

УДК 342.9
DOI 10.52452/19931778_2024_3_82

ТАМОЖЕННЫЙ НАДЗОР: ВАРИАНТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБОСНОВАНИЯ

© 2024 г.

С.А. Агамагомедова

Институт государства и права Российской академии наук, Москва

saniyat_aga@mail.ru

Поступила в редакцию 04.12.2023

Целью работы является определение соотношения категорий контроля и надзора в области таможенного дела, предложение вариантов административно-правового обоснования таможенного надзора. Методология исследования включает в себя метод сравнительного анализа, формально-юридический метод, методы классификации и систематизации.

Результатами исследования являются положения, обосновывающие возможность выделения в контрольно-надзорной деятельности таможенных органов административного надзора в области таможенного дела – таможенного надзора. На основе анализа действующей нормативно-правовой базы и научных позиций предложено место таможенного надзора в общей структуре контроля и надзора в области таможенного дела.

В качестве выводов автором установлен факт нормативного и доктринального разграничения контроля и надзора в области таможенного дела. При этом непоследовательность законодателя и плюрализм в обосновании критериев разграничений контрольной и надзорной деятельности в административном праве не позволяет однозначно отнести отдельные направления деятельности таможенных органов к контролю или надзору. Имеющиеся в административно-правовой науке критерии разграничения контроля и надзора предложено дополнить временными критериями (скорость для контроля и продолжительность для надзора). В рамках теоретико-правового обоснования контроля и надзора в области таможенного дела в качестве объекта таможенного надзора может быть представлена деятельность в сфере таможенного дела, а сам надзор дифференцирован на текущий и последующий таможенный надзор.

Ключевые слова: административный надзор, таможенный надзор, надзор в области таможенного дела, ведомственный контроль, таможенный контроль, скорость контроля, продолжительность надзора.

В юридической науке справедливо подчеркивается значение единообразного и нормативно обоснованного использования правовых терминов. К.С. Бельский в связи с этим отмечал значение категорий в административном праве, категорий, которые он включал в качестве элемента в предмет науки административного права, подчеркивая их познавательную первичность. Ученый считал, что нельзя понять и подвергнуть толкованию административные нормы без помощи основных управленческих категорий [1, с. 87].

Ю.Е. Аврутин также обоснованно полагал, что трудно признать нормальным отсутствие в административно-правовой науке совпадающих трактовок многих фундаментальных понятий («исполнительная власть», «государственное управление» и др.), а также сформировавшихся научных представлений о сущности контроля и надзора в деятельности публичной администрации, многих иных понятий, на базе которых строится и развивается административное право как наука, отрасль законодательства и учебная дисциплина [2, с. 552].

Несмотря на признание этими и другими учеными значимости понятийного аппарата административного права, многообразие легального и доктринального понимания многих базовых категорий административного права, к сожалению, сохраняется. Не являются в этом плане исключением понятия контроля и надзора в юридической науке в целом и в административном праве в частности. Нами в связи с этим предлагается попытка разграничить и определить эти понятия применительно к таможенной сфере, в которой, по нашему мнению, несмотря на исторически сложившееся и достаточно устоявшееся использование термина «таможенный контроль», возможен вариант обоснования понятия административного надзора, осуществляемого таможенными органами, или таможенного надзора. Данная научная позиция имеет как нормативно-правовые, так и доктринальные предпосылки. Остановимся на них подробнее.

На наш взгляд, существует как минимум два основания говорить о надзоре применительно к таможенным органам. Одно из них вытекает из положений законодательства, другое имеет научную почву.

Первым (нормативным) основанием введения таможенного надзора в понятийный аппарат административно-правового регулирования и, соответственно, науки административного права выступает использование понятия «надзор в области таможенного дела» в нормативно-правовом поле, причем в понимании несинонимичном понятию контроля в области таможенного дела. В Положении о Федеральной таможенной службе абзац 1 раздела I «Общие положения» закрепляет базовые функции ФТС России (они поименованы первыми): «функции по контролю и надзору в области таможенного дела (таможенный контроль)» [3]. Таким образом, ФТС России сегодня – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела. Подобная формулировка активно используется в базовом акте национального регулирования в области таможенного дела – Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 289-ФЗ) [4].

Надзор таможенных органов упоминается и в других законах и подзаконных актах. В частности, в части 2 статьи 37.2 «Таможенный контроль на территориях особых экономических зон» Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» установлено, что перемещение товаров, транспортных средств, лиц, включая должностных лиц государственных органов, за исключением должностных лиц таможенных органов, через границы особых экономических зон и в их пределах допускается с разрешения таможенного органа и под его надзором с учетом положений настоящей статьи [5].

Вторым, доктринальным основанием теоретико-правового обоснования таможенного надзора выступает позиция авторитетного ученого, профессора Д.Н. Бахраха, заключающаяся в том, что таможенный контроль по своей природе близок административному надзору. К мнению ученого мы еще вернемся, а пока попробуем обзорно представить основные варианты разграничения контрольной и надзорной деятельности в административно-правовой науке.

