

## **АННОТАЦИЯ**

**на диссертацию Зарембо Сергея Александровича, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» на тему «Административные акты в деятельности таможенных органов»**

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.

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.

Совершенствование системы административных актов таможенных органов следует рассматривать как один из важнейших инструментов модернизации таможенного администрирования, снижения (или минимизации) конфликтности таможенных отношений.

Структура диссертации включает введение, три главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и библиографический список. Во введении обоснована актуальность темы исследования, сформулированы его цель и задачи, объект и предмет, степень разработанности научной проблемы, теоретическая и методологическая основы исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, результаты апробации полученных выводов и результатов. Первая глава содержит анализ теоретико-методологических основ административных актов таможенных органов. Административные акты таможенных органов показаны как разновидность административных актов. Сформулированы понятие, сущность, содержание этой категории актов, рассматриваются предъявляемые к ним требования, а также исследуется их система. Во второй главе рассматриваются особенности нормативных и ненормативных административных актов таможенных органов. Третья глава посвящена исследованию вопросов качества административных актов таможенных органов в аспекте обеспечения их эффективности и законности. В заключении представлены основные выводы, полученные по результатам исследования.

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.

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 таможенных органов 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 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.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and strokes, positioned on the right side of the page.