проверки нормативно фактически не ограничен конкретными требованиями законности. Кроме того, не исключена внутриведомственная проверка либо проверка вышестоящим органом (внутрисистемная проверка) на предмет эффективности и целесообразности акта, хотя такая направленность проверки допустима не для всех актов (в частности, вряд ли можно говорить об этих характеристиках в

¹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 17.07.2018 № Ф10-2719/2018

² Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 05.11.2020 № 309-ЭС20-6309 по делу № А76-43058/2018

³ Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 30.10.2017 № СЕ-2-2/2-17-БК по делу по заявлению ЕЭК – URL: [https://courteurasian.org/upload/iblock/3e3/2.%20ЕЭК%20\(свобода%20движения%20товаров\)%20-%20Консультативное%20заключение%2030.10.17.pdf](https://courteurasian.org/upload/iblock/3e3/2.%20ЕЭК%20(свобода%20движения%20товаров)%20-%20Консультативное%20заключение%2030.10.17.pdf)

⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 21.05.2020 № 310-ЭС19-28641

⁵ Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 31.10.2019 № Р-3/19 по делу по заявлению ЕЭК - URL: http://courteurasian.org/court_cases/P-3.19/

⁶ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 07.11.2017 № 139 «О документах, подтверждающих статус товаров Евразийского экономического союза» - URL: <http://www.eaeunion.org/>, 10.11.2017.

⁷ Например, Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2020 № 305-ЭС20-20764 по делу № А40-266811/2019; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13.03.2023 № Ф03-630/2023 по делу № А73-8810/2022 Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.04.2022 № Ф06-16644/2022 по делу № А57-14377/2021 и др.

отношении индивидуальных актов юрисдикционного характера). В этом случае можно говорить о внеспорной проверке, не связанной с разрешением конкретного административного дела. Безусловно, проверка не является единственным методом выявления дефектов производимых таможенными органами актов.

Анализ этого вида деятельности таможенных органов позволяет говорить о двух основных ее смыслах – профилактическом (мониторинги, экспертизы, работа с участниками ВЭД и проч.) и пресекательном (оспаривание нормативных актов и актов, обладающих нормативными свойствами, судебное и внесудебное обжалование и опротестование решений таможенных органов и должностных лиц), каждый из которых имеет собственную специфику. В то же время, как уже ранее отмечалось в различных контекстах, фактически не сформирован еще один смысл – ответственность за принимаемые акты, хотя формально она не исключается, как минимум, в части результатов жалобного производства: но если в рамках общей административной жалобы по Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ позволяет говорить о потенциальной возможности гражданско-правовой ответственности, то в рамках специальной административной жалобы по Закону № 289-ФЗ² возможность ответственности таможенных органов и должностных лиц непосредственно не регламентирует, а равно ответственность фактически не установлена в рамках нормопроизводства.

Помимо проверок, законность административных актов таможенные органы осуществляет в процессе мониторинга, позволяющему произвести анализ законности регулирования в целом (нормотворчество во взаимосвязи с

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 19. - Ст. 2060; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 28.12.2018.

² Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2018; <http://pravo.gov.ru> - 19.12.2022.

практикой применения произведенных норм) в целях его совершенствования и обеспечения соответствия его целей и полученных практических результатов. Мониторинг ведомственного регулирования как правовой инструмент достаточно исследован в специальной литературе¹, в то время как его комплексная регламентация недостаточна². Ряд актов таможенных органов указывает на проведение мониторинга.³ При всей самостоятельности мониторинга как инструмента оценки законности административного акта, как представляется, он является специфической разновидностью проверочной деятельности, осуществляемой на постоянной, системной основе.

Следует отметить, что механизмы и инструментарий обеспечения законности административных актов таможенных органов должен формироваться в общем формате, применимом к административным актам в целом, что предполагает разработку необходимых законодательных конструкций, прежде всего, в части архитектуры системы административных актов в целом. И в этом смысле следует поддержать уже достаточно давно и неоднократно высказываемые предложения по изданию федеральных законов, посвященных правовым актам (о нормативных актах, об административных актах). В то же время в качестве способа преодоления «молчания» законодателя можно предложить разработку методики оценки административных актов на предмет законности в рамках ведомственного

¹ Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. – М., 2015. – С. 107; Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – М. 2018. – С. 170-183 и др.

² Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 09.10.2023) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 21. – Ст. 2930; Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 (ред. от 02.08.2023) «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 35. – Ст. 5081.

³ Приказ ФТС России от 17.02.2016 № 294 (ред. от 30.09.2021) «Об утверждении Положения о Центральной энергетической таможне» // Таможенные ведомости. – 2016. – № 4; Приказ ФТС России от 29.12.2020 № 1162 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 05.02.2021; Приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе» - URL: <http://www.consultant.ru>.

регулирования. Эта методика может иметь значение для актов нормативного характера и предполагает: официальное представление о свойстве законности акта; систему актов, подлежащих оценке на предмет законности; виды нарушений требований законности и способы их преодоления; требование соответствия акта целям его принятия и принципам, опосредующим общественные отношения в области таможенного регулирования. Эта методика может способствовать более эффективному выявлению причин и условий, способствующих нарушению законности в реализации функций и полномочий таможенных органов, в том числе, позволит обеспечить большую последовательность и систематичность в работе с должностными лицами, чьи решения получили негативную судебную оценку, включая возможность их привлечения к дисциплинарной ответственности, а равно в работе по формированию единообразного понимания духа и буквы таможенного регулирования всеми участниками таможенных правоотношений.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие основные выводы в соответствии с целью исследования и поставленными задачами.

Теоретико-методологическое обоснование административных актов таможенных органов проводилось, прежде всего, в соответствии с доктринальными представлениями об административном акте. Понятие административного акта как правовой категории непосредственно связано с понятием государственного управления, представляя собой правовую форму его реализации, поскольку государственное управление проявляется в управленческих решениях, которые имеют форму правовых актов, частью которых выступают административно-правовые акты, являющиеся результатом разработки и принятия управленческих решений в рамках государственного воздействия исполнительно-распорядительного характера.

Административные акты имеют двойственную юридическую природу: с одной стороны, они представляют собой форму объективации управленческого решения, обеспечивая реализацию установленных функций и полномочий субъекта административной власти, с другой – результат их нормотворческой, правоисполнительной, правоприменительной и правоинтерпретационной деятельности.

Основополагающие характеристики административного акта, позволяющие дифференцировать его с иными правовыми формами государственного исполнительно-распорядительной деятельности, позволили рассуждать об административном акте на основе следующих доминант: административный акт – одностороннее, юридически-властное, подзаконное волеизъявление специального уполномоченного субъекта, которое может быть выражено исключительно в пределах его компетенции, направлено на нормотворчество или нормореализацию, имеет установленную законом форму, принимается в рамках установленных процедур, соответствует целям,

задачам и функциям государственного управления.

Административные акты таможенных органов также основаны на указанных доминантах, поскольку выступают частью общей системы административных актов как правовой формы государственного управления, коррелируя этой системе по объему и содержанию предъявляемых требований, которые касаются и содержательной, и формальной, в том числе, нормопроизводственной, составляющих и имеют смысл обеспечения законности издаваемых актов. В первом случае в исследовании отмечены следующие позиции: соответствие административных актов таможенных органов действующему законодательству; их сосредоточенность исключительно на федеральном уровне; соответствие актов, производимых таможенными органами, актам вышестоящих органов; компетенционная обоснованность, которая определяется действующим законодательством в области таможенного регулирования и администрирования и конкретизируется полномочиями по производству административных актов ФТС России в соответствующем статусном учредительном акте; при этом издаваемый акт должен иметь четкие пределы, связывающие автора акта в части недопустимости ограничения (нарушения) компетенционной и оперативной самостоятельности звеньев системы таможенных органов; юридическая обоснованность, в соответствии с которой государственно-властные волеизъявления должны транслироваться четко по целям издания акта, его основаниям, механизму реализации и юридическим последствиям; исключение негативных эффектов регулирования.

С точки зрения формально-процедурной, акты таможенных органов издаются в соответствии с технологиями и процедурами, которые, с одной стороны, утверждаются, таможенными органами самостоятельно, с другой – достаточно четко вписаны в общий нормопроизводственный процесс, сформированный актами Правительства РФ, на уровне восприятия структуры нормопроизводства, различного рода правовых экспертиз, согласований порядка издания. Технологии и процедуры производства актов, не

обладающих нормативными свойствами, также могут быть сформированы самостоятельно либо основываться на актах действующего законодательства, устанавливающих единый порядок их производства. Также следует учитывать вопросы формы издаваемого акта, решение которых имеет существенное значение для формального и процедурного обоснования акта, а также для обоснования оптимальной структуры акта, в наибольшей степени соответствующей уяснению смысла и содержания акта и требованиям систематизации. Качество производимого акта обусловлено также требованиями юридической техники в части изложения правового материала, соблюдения предусмотренных реквизитов.

Специфика актов таможенных органов определяется: конкретизацией уполномоченного субъекта, проявляющего волеизъявление; предметной областью государственного управления, которая в рамках общих целей, задач и функций имеет собственный круг вопросов, подлежащих регулированию путем использования формы административного акта; этой предметной области соответствует необходимый и достаточный круг полномочий; процедурами производства административных актов различной юридической природы и направленности, которые, тем не менее, основаны на универсальных нормах и правилах.

В результате исследования юридической природы и свойств административных актов сформулировано понятие административного акта таможенных органов: одностороннее, юридически-властное, подзаконное волеизъявление уполномоченных в системе таможенных органов субъектов, которое может быть выражено исключительно в пределах его компетенции, установленной действующим законодательством, направлено на нормотворчество или нормореализацию, имеет установленную законом форму, принимается в рамках установленных процедур, соответствует целям, задачам и функциям государственного управления в сфере компетенции таможенных органов.

Объективная взаимосвязь системы административных актов

таможенных органов с общей системой административных актов позволяет рассматривать первую как подсистему второй. Кроме того, система административных актов таможенных органов выступает подсистемой системы правовых актов управления, а равно подсистемой системы правовых актов в целом, образующихся также за пределами публичного управления и подсистемой системы законодательства (в части нормативных административных актов таможенных органов). Соответственно, в отношении системы административных актов таможенных органов существуют системы более высокого уровня, по отношению к которым работают механизмы взаимодействия и взаимосогласования. Как следствие, акты таможенных органов взаимодействуют в рамках различного рода систем, а равно с внешней средой, обеспечивая правовое воздействие определенного содержания и направленности на общественные отношения в таможенной области.

Систему административных актов таможенных органов можно представить как совокупность множества актов, обладающих и не обладающих нормативными свойствами, которые объединены единством целей, задач и функций в области таможенного управления и регулирования, собственной структурой, специфическими свойствами и закономерностями функционирования, как самостоятельно, так и в рамках иных системы организации правовых актов. Эта система определенным образом структурирована административными актами с различными юридическими свойствами и иными характеристиками.

Система административных актов может быть представлена посредством их классификации, в основу которой были положены различные критерии, вытекающие из их основополагающих доминант. Анализ юридической доктрины и действующего законодательства позволил допустить классификационную модель административных актов таможенных органов, с одной стороны, коррелирующую общей системе административных актов, с другой стороны, демонстрирующую их видовую спецификацию.

Эта система организована на основе различного рода взаимосвязях между актами, которые в совокупности позволяют говорить не просто о множественности актов таможенных органов, а об их системной целостности, идентифицированности по отношению к иным системам актов и внешней среде, интегральности, что составляет основу достижения целей, задач и реализации функций государственного управления и регулирования в области таможенных отношений во всем их разнообразии. Эта система находится в достаточном динамическом равновесии, сохраняя на протяжении длительного времени относительную стабильность содержания и структуры, а равно выявляя наиболее оптимальные формы административных актов. В то же время исследование показало необходимость стабилизации используемых форм актов, как в системе актов таможенных органов, так и в системе актов исполнительной власти в целом, в условиях их весьма существенного разнообразия.

Нормативные административные акты таможенных органов образуются в рамках ведомственного подзаконного нормотворчества в порядке реализации функций и полномочий в установленной сфере деятельности. Соответствующие нормотворческие полномочия реализует в установленных случаях непосредственно ФТС России при содействии иных таможенных органов, которые могут принимать участие в подготовке предложений об издании, отмене, изменении нормативных правовых актов Минфина России и ФТС России. Специфика ведомственного нормотворчества ФТС России также обусловлена значительным объемом международного регулирования. Определенное влияние на ведомственное нормотворчество ФТС России оказывает издание программно-ценностных актов, в том числе актов стратегического планирования.

В целом, нормативные административные акты ФТС России могут рассматриваться в своем системном единстве и взаимосвязи как определенного рода правовой стандарт функционирования таможенных

органов, включая, собственно, стандарт нормотворческой деятельности, осуществляемой непосредственно ФТС России.

Практическая реализация нормативных актов таможенных органов в единстве с законодательными актами, актами международного регулирования и иными нормативными актами порождает соответствующий юридический эффект обеспечения надлежащих условий для развития общественных отношений в сфере государственного управления, предпринимательства, денежного обращения и проч., что, собственно, и создает ценность нормативного регулирования, осуществляемого таможенными органами

Обоснование нормопроизводства обеспечивается несколькими позициями: целями реализации полномочий ФТС России по подготовке нормативных правовых актов и проектов нормативных актов в области таможенного дела; установленность соответствующей компетенции действующим законодательством; собственными полномочиями по подготовке нормативных правовых актов и проектов нормативных актов в области таможенного дела, которые имеют конкретный характер и, в силу этого, являются достаточным основанием для производства конкретного акта (группы актов) в сфере компетенции ФТС России; наличием нормативного сопровождения собственно нормотворческого производства в ФТС России, коррелирующего общему регулированию ведомственного нормотворчества. В целом, выявлена положительная динамика ведомственного нормотворчества таможенных органов.

В системе актов таможенных органов четкое закрепление имеет конструкция «правовые акты ненормативного характера». Эта система была зафиксирована на основе анализа комплекса документов, образующихся в деятельности ФТС России и таможенных органов. Было отмечено отсутствие достаточных нормативных оснований их идентификации, несмотря на то, что в отдельных нормативных актах мотивы такой идентификации прослеживаются, в частности, в рамках оперирования понятием индивидуального правового акта. Но официальная нормативная дефиниция, а

равно единая универсальная система и формы опосредования этой категории правовых актов не сформированы. Можно говорить о ведомственном преодолении такого рода общей регуляторной пробельности, о чем свидетельствует ведомственное регулирование в системе таможенных органов, что само по себе порождает дифференцированную множественность регулирования, морфология которого исключает единообразие официальных правовых форм реализации функций и полномочий субъектов исполнительно-распорядительной деятельности, а равно объективную сложность их правовой оценки, прежде всего, судебными органами, при разрешении соответствующих споров, что, в конечном итоге, негативно сказывается на обеспечении прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций.

Понятие «правовые акты ненормативного характера» выступает в качестве родового и далее структурируется актами индивидуального характера, актами, которые имеют разъяснительный характер, но не обладают нормативными свойствами, актами, которые доводят информацию до заинтересованных субъектов, актами организационного характера, которые не влекут прямых юридических последствий, обеспечивая реализации функций и полномочий таможенных органов. При этом понятие правовых актов таможенных органов ненормативного характера коррелирует понятию административного акта таможенного органа, учитывая его специфическую правореализационную и организационно-обеспечительную направленность. Система и структура официальных форм выражения актов ненормативного характера обеспечивается ведомственным регулированием, принятым в таможенных органах. Требования, предъявляемые к индивидуальным актам, являются актуальными, значимыми и целесообразными в отношении ненормативных административных актов таможенных органов в целом.

Представления об эффективности административных актов таможенных органов коррелирует общетеоретическим методологическим позициям об эффективности в праве в целом, которая должна оцениваться в едином

системном комплексе публично-правовой регламентации на основе критериев реализуемости и транслируемости как универсальных для организации нормативных моделей деятельности. Таким образом, для публичного администрирования принципиальным является дифференциация эффективности регламентации и эффективности основанных на этих предписаниях видов деятельности.

Одним из инструментов соотносимости этих двух направлений эффективности выступает взаимосвязь оценки регулирующего воздействия и фактического воздействия. Было обращено внимание на то, что показатели и критерии, которые используются в оценках воздействия имеют отношение не только к эффектам правового регулирования как одной из предпосылок стабильности и роста экономической деятельности, но и к иным факторам социально-экономического развития. И в этом контексте любые показатели и критерии могут не составлять прямой взаимосвязи с оценкой эффективности регулирования, которая будет установлена в рамках оценки воздействия. Соответственно, оценка воздействия, особенно прогнозная оценка, отдельного нормативного акта должна производиться в системной взаимосвязи с релевантным контентом регулирования, включающим общие цели и функции регулирования, иные акты в области регулирования, практику правореализации, уровень и особенности правосознания адресатов регулирования, а равно учитывать внеправовой контекст применения акта. И в этой связи одной из наиболее существенных представляется задача дифференциации последствий, порождаемых правовой регуляторикой и внеправовыми факторами, что, безусловно, также должно быть учтено в экспертизе воздействия.

Эффективность регулирования, осуществляемого ФТС России, можно проследить также на основе ведомственных планов по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, поскольку практическое воплощение идей и инструментов транспарентности может

способствовать своевременному реагированию на существующее и проектируемое регулирование.

Учитывая, что речь идет об административных актах, которые разнообразны по своим юридическим свойствам, имеет смысл говорить о регулировании (regulations) со стороны ФТС России в целом как предмета оценки эффективности. Эта позиция обоснована рядом факторов: ФТС России участвует в формировании общего правопорядка посредством формирования самостоятельного по предметной области регулирования блока национальной правовой системы, создает содержание и пространство регулирования, разрабатывает и использует регуляторные меры, не формализуемые посредством правовых норм, но имеющие правовую форму, что свидетельствует о дифференцированных объектах оценки эффективности и дифференцированных методов и инструментов оценки, поскольку эффективность системы регулирования, создаваемой ФТС России, в целом и в контексте национальной правовой системы и эффективность конкретного акта или метода, инструмента регулирования не могут быть абсолютно тождественными по объему и направленности.

Применительно к последнему анализ ведомственного нормотворчества в системе таможенных органов позволяет утверждать его преимущественный формализм, связанный с оценкой именно формальной стороны акта, который дополняется анализом его эффектов только в установленных случаях. Этот анализ предполагает, прежде всего, выявление пробельности и коллизионности регулирования, обеспеченности акта механизмами реализации и контроля его исполнения. Иными словами, речь идет о достаточности эффективности акта в силу его соответствия формально-юридическим требованиям, но это соответствие не гарантирует его эффективности, а равно не предполагает возможности ее измерения.

Учитывая специфику функционала и полномочий таможенных органов, эффективность производимых ими административных актов обусловлена, в том числе: достаточностью обеспечения реализации публичных деклараций

целей и задач ФТС России, вытекающих из актов Президента Российской Федерации о национальных целях и задачах развития и актов ведомственного стратегического планирования, вписанного в общую систему стратегического планирования в Российской Федерации в части, касающейся реализации функций и полномочий ФТС России; соответствием и обеспеченностью внутригосударственными и надгосударственными соглашениями; участием в разработке и согласовании актов по вопросам таможенного регулирования.

Вопросы обеспечения законности в рамках ведомственного нормотворчества обоснованы значительной активностью этого направления деятельности ФТС России, как в рамках подготовки собственно нормативных административных актов, так и в рамках включенности в законотворческий процесс и подзаконное нормотворчество иных субъектов. Наиболее существенно вопросы законности административных актов таможенных органов касаются актов ненормативного характера, о чем свидетельствует достаточно высокий запрос на судебное обжалование решений таможенных органов.

В целом обеспечение законности административных актов таможенных органов представляет собой механизм, который позволяет через совокупность правовых инструментов обеспечить соответствие производимых актов установленным требованиям. Поскольку система административных актов таможенных органов представляет собой часть общей системы административных актов, сформированную в контексте специфической предметной области регулирования, постольку инструментарий обеспечения законности имеет общие начала в масштабе всей системы, направленной на достижение целей оптимальной организации жизнедеятельности граждан, национального развития и безопасности. В таком ключе интерпретируется механизм обеспечения законности административных актов в доктрине административного и административно-процессуального права, используя судебные и внесудебные правовые ресурсы по выявлению и устранению

(преодолению) нарушений требований законности, как в рамках административного дела, так и вне таких рамок.

Отмечено, что механизмы и инструментарий обеспечения законности административных актов таможенных органов должен конструироваться в общем формате, применимом к административным актам в целом, что предполагает разработку необходимых законодательных конструкций, прежде всего, в части архитектуры общей системы административных актов. И в этом смысле следует поддержать уже достаточно давно и неоднократно высказываемые предложения по изданию федеральных законов, посвященных правовым актам. В то же время в качестве тактического способа преодоления «молчания» законодателя можно предложить разработку методики оценки нормативных административных актов на предмет законности в рамках ведомственного регулирования.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 17 апреля 2018 г. № 58 (ред. 07.09.2018) «Об утверждении формы предварительного решения о классификации товара, порядка ее заполнения и внесения изменений (дополнений) в такое предварительное решение» - URL: <http://www.eaeunion.org/>, 04.05.2018.
3. Распоряжение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 22.01.2019 № 18 «О реализации пилотного проекта по оценке фактического воздействия принятых решений Евразийской экономической комиссии» - URL: <http://www.eaeunion.org/>, 25.01.2019.
4. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.11.2020.
5. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) «О военном положении» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 5. - Ст. 375; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 01.07.2017.
6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) - URL: <http://www.eaeunion.org/>, 12.04.2017; <http://www.eaeunion.org/>.
7. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 14.02.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (Ч. 1). - Ст. 3; URL: <http://pravo.gov.ru> - 19.12.2022.

8. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 30. - Ст. 3012; URL: <http://pravo.gov.ru> - 18.03.2023.
9. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 14.02.2024) – URL: <http://pravo.gov.ru>, 09.03.2015; <http://pravo.gov.ru> - 17.02.2023.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1; URL: <http://pravo.gov.ru> - 28.02.2023.
11. Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.08.2018; <http://pravo.gov.ru> - 05.12.2022.
12. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 28. - Ст. 2790.
13. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 21.12.2021.
14. Федеральный закон от 03.07.2016 № 236-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2016; <http://pravo.gov.ru> - 30.12.2021.
15. Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.07.2015; <http://pravo.gov.ru> - 06.12.2021.

16. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 29. - Ст. 3609; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 05.12.2022.
17. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 49. - Ст. 6078; URL: <http://pravo.gov.ru> - 02.07.2021.
18. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 31.07.2020.
19. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 25.12.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 47. - Ст. 4472.
20. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 19. - Ст. 2060; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 28.12.2018.
21. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 22. - Ст. 2562; URL: <http://pravo.gov.ru> - 02.07.2021.
22. Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 48 (Ч. 2). - Ст. 5814; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 31.07.2020.
23. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

- Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 40. - Ст. 3822;
URL: <http://pravo.gov.ru> - 30.12.2021.
- 24.Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 49. - Ст. 6078; URL: <http://pravo.gov.ru> - 14.07.2022.
- 25.Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 03.07.2016; <http://pravo.gov.ru> - 01.07.2021.
- 26.Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 31. - Ст. 4179; URL: <http://pravo.gov.ru> - 04.11.2022.
- 27.Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об обороне» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 23. - Ст. 2750; URL: <http://pravo.gov.ru> - 11.06.2021.
- 28.Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 7. - Ст. 900; URL: <http://pravo.gov.ru> - 21.12.2021.
- 29.Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.06.2014; <http://www.pravo.gov.ru> - 17.02.2023.
- 30.Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «О радиационной безопасности населения» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 3. - Ст. 141.
- 31.Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О животном мире» // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 17. - Ст. 1462.

32. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.07.2014; <http://www.pravo.gov.ru> - 27.12.2018.
33. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 30 (ч. II). - Ст. 3127.
34. Федеральный закон от 10.01.2006 № 16-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2006. - № 3. - Ст. 280; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 28.12.2022.
35. Федеральный закон от 31.05.1999 № 104-ФЗ (ред. от 18.03.2023) «Об Особой экономической зоне в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 23. - Ст. 2807.
36. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 24.09.2022) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.07.2020.
37. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 29.05.2023) «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. - № 17. - Ст. 594; URL: <http://pravo.gov.ru> - 04.11.2022.
38. Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.12.2011; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 24.04.2020.
39. Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ (ред. от 14.02.2022) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в

- Арктической зоне Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 13.07.2020; <http://pravo.gov.ru> - 14.07.2022.
40. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 28.12.2022) «О федеральной территории «Сириус» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 22.12.2020; <http://pravo.gov.ru> - 28.12.2022.
41. Федеральный закон от 20.11.1999 № 198-ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (участке недр «Северные территории»)» // Собрание законодательства РФ. - 1999. - № 47. - Ст. 5616.
42. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 20. - Ст. 1972; URL: <http://pravo.gov.ru> - 08.12.2020.
43. Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2022.
44. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 34. - Ст. 4029; URL: <http://pravo.gov.ru> - 04.03.2022.
45. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - № 11. – 2004. - Ст. 945.
46. Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 (ред. от 03.03.2022) «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 22. - Ст. 2663.

- 47.Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 26.06.2023) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 15. - Ст. 1395.
- 48.Указ Президента РФ от 15.06.2021 № 364 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в период преодоления последствий распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 15.06.2021.
- 49.Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 (ред. от 09.10.2023) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 21. - Ст. 2930.
- 50.Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 (ред. от 02.08.2023) «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 35. - Ст. 5081.
- 51.Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 (ред. от 19.02.2024) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 33. - Ст. 3895.
- 52.Постановление Правительства РФ от 23.03.2021 № 448 «Об утверждении Временного порядка предоставления данных расшифровки генома возбудителя новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 26.03.2021.
- 53.Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 15.12.2023) «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 40. - Ст. 5068; URL: <http://pravo.gov.ru> - 13.04.2021.
- 54.Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 20.07.2021) «О разработке и утверждении административных

регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 22. - Ст. 3169.

55.Постановление Правительства РФ от 20.07.2021 № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2021. - № 31. - Ст. 5904.

56.Постановление Правительства РФ от 16.12.2014 № 1370 «Об утверждении Положения о взаимодействии единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней и иных государственных информационных систем» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 18.12.2014.

57.Постановление Правительства РФ от 12.12.2004 № 764 (ред. от 10.03.2009) «Об утверждении Правил определения сумм компенсации расходов государства на поиски и разведку полезных ископаемых, предусматриваемых в соглашениях о разделе продукции» // Собрание законодательства РФ. - 2004. - № 51. - Ст. 5179.

58.Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 03.10.2023) «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 27.04.2021.

59.Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 06.06.2023) «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание

- законодательства РФ. - 2005. - № 31. - Ст. 3233; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 04.02.2020.
- 60.Постановление Правительства РФ от 25.08.2012 № 851 (ред. от 29.05.2023) «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 36. - Ст. 4902.
- 61.Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 (ред. от 29.05.2023) «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 52. - Ст. 749; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 16.02.2023.
- 62.Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 10.07.2017) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 10. - Ст. 108; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017.
- 63.Постановление Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 (ред. от 21.12.2023) «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 37. - Ст. 499; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 14.07.2017.
- 64.Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2454 «Об утверждении Правил оценки применения обязательных требований,

- содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования» - URL: <http://pravo.gov.ru>, 08.01.2021.
- 65.Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 (ред. от 29.05.2023) «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.02.2015; <http://pravo.gov.ru> - 09.01.2021.
- 66.Приказ Минфина России от 26.08.2020 № 176н «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной таможенной службой государственной услуги по предоставлению информации о выпуске товаров» // URL - <http://www.pravo.gov.ru>, 15.09.2020.
- 67.Приказ ФТС России от 28.04.2009 № 748 (ред. от 26.02.2010) «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по выдаче и аннулированию разрешения на транзит вооружения, военной техники и военного имущества» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. - № 30.
- 68.Приказ ФТС России от 29.12.2020 № 1162 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.02.2021.
- 69.Приказ ФТС России от 04.09.2018 № 1380 (ред. 10.07.2023) «Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.09.2018.

- 70.Приказ ФТС России от 29.04.2019 № 727 «Об утверждении Порядка ведения лицевых счетов плательщиков таможенных и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы, таможенных представителей, а также иных лиц, осуществивших уплату денежных средств на счет Федерального казначейства, и об определении таможенных органов, уполномоченных на принятие и рассмотрение заявления о представлении отчета о расходовании денежных средств, внесенных в качестве авансовых платежей, а также об определении таможенных органов, уполномоченных на осуществление возврата авансовых платежей и возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм таможенных пошлин, налогов и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 25.06.2019.
- 71.Приказ ФТС России от 06.02.2019 № 194 «Об утверждении форм и порядков заполнения документов, используемых при принятии решения о классификации товара, перемещаемого через таможенную границу Евразийского экономического союза в несобранном или разобранном виде, в том числе в некомплектном или незавершенном виде, ввоз или вывоз которого предполагается различными товарными партиями в течение установленного периода времени, при внесении изменений в такое решение, при отказе в рассмотрении заявления и принятии такого решения, а также при прекращении действия такого решения» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 12.04.2019.
- 72.Приказ ФТС России от 17.02.2016 № 294 (ред. от 30.09.2021) «Об утверждении Положения о Центральной энергетической таможне» // Таможенные ведомости. – 2016. - № 4.
- 73.Приказ ФТС России от 01.12.2016 № 2266 «О подготовке нормативных правовых актов в Федеральной таможенной службе» - URL: <http://www.consultant.ru>.

- 74.Приказ ФТС России от 09.07.2014 № 1331 «Об утверждении Типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах Российской Федерации» - URL: <http://www.consultant.ru/cons/>.
- 75.Приказ ФТС России от 06.08.2013 № 1452 (ред. от 26.07.2016) «Об утверждении Правил выплаты единовременных пособий, ежемесячной денежной компенсации и порядка выплаты сумм возмещения имущественного ущерба сотруднику таможенного органа Российской Федерации в связи с выполнением служебных обязанностей» // Российская газета. - 2013. № 294; URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 24.08.2016.
- 76.Приказ ФТС России от 18.09.2006 № 892 «Об утверждении Типовых правил внутреннего распорядка таможенных органов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. - № 47.
- 77.Приказ ФТС России от 29.09.2020 № 848 (ред. 27.01.2022) «Об утверждении Инструкции по организации пропускного и внутриобъектового режимов в таможенных органах Российской Федерации и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России» - URL: <http://pravo.gov.ru> - 02.03.2021.
- 78.Приказ ФТС России от 20.09.2021 № 799 «Об утверждении Общего положения о таможенном poste» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 25.10.2021.
- 79.Приказ ФТС России от 23.06.2021 № 524 «Об утверждении правил нанесения дополнительных наклеек (стикеров) на алкогольную продукцию, табак и табачные изделия, предназначенные для реализации в магазинах беспошлинной торговли, их формы, размера» - URL: <http://pravo.gov.ru> - 30.07.2021.
- 80.Приказ ФТС России от 31.12.2020 № 1176 «О создании в ФТС России Экспертно-консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России и об утверждении Положения об Экспертно-

консультативном совете по реализации таможенной политики при ФТС России» - URL: <http://pravo.gov.ru> - 02.03.2021.

81. Приказ ФТС России от 04.08.2015 № 1550 (ред. от 24.09.2020) «Об утверждении правил рассмотрения запросов субъектов персональных данных или их представителей в таможенных органах Российской Федерации, организациях, находящихся в ведении ФТС России, представительствах (представителями) таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.09.2015; <http://www.pravo.gov.ru> - 01.10.2020.
82. Приказ ФТС России от 21.11.2018 № 1876 «Об утверждении форм документов, применяемых таможенными органами в целях обеспечения взыскания таможенных платежей, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, процентов и пеней за счет имущества и обращения взыскания на товары» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 08.02.2019.
83. Приказ ФТС России от 10.03.2006 № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации» // Таможенный вестник. - 2006. - № 7.
84. Приказ ФТС РФ от 11.06.2010 № 1103 «О создании постоянной зоны таможенного контроля на территории смешанного грузопассажирского временного двухстороннего пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации Сковородино» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. - № 30.
85. Приказ ФТС России от 12.01.2018 № 15 (ред. от 03.07.2023) «Об утверждении Положения о кадровом резерве таможенных органов Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 07.02.2018; <http://www.pravo.gov.ru> - 30.09.2020.
86. Приказ ФТС РФ от 13.04.2010 № 759 «О создании постоянной зоны таможенного контроля на территории пункта пропуска через

государственную границу Российской Федерации в морском порту Усть-Луга в пределах комплекса перегрузки технической серы, универсального перегрузочного комплекса, железнодорожной составляющей автомобильно-железнодорожного паромного комплекса» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. - № 22.

- 87.Приказ ФТС России от 25.03.2019 № 489 «Об утверждении Порядка разработки, опубликования и внесения изменений в форматы и структуры электронных документов, участвующих в обмене при взаимодействии таможенных органов Российской Федерации и заинтересованных лиц» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 09.08.2019.
- 88.Приказ ФТС России от 09.12.2019 № 1859 «Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностной инструкции сотрудника таможенного органа Российской Федерации, представительства (представителя) таможенной службы Российской Федерации в иностранном государстве и учреждения, находящегося в ведении ФТС России» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 26.03.2020.
- 89.Приказ Московской южной таможни ЦТУ от 02.11.2001 № 708 (ред. от 27.10.2004) «Об утверждении Положения о правовых актах Московской южной таможни» - URL: <http://www.consultant.ru>.
- 90.Приказ Московской западной таможни ЦТУ от 28.05.2001 № 318 «Об утверждении Положения о правовых актах Московской западной таможни» - URL: <http://www.consultant.ru>.
- 91.Приказ ФТС России от 15.01.2021 № 11 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной таможенной службы на 2021 - 2023 годы» - URL: <http://www.consultant.ru>.
- 92.Приказ ФТС России от 31.12.2013 № 2507 «О проведении эксперимента на таможенных постах МАПП Суджа Курской таможни и МАПП Погар Брянской таможни по совершению таможенных операций, связанных с

декларированием и выпуском товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой при их ввозе на таможенную территорию Таможенного союза» - URL: <http://www.consultant.ru>.

93. Приказ ФТС России от 19.01.2017 № 79 «О проведении эксперимента по совершению таможенных операций при вывозе отдельных категорий товаров с территории Калининградской области на остальную часть таможенной территории Евразийского экономического союза» // Таможенные ведомости. – 2017. - № 5.
94. Приказ ФТС России от 29.10.2021 № 960 «О проведении эксперимента по внедрению таможенного аудита» - URL: <http://www.consultant.ru>.
95. Приказ ФТС России от 22.02.2022 № 119 «Об утверждении плана Федеральной таможенной службы по противодействию коррупции в таможенных органах Российской Федерации, представительствах таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России, на 2022 - 2024 годы» - URL: <http://www.consultant.ru>.
96. Приказ ФТС России от 13.02.2020 № 162 (ред. от 14.10.2020) «Об утверждении Плана информатизации Федеральной таможенной службы на очередной финансовый 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» - URL: <http://www.consultant.ru>.
97. Приказ ФТС России от 06.09.2021 № 747 «Об утверждении Перечня документов, образующихся в деятельности Федеральной таможенной службы, ее территориальных органов и организаций, находящихся в ведении ФТС России, с указанием сроков их хранения»- URL: <http://www.consultant.ru>.
98. Приказ ФТС России от 22.03.2021 № 221 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в таможенных органах Российской Федерации и учреждениях, находящихся в ведении Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 30.07.2021.

99. Приказ ФТС России от 16.12.2014 № 2459 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов Федеральной таможенной службы» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.01.2015.
100. Распоряжение ФТС РФ от 18.10.2004 № 60-р «О Временных методических рекомендациях по обеспечению проездными документами» - URL: <http://www.consultant.ru>.
101. Распоряжение ФТС России от 29.12.2012 № 378-р «Об утверждении Временного порядка действий должностных лиц таможенных органов при уплате физическими лицами таможенных платежей, пеней, процентов, штрафов с использованием платежных терминалов, банкоматов» - URL: <http://www.consultant.ru>.
102. Приказ ФТС России от 20.07.2006 № 676 «О временной ставке ввозной таможенной пошлины на кофе нежареный» // Таможенный вестник. – 2006. - № 16.
103. Приказ ФСБ РФ № 552, МВД РФ № 1076, МИД РФ № 19176, Министра обороны РФ № 1861, Минприроды РФ № 840, Минфина РФ № 371, Росрыболовства № 1006, ФТС РФ № 2116, ФССП РФ № 417, Росимущества № 344, Росфинмониторинга № 340 от 13.10.2011 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки» // Таможенные ведомости. – 2012. - № 2.
104. Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830 (ред. от 10.12.2018) «Об утверждении методики оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, формы отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта,

формы заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.06.2016; <http://www.pravo.gov.ru> - 14.01.2019.

105. Приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 27.04.2020.
106. Приказ Минюста РФ № 3, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ № 51 от 10.01.2001 «Об утверждении Методических правил по организации законопроектной работы федеральных органов исполнительной власти» // Бюллетень Минюста РФ. - 2001. - № 2.
107. Приказ Минюста России от 29.03.2019 № 57 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.04.2019.
108. Приказ Минюста России от 21.10.2011 № 363 (ред. от 18.01.2013) «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» // Российская газета. – 2011. - № 260.
109. Приказ Минюста России от 04.05.2007 № 88 (ред. от 26.05.2009) «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. - № 23.

110. Приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 (ред. от 02.10.2019) «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. – 2013. - № 1.
111. Приказ Минфина России от 14.01.2020 № 6н «Об утверждении формы реестра банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, формы заявления о включении в реестр банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, Порядка ведения реестра банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, а также Порядка контроля за соблюдением банками, включенными в реестр банков, обладающих правом выдачи банковских гарантий, условий включения в данный реестр и обязанностей, установленных для таких банков» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 24.04.2020.
112. Приказ МВД России от 27.06.2003 № 484 (ред. от 01.08.2022) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» - URL: <http://www.consultant.ru>.
113. Приказ Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26.03.2014 (ред. от 22.10.2020) «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях» // Таможенные ведомости. – 2014. - № 7.
114. Положение Банка России от 22.09.2017 № 602-П (ред. от 23.03.2020) «О правилах подготовки нормативных актов Банка России» - URL: <http://www.cbr.ru/>, 22.09.2017; <http://www.cbr.ru/> - 23.03.2020.

2. Иные официальные документы

115. План мероприятий на период 2021 - 2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 год - URL: <http://www.consultant.ru>.
116. Письмо ФТС РФ от 30.06.2011 № 01-11/30757 «О проведении эксперимента» - URL: <http://www.consultant.ru>.
117. Перечень обязательных требований (утв. ФТС России) - URL: <http://customs.ru/>.
118. Методические рекомендации. «Организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» (одобрены президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, протокол от 25.09.2012 № 34) - URL: <http://www.fas.gov.ru>.
119. Порядок перемещения физическими лицами объектов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (утв. ФТС России) – URL: <http://customs.ru>.
120. Методические рекомендации по подготовке заявления о принятии решения о классификации товара, перемещаемого с особенностями, определенными статьей 117 ТК ЕАЭС, заявления о внесении изменений в решение о классификации и документов к таким заявлениям, а также заполнение декларации на товары в отношении компонентов товара (утв. ФТС России) – URL: <https://customs.gov.ru>.
121. Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов (подготовлены ФБУ НЦПИ при Минюсте России) - URL: <https://minjust.ru/>.
122. Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах (подготовлены ФБУ НЦПИ при Минюсте России) - URL: <https://minjust.ru/>.

123. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года) (утв. ГД ФС РФ) - URL: <http://www.consultant.ru>.
124. План мероприятий на период 2021 - 2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года – URL: <https://customs.gov.ru>.
125. План мероприятий на период 2021 - 2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 год - URL: <https://customs.gov.ru>.
126. Методические рекомендации по применению таможенной процедуры переработки на таможенной территории для совершения операций по ремонту товаров (утв. ФТС России) – URL: <https://customs.gov.ru>.
127. Единая государственная система делопроизводства. Одобрено Государственным комитетом Совета Министров СССР по науке и технике (постановление № 435 от 04.09.1973) - URL: <https://docs.cntd.ru/document/901932680>.
128. Информация ФТС России «ФТС России информирует: срок временного ввоза транспортных средств для личного пользования, установленный в связи с COVID-19, дополнительно продлен на полгода - до 30 сентября 2021 года» - URL: <https://customs.gov.ru/>.
129. Временное положение об организации и осуществлении контроля за соблюдением аудиторами правил (стандартов) профессиональной деятельности и профессиональной этики (одобренны Советом по аудиторской деятельности при Минфине РФ от 30.10.2008, протокол № 69) - URL: <http://www.consultant.ru>.
130. Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения (одобрена коллегией

Главархива СССР 27.04.1988, Приказ Главархива СССР от 25.05.1988 № 33) - М., Главархив СССР, 1991.

131. Информация ФТС России «Обзор судебной практики по вопросам применения судами положений постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12 мая 2016 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства» - URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218781/.

3. Монографии, учебники, книги:

132. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. - Т. 2. - М., 2007.
133. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: Учебник / Под ред. В.И. Попова. - М: Московский институт МВД России, 2000.
134. Административное право / Под ред. Л.Л. Попова: учебник. - М.: Юрист, 2002.
135. Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой - М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008.
136. Административное право России: Учебник. М.: Юнита-Дана, 2008.
137. Административное право Российской Федерации / Под ред. Н.Ю. Хаманевой. М., 2004.
138. Административное право Российской Федерации: учебник / Отв. Ред. Н.Ю. Хаманева. - М.: Юрист, 2005.
139. Административное право. Общая часть: Учебное пособие / Под общей ред. Липатова Э.Г. и Чаннова С.Е. - М.: «Ось – 89», 2007.
140. Александров Н.Г. Основы теории государства и права. - М., 1963.
141. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов - М.: ЗЕРЦАЛО, 1997.

142. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Ч. 1. Сущность и основные инструменты административного права: Учебник. - М., 1994.
143. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления – М., 1997.
144. Банников Р.Ю. Досудебный порядок урегулирования споров. - М.: Инфотропик Медиа, 2012.
145. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000.
146. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов - М.: БЕК, 1996.
147. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. - М., 2005.
148. Беляев В.П. Контрольная форма юридической деятельности (общетеоретический аспект). – СПб., 2006.
149. Братановский С.Н. Административное право. Общая часть: учебник. - М.: Директ-Медиа, 2013.
150. Будатаров С.М. Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов: понятие, порядок проведения. - Томск, 2009.
151. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление - М.: Гардарики, 2005.
152. Васильев Р.Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие. - М.: Изд-во Моск. ун-та, 1987.
153. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. - М., 1970.
154. Власов В.А., Студеникин С.С. Советское административное право: Учебник для юридических вузов. - М., 1959.
155. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П. Российское административное право: учебник для вузов - М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998.
156. Гоголев А.М. Государственное администрирование в области налогов и сборов: проблемы административно-правового

- регулирования: Монография. - М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2015.
157. Государственное стратегическое управление / Под общ. Ред. профессора Ю.В. Кузнецова – СПб: издательство «Питер», 2014.
 158. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора / А.В. Демин – Красноярск, 1998.
 159. Домченко А.С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти. - Екатеринбург, 2019.
 160. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства – М., 1908.
 161. Евтихийев И.И., Власов В.А. Административное право в СССР – М., 1950.
 162. Елисеев Б.П. Система органов государственной власти в современной России. - М., 1997.
 163. Елистратов А.И. Очерк административного права – М., 1922.
 164. Законность, обоснованность и справедливость судебных актов. - Краснодар, 1974.
 165. Законность: теория и практика / под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.В. Субановой. – М., 2017.
 166. Захаров Г.В. Индивидуальные юридические акты. - М.: Статут, 2000.
 167. Зейдер Н.Б. Судебное решение по гражданскому делу. - М., 1966.
 168. Зеленцов А.Б. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. – М., 2015.
 169. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. - М., 2009.
 170. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право. – М., 2017.

171. Золотников М.Г. Правовые акты в сфере государственного управления // Актуальные проблемы российского права на современном этапе. - Пенза, 2009.
172. Игнатов В.Г., Сулемов В.А., Радченко А.И., Ивлев А.И. Кадровое обеспечение государственной службы. - Ростов-на-Дону. 1994.
173. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / Отв. Ред. И.Л. Бачило. – М., 1998.
174. Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: вопросы теории и технологии: Моногр. - Свердловск, 1991.
175. Козлов Ю.М. Административное право. - М., 1999.
176. Колесников Е.В. Источники российского конституционного права. - Саратов, 1998.
177. Конин Н.М. Административное право России: учебник - М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2008.
178. Конин Н.М., Журик В.В. Петров М.П. Административное право Российской Федерации / Под ред. Проф. Н.М. Кониной - М.: Норма, 2005.
179. Конституция. Закон. Подзаконный акт / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 1994.
180. Коренев А.П. Административное право России. Ч. 1. - М., 1996.
181. Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние / Законность в Российской Федерации. – М., 1998.
182. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. - М. 1980.
183. Кутафин О.Е. Источники конституционного права РФ. - М., 2002.
184. Лазарев В.В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права / Лазарев В.В. Избранные труды. - М., 2010.
185. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: учебник - М.: Юрист, 1996.
186. Марченко М.Н. Теория государства и права: Учеб. - М., 1996.

187. Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования. - М., 2009.
188. Миронов А.Н. Административно-процессуальное право. - М., 2010.
189. Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства. - М., 1967.
190. Москалькова Т.Н., Черников В.В. Нормотворчество: научно-практическое пособие. – М. 2018.
191. Никитин С.В. Судебный контроль за нормативными правовыми актами в гражданском и арбитражном процессе. – М., 2010.
192. Новоселов В.И. Законность актов органов управления. – М., 1968.
193. Общее административное право: Учебник. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 2007.
194. Окуньков А.А. Президент Российской Федерации. - М., 1996.
195. Окуньков Л.А. Президент РФ. Конституция и политическая практика. - М., 1996.
196. Осинцев Д.В. Правовые модели управления. - Екатеринбург, 2018.
197. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. - М., 2003.
198. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы: Монография / Коллектив авторов; под ред. Ю.А. Тихомирова. - М.: Юстиция, 2018.
199. Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В.И. Никитинского и И.С. Самощенко. - М.: Юрид. лит., 1988.
200. Правовые акты: оценка последствий: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 2011.
201. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М., 1999.
202. Проблемы теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. - М., 2001.

203. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход - Ростов н/Д, 2007.
204. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел. - М., 1974.
205. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. - М.: Норма, 2010.
206. Словарь иностранных слов / Под ред. И.В. Лехина, С.М. Лошкиной, Ф.Н. Петрова, Л.С. Шаумяна. - М., 1979.
207. Стайнов П., Ангелов А. Административное право НРБ. - М., 1960.
208. Старилов Ю.Н. Административное право: в 2-х частях. Ч. 2. Кн. 2. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция - Воронеж: Изд-во Воронежского государственного университета, 2001.
209. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция - М.: НОРМА, 2002.
210. Студеникин С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. - М., 1949.
211. Сухарева Н.В., Кузнецов В.И. Концепция развития административно-процессуального законодательства // Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. - М., 2010.
212. Талапина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Под ред. В.Н. Южакова. - М., 2007.
213. Теория государства и права: Учеб. / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. - М., 1997.
214. Уманская В.П. Понятие юридического эффекта правового акта. - Воронеж, 2013.

215. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика. – М., 2015.
216. Управленческие процедуры. - М., 1988.
217. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. - Казань, 1977.
218. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития / под ред. С.В. Запольского. – М., 2017.
219. Чепурнова Н.М., Дюкова Е.А. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации. – М., 2009.
220. Четвериков В.С. Административное право - Ростов-на-Дону: Феникс, 2004.
221. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс – М.: Юрист, 2001.
222. Шеймин П. Учебник права внутреннего управления (Полицейского права) / Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступит. статья Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 1999.
223. Штатина М.А. Европейские стандарты «хорошей администрации» и развитие российского законодательства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М., 2010.
224. Эффективность гражданского законодательства / Отв. ред. В.П. Грибанов. - М., 1984.
225. Эффективность действия правовых норм. - Л., 1977.
226. Эффективность правовых норм / Отв. ред. В.И. Никитинский, В.В. Глазырин. - М., 1980.
227. Эффективность правовых средств обеспечения качества продукции / Отв. ред. В.П. Грибанов. - М., 1987.

228. Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок: В 2-х ч. / Отв. ред. В.Н. Кудрявцев. - М., 1975.
229. Эффективность природоохранительной деятельности. - Алма-Ата, 1988.
230. Юсупов В.А. Теория административного права. - М., 1985.

4. Статьи:

231. Аврутин Ю.Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Административное право и процесс. - 2015. - № 11.
232. Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. - 2016. - № 8.
233. Аврутин Ю.Е. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Административное право и процесс. - 2015. - № 8.
234. Агамагомедова С.А. Проблемы обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов РФ // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 6.
235. Амельгаков И.Ф., Самсонов В.Н. Вновь к вопросу о понятии административного процесса // Вестник Воронежского института МВД России. - 2013. - № 1.
236. Андреев Д.С. Понятие дефектного административно-правового акта // Административное право и процесс. - 2010. - № 6.
237. Аржанов В.В. Классификация субъектов административного права, обладающих полномочиями по обеспечению законности в деятельности органов местного самоуправления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2016. - № 2.

238. Арзамасов Ю.Г. О правовой природе актов государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. - № 5.
239. Бакаева О.Ю. Ответственность таможенных органов и их должностных лиц: вопросы судебной практики // Судья. - 2018. - № 9.
240. Бакаева О.Ю. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в толковании норм таможенного законодательства // Внешнеторговое право. – 2008. - № 2.
241. Барциц И.Н. Конституционное право на хорошее (эффективное) управление критерии, показатели, оценки // Конституционное и муниципальное право. - 2013. - № 11.
242. Васильева А.Ф. Косвенный судебный контроль законности административных актов // Вестник гражданского процесса. - 2021. - № 3. - С. 259 - 292.
243. Волкова Л.П. Административно-правовой аспект разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов РФ и местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2009. - № 9.
244. Воронин И.К. Теоретико-правовые аспекты правового акта управления (на примере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним) // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 2.
245. Воронов А.М. Государственное администрирование в системе идентичных правовых категорий // Проблемы теории и практики управления. - 2015. - № 10.
246. Воронов А.М. К вопросу правовой регламентации государственного администрирования // Административное право и процесс. - 2018. - № 4.
247. Галичина И.С. Судебный контроль как способ обеспечения законности деятельности таможенных органов Российской Федерации

- (на примере арбитражных судов Российской Федерации) // Арбитражный и гражданский процесс. - 2023. - № 6.
248. Гоголев А.М. К предмету административного права современной России // Финансы: теория и практика. - 2017. - Т. 21. - № 1.
249. Гоголев А.М. Некоторые тенденции и закономерности становления и развития государственного администрирования // Административное право и процесс. - 2018. - № 2.
250. Гриценко Е.В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. - 2013. - № 2.
251. Давыдов К.В. Дефектность и недействительность административных актов: взгляд законодательства об административных процедурах // Административное право и процесс. - 2020. - № 5.
252. Давыдов К.В. Принцип пропорциональности в российском административном праве: проблемы и перспективы развития // Административное право и процесс. - 2021. - № 12.
253. Дементьев И.В. Правовые требования к индивидуальным налогово-правовым актам // Финансовое право. 2007. – № 11.
254. Дементьев И.В. Правовые требования к ненормативным актам налоговых органов в судебной практике // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: Сборник статей / Отв. ред. В.В. Ершов, Н.А. Тузов. - М.: Статут, 2008.
255. Деменчук Д.В. Оспоримость и ничтожность правовых актов управления // Административное право и процесс. – 2017. - № 2.
256. Домченко А.С. Критерии оценки эффективности правовых норм и нормативных правовых актов органов публичного управления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2020. - № 5.
257. Ершов В.В. Административное право: теоретические, правотворческие и правоприменительные проблемы // Теоретические и

- практические проблемы административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8 - 9 декабря 2005 г. Москва. - М., 2006.
258. Жданов А.А. О действительности актов государственного управления // Правоведение. – 1964. - № 1.
259. Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. - 2013. - № 12.
260. Казимирчук В.П. Социальный механизм действия права // Советское государство и право. - 1970. - № 10.
261. Кизиллов В.В. Административная ответственность гражданских служащих России: взгляд в будущее. - Саратов: Издательство Саратовского университета, 2011.
262. Кожевин В.И. Акты управления как форма деятельности органов исполнительной власти // Правовая реформа в Российской Федерации: общетеоретические и исторические аспекты: Межвузовский сборник научных статей / Под ред. В.Я. Музюкина, В.В. Сорокина. - Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2002.
263. Лапаева В.В. Легизм как тип правопонимания // Законодательство и экономика. - 2007. - № 6.
264. Лапаева В.В. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга // Законодательство и экономика. - 2008. - № 10.
265. Лапшинов Э.В. К проблеме понятия юридического документа // Источники права. Материалы международной научно-практической конференции, 15 ноября 2008 г., г. Абакан / Науч. ред.: Д.Б. Сергеев. - Абакан: Изд-во Хакасск. гос. ун-та, 2009.

266. Лебедева Н.В. Акты Президента Российской Федерации в системе источников конституционного права // Конституционное и муниципальное право. - 2017. - № 7.
267. Леженин А.В. О принудительном характере административно-предупредительных мер // Всероссийская научно-практическая конференция «Современные проблемы борьбы с преступностью». Сборник материалов (юридические науки). - Воронеж: Изд-во Воронеж. ин-та МВД России, 2004.
268. Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов // Административное право и процесс. – 2015. - № 9.
269. Лученко Д.В. Обжалование административных актов в свете практики Страсбургского суда // Административное право и процесс. – 2015. - № 11.
270. Макаров И.И. Правовой эксперимент как метод совершенствования местного самоуправления // Журнал российского права. - 2013. - № 10.
271. Мелехин А.В. Проблемы повышения эффективности административного законодательства в современной России // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. - 2015. - № 2.
272. Мицкевич Л.А. Правовые акты органов исполнительной власти как форма государственного управления // Административное право. – 2007. – № 1.
273. Мицкевич Л.А. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» / В кн.: Актуальные проблемы юридической науки. Тезисы докладов Всероссийской научной конференции, посвященной 50-летию образования Юридического института (факультета) Красноярского государственного университета. Отв. Редактор: А.Н. Тарбагаев. – Красноярск, 2025.

274. Оболенская Н.Н. Споры о признании недействительными ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов // Арбитражная практика. - 2003. - № 4.
275. Пахомов М.С. Конклюдентные действия в сфере реализации права // Вестник Московского университета МВД России. - 2009. - № 4.
276. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления // Советское государство и право. - 1965. - № 8.
277. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования) // Советское государство и право. - 1970. - № 5.
278. Перевалов В.Д., Хазанов С.Д. О методологических основах оценки эффективности мер противодействия коррупции // Российский юридический журнал. - 2016. - № 2.
279. Погорелко М.Ю. Нормативно-политические и нормативно-правовые источники и основания государственных политик // Научный эксперт: Науч. электронный журн. - 2008. - Вып. 5.
280. Савостин А.А. Характеристика административно-правового акта как формы выражения метода регулирования общественных отношений // Юрист. - 2002. - № 2.
281. Саидов З.А. К вопросу о методах и формах административно-правового регулирования современной российской экономики // Административное и муниципальное право. - 2016. - № 1.
282. Салищева Н.Г. О судебном контроле за законностью в деятельности органов исполнительной власти // Административное право и процесс. - 2017. - № 6.
283. Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. - 2016. - № 12.

284. Сивицкий В.А., Сорокин М.Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2016. - № 4.
285. Соловей Ю.П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Право. Журнал Высшей школы экономики. - 2019. - № 4. - С. 72-99.
286. Старженецкий В.В., Бутырина В.А., Курицына К.С. Российское антисанкционное регулирование: современное состояние и пути совершенствования // Закон. - 2021. - № 3.
287. Старилов Ю.Н. Административные процедуры – неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. - 2019. - № 4 (39).
288. Старилов Ю.Н. Правовые акты управления: понятие, признаки, значение и функции // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Гуманитарные науки». - 2000. - № 1.
289. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса // Государство и право. - 1998. - № 1.
290. Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. - 2009. - № 4.
291. Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. - 2009. - № 10.
292. Хазанов С.Д. Кодекс административного судопроизводства: концепция и юридический инструментарий // Теория и практика административного права и процесса: материалы Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (пос. Небуг, 13–14 окт. 2006 г.) / отв. ред. В.В. Денисенко, А.Г. Эртель. Краснодар, 2006.

293. Хазанов С.Д., Бахтина М.С. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов как средство снижения коррупционных рисков // Российский юридический журнал. - 2016. - № 3.
294. Хазанов С.Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации // Следователь. - 2013. - № 1.
295. Хазанов С.Д. К вопросу формирования механизмов оценки эффективности мер противодействия коррупции в Российской Федерации // Право и практика. - 2012. - № 2.
296. Хахалева Е.В. Понятие индивидуального административного акта, особенности правового режима их издания // Общество и право. - 2013. - № 4 (46).
297. Чепурнова Н.М., Дюкова Е.А. Судебный контроль как вид контрольной деятельности государства // Российский судья. - 2007. - № 10.
298. Чуйко Н.А. Визуализация права // Журнал российского права. - 2013. - № 5.
299. Шатов С.А. Концепции административного процесса: диалектика научных взглядов // Правоведение. - 2005. - № 5.
300. Шерстобоев О.Н. Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция // Сибирское юридическое обозрение. - 2021. - Том 18. - № 2.
301. Шерстобоев О.Н. Административное усмотрение в случае отмены административного акта // Административное право и процесс. - 2022. - № 1.
302. Шерстобоев О.Н. Дискреционные административные акты: проблемы определения и судебного контроля // Журнал российского права. - 2022. - № 6.

303. Шерстобоев О.Н. Законность дискреционного административного акта: проблема подконтрольности // Административное право и процесс. - 2022. - № 11. - С. 9 – 14
304. Ярковой С.В. Требования законности административных правоприменительных актов и административных действий // Административное право и процесс. - 2017. - № 2.

5. Диссертации и авторефераты диссертаций
на соискание ученой степени:

305. Андреев Д.С. Дефектные административно-правовые акты: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Денис Сергеевич Андреев – М., 2011.
306. Бодгаев Д.Б. Административный договор как правовая форма государственного управления в сфере предпринимательской деятельности: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Джемба Боваевич Бодгаев. - Москва, 2019.
307. Волков М.М. Акты советского государственного управления: автореферат дис. ... кандидата юридических. наук. / Михаил Михайлович Волков - Л., 1953.
308. Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Анастасия Николаевна Гвоздева - Киров, 2009.
309. Гречкина О.В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Ольга Владимировна Гречкина - Москва, 2011.
310. Душакова Л.А. Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты): дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Леся Анатольевна Душакова – М., 2021.

311. Ельцов В.Н. Правовой эксперимент в современной России: Проблемы эффективности: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук / Владимир Николаевич Ельцов - Тамбов, 2009.
312. Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: Автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Анатолий Вадимович Кирин - М., 2012.
313. Кубатаев М.Г. Правовые акты Президента Российской Федерации: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Магомед Гаджиевич Кубатаев - М., 2000.
314. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Евгений Борисович Лупарев - Воронеж, 2003.
315. Минашкин А.В. Административно-процессуальное законодательство Российской Федерации: понятие, источники, система: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Андрей Владимирович Минашкин - М., 2003.
316. Новиков А.Б. Административный процесс в механизме таможенного регулирования Российской Федерации и Таможенного союза евразийского экономического сообщества: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Андрей Борисович Новиков - Санкт-Петербург, 2011.
317. Ноздрачев А.Ф. Нормативные акты министерств и ведомств СССР: Дис. ... кандидата юридических наук: 710 / Анатолий Федорович Ноздрачев - М., 1968.
318. Панагушина А.Е. Судебное разрешение таможенных споров (административно-правовые аспекты): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Анна Евгеньевна Панагушина. - М., 2007.
319. Порываев С.А. Законность нормативных административно-правовых актов в Российской Федерации: дис. ... кандидата

- юридических наук: 12.00.14 / Сергей Александрович Порываев - М., 2018.
320. Ротенберг А.С. Административный договор: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Александр Семенович Ротенберг – Ростов-на-Дону, 2006.
321. Салищева Н.Г. Нормативные акты советского государственного управления: Дис. ... кандидата юридических наук / Наталья Георгиевна Салищева - М., 1953.
322. Святохина Ю.В. Административно-процессуальное право: Формирование и содержание административно-юстиционной модели: Автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Юлия Васильевна Святохина - Воронеж, 2007.
323. Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Виктория Петровна Уманская – М., 2014.
324. Чубаров А.В. Административно-правовые аспекты рассмотрения таможенных споров в арбитражных судах (Проблемы совершенствования законодательства и арбитражной практики): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Андрей Владимирович Чубаров - Москва, 2003.
325. Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти: теоретико-методологические аспекты: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Шмалий Оксана Васильевна - Ростов-на-Дону, 2011.

6. Судебная практика:

326. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой

- открытого акционерного общества «Газпром нефть» - URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 02.04.2015.
327. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2024 № 9-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 16.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобами общества с ограниченной ответственностью «Газпромнефть - Смазочные материалы» и общества с ограниченной ответственностью «ВИРЕМ РУС» // Собрание законодательства РФ. – 2024. - № 11. - Ст. 1563.
328. Определение Конституционного Суда РФ от 23.07.2020 № 1654-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «БИТУБИ ПРОДАКТС» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 5 статьи 144 Таможенного кодекса Таможенного союза и частью 5 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» - URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-23072020-n-1654-o/>
329. Определение Конституционного Суда РФ от 30.09.2019 № 2585-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «Транс Логистик Консалт» на нарушение конституционных прав и свобод рядом норм Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» - URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-30092019-n-2585-o/>
330. Решение Большой Коллегии Суда ЕАЭС от 21.02.2017 № С-2/16 по делу по заявлению Российской Федерации - URL: http://courteurasian.org/court_cases/C-2.16/.
331. Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 30.10.2017 № СЕ-2-2/2-17-БК по делу по заявлению ЕЭК – URL: [https://courteurasian.org/upload/iblock/3e3/2.%20ЕЭК%20\(свобода%20дв](https://courteurasian.org/upload/iblock/3e3/2.%20ЕЭК%20(свобода%20дв)

ижения%20товаров)%20-

%20Консультативное%20заключение%2030.10.17.pdf

332. Консультативное заключение Суда ЕАЭС от 31.10.2019 № Р-3/19 по делу по заявлению ЕЭК - URL: http://courteurasian.org/court_cases/P-3.19/
333. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2019. - № 2.
334. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части (ред. от 10.06.2010) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2008. - № 1.
335. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза» // Бюллетень Верховного Суда РФ. - 2020. - № 1.
336. Постановление Пленума ВАС РФ от 08.11.2013 № 79 (ред. от 12.05.2016) «О некоторых вопросах применения таможенного законодательства» // Вестник ВАС РФ. – 2014. - № 1

7. Интернет-ресурсы:

337. Бобылева К.Н. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти - URL: [http:// www.lawrf.ru/ content/ 306-polnomochija- prezidenta- rossijskoj- federacii- v-sfere.html](http://www.lawrf.ru/content/306-polnomochija-prezidenta-rossijskoj-federacii-v-sfere.html).
338. Интернет-интервью с начальником Правового управления Федеральной таможенной службы Струковым А.Б. «Реализация Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской

Федерации»: Анализ актуальных вопросов в правоприменительной практике». – URL: <http://www.garant.ru/>.