В науке существует множество методологических подходов к теоретико-правовому обоснованию государственного контроля и надзора. Их можно рассматривать в качестве функций и форм публичного управления, административно-правовых или административно-процедурных институтов, способов обеспечения закон-

ности и дисциплины, административно-правовых режимов, деятельности или форм правовой деятельности, административных барьеров и др. Нами разделяется позиция, заключающаяся в необходимости разграничения данных институтов как в научной доктрине, так и в нормативно-правовом пространстве. Последнее, к сожалению, отражает непоследовательную политику законодателя, которая выражается в использовании рассматриваемых понятий в различных актах и в качестве синонимов (формула «государственный контроль (надзор)»), и в качестве самостоятельных понятий (формула «государственный контроль и надзор»).

Н.М. Конин выделял три организационно-правовых способа обеспечения законности и государственной дисциплины субъектов организационных управленческих отношений в сфере административно-правового регулирования: государственный контроль, государственный надзор и государственная контрольно-надзорная деятельность [6, с. 176]. Отстаивая достаточно распространенную в административном праве формулу «надзор – это суженный контроль», ученый обозначает несколько отличий контроля от надзора, выделяя среди них такой достаточно распространенный в доктрине критерий, как направленность контроля на проверку законности и целесообразности, а надзора – на проверку только соответствия действий поднадзорных субъектов установленным правилам [6, с. 176–177].

В.Е. Чиркин относит государственный контроль и надзор к важнейшим элементам межотраслевого управления [7, с. 196]. Ученый считал, что эти два функциональных института близки между собой, но имеют различия. Надзор предполагает установление фактов и сообщение компетентным органам для принятия мер. Сам надзирающий орган обязывающие управленческие меры не принимает. Контроль же связан с принятием решения по существу, а в государственном и муниципальном управлении направлен прежде всего на соблюдение законности и дисциплины [7, с. 64].

А.В. Мартынов, по праву выступающий основоположником современной концепции административного надзора в административно-правовой науке, рассматривает его в качестве самостоятельного вида государственно-управленческой деятельности, особой формы публичного управления, важнейшей функции государственных органов исполнительной власти и констатирует необходимость четкого разграничения на законодательном уровне контрольной и надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти [8, с. 10–11].

Б.В. Россинский развивает дискуссию о разграничении контроля и надзора с позиций их информационной природы. По мнению ученого, у контроля и надзора разная информационная природа. При их реализации используются разные каналы обратной связи. При контроле – достаточно простые каналы, такие как прямая или непрякая обратная связь. В процессе осуществления надзорных полномочий используются куда более сложные информационные каналы обратной связи, например обратной параллельной соединительной связи или обратной параллельной распределительной связи [9, с. 22–23].

С.М. Зубарев разделяет контроль и надзор с точки зрения административного принуждения [10], в его работах явственно прослеживается отстаиваемая им правоохранительная природа надзорной деятельности [11, с. 26–36].

С.М. Зырянов, признавая бесконечные споры о разграничении контроля и надзора безрезультативными, справедливо полагает, что контроль многолик и разнообразен по существу, он неизбежно присутствует в любой осмысленной человеческой деятельности, если в ней участвует больше одного человека (да хотя бы и один, если говорить о дееспособности, предметом которой является способность контролировать свое поведение и нести за него ответственность) [12, с. 11–12].

Многогранность функции контроля в государственном управлении признавалась еще в советский период, когда ученые позиционировали его с «необходимой функцией управления социалистическим обществом и одной из основных самостоятельных функций управления любыми общественными процессами», функцией, включающей в себя учет, анализ и собственно контроль, т.е. сравнение фактически достигнутого результата с ранее установленными заданиями [13, с. 5].

Отражением довольно ограниченного и утратившего в сегодняшних условиях актуальность подхода представляется научная позиция, согласно которой органами контроля фактически являются все федеральные службы, а также все иные государственные органы, обладающие правом вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольных структур и привлекать правонарушителей к юридической ответственности, а надзорные полномочия принадлежат исключительно прокуратуре как единственному органу государственного надзора (причем высшего) [14, с. 12–13].

Существует множество критериев разграничения контрольной и надзорной деятельности в государственном управлении, основными среди которых следует признать: наличие организа-

ционной связи (подчиненности, зависимости), возможность вмешательства в подконтрольную (поднадзорную) деятельность, наличие юрисдикционных полномочий у властного органа, характер информационных связей, сфера регулирования, субъект управления и другие.

Не имея целью включиться в многолетнюю дискуссию о разграничении контроля и надзора в государственном управлении, которая может быть представлена несколькими десятками научных позиций и подходов, мы предлагаем рассмотреть критерии разграничения данных функций и одновременно форм публичного управления в конкретной области общественных отношений – в таможенных отношениях.

О надзоре в области таможенного дела говорит известный историограф Ю.Г. Кисловский. По мнению ученого, в дореволюционной России существовал «общий надзор за деятельностью таможи без права вмешательства в сбор пошлин» со стороны воевод, а представители таможенных органов осуществляли надзор. Так, указ Екатерины II от 10 октября 1782 г. содержал положение о том, что «таможенных пограничных надзирателей должность есть надзирать не только на месте пребывания их, но и объезжая большие расстояния...» [15, с. 106, 163–164]. Представляется, что использование в дореволюционный период понятий «надзор» и «надзиратель» применительно к таможенным органам было обусловлено прежде всего тем, что термин иностранного происхождения «контроль» начинает активно использоваться в русском языке позже, а какой-то период два этих термина использовались одновременно, преимущественно в качестве синонимов.

Д.Н. Бахрах почти три десятилетия назад при анализе целей, функций и задач таможенного ведомства определил содержание таможенной деятельности как разновидность административного надзора, а таможенные органы – в качестве субъектов этого надзора. По мнению ученого, административный надзор (санитарный, налоговый, противопожарный, таможенный и др.) – это специализированный надведомственный контроль органов исполнительной власти за соблюдением определенных правовых норм [16, с. 16].

Интересно, что Д.Н. Бахрах и в этот период, и позже в своих работах использует применительно к деятельности таможенных органов одновременно категорию административного надзора и категорию таможенного контроля [16, с. 16; 17, с. 438–439, 485, 488]. Полагаем, это связано с тем, что в таможенном законодательстве советского и постсоветского периода традиционно использовалось понятие таможен-

ного контроля. Поэтому, несмотря на сделанный ведущим административистом вывод о близости деятельности таможенных органов к административному надзору, ученый использовал и легальное понятие (таможенный контроль), и доктринально обоснованное им понятие применительно к таможенным правилам (административный надзор).

Близкую, но в то же время менее обоснованную позицию в разграничении контроля и надзора в деятельности таможенных органов предлагает его ученик, Д.В. Чермянинов. Согласно его мнению, таможенный надзор – это проверка таможенными органами подчиненных по функциональному признаку лиц с целью установления строгого соответствия совершаемых ими действий и/или осуществляемой деятельности нормам таможенного права и применения в отношении правонарушителей мер административного воздействия, предусмотренных КоАП РФ. К таможенному контролю автор относит контроль в отношении линейно подчиненных таможенных органов в рамках системы ФТС России, то есть внутриорганизационный или ведомственный (в понимании ведомственного контроля, закрепленного в отечественном таможенном законодательстве, статья 263 «Ведомственный контроль» федерального закона № 289-ФЗ [4]). Ученый на основании проведенного анализа предлагает заменить используемый в таможенном законодательстве термин «таможенный контроль» термином «таможенный надзор» [18].

Позволим себе не согласиться с приведенной научной позицией по нескольким основаниям.

Во-первых, тот контроль, который Д.В. Чермянинов относит к таможенному контролю, является закрепленным в таможенном законодательстве видом внутриорганизационного контроля – ведомственным контролем. Часто в науке его называют внутренним контролем [7, с. 64]. Подобный контроль присутствует в большинстве случаев во всех государственных органах, система которых представляет собой, как правило, иерархическую структуру, основанную на подчинении нижестоящих органов вышестоящим. Безусловно, уровень централизации, характер исполнительской дисциплины подобных систем различается, но подобный контроль присущ любому государственному органу. На уровне законодательства (Федерального закона № 289-ФЗ), подзаконных актов и ранее, и в настоящее время таможенный (внешненаправленный) контроль и ведомственный (внутриорганизационный) контроль четко разграничиваются [19]. Для того есть целый ряд оснований, среди которых прежде всего различный объект таких видов контроля [20].

Во-вторых, считаем, что понятие таможенного контроля, традиционное для таможенного законодательства, должно быть не заменено, а дополнено понятием надзора в области таможенного дела, или таможенного надзора, который, безусловно, имеет природу надзора административного.

С учетом существования в таможенном законодательстве категории «надзор в таможенном деле» считаем необходимым предложить его место в системе административно-правового регулирования таможенных отношений. Предлагаемое нами обоснование имеет два варианта: нормативно-правовое (закрепленное уже сейчас в нормативно-правовых актах) и научное (теоретическое, основанное на уже существующих и предлагаемых критериях разграничения контрольной и надзорной деятельности).

Легальный вариант обоснования

Таможенный контроль включает в себя контроль и надзор в области таможенного дела. Более точным представляется тезис о том, что таможенный контроль включает в себя контроль и надзор в области таможенного дела, осуществляемые таможенными органами. Контроль и надзор в области таможенного дела могут включать в себя деятельность иных субъектов, причем речь может идти и о контрольно-надзорном воздействии на деятельность таможенных органов (прокурорский надзор в отношении деятельности таможенных органов, контроль Счетной палаты РФ за расходованием бюджетных средств таможенными органами, общественный контроль и др.), и о контроле таможенных и иных государственных органов за деятельностью граждан и организаций, выступающих участниками таможенных правоотношений.

В действующем таможенном законодательстве традиционно дается определение таможенному контролю. Понятия контроля в области таможенного дела и надзора в области таможенного дела в нем отсутствуют.

Доктринальный вариант обоснования

Доктринальный вариант обоснования контрольной и надзорной составляющих в деятельности таможенных органов позволяет выделить таможенный контроль («процедурно выпуклый», таможенные формальности) и таможенный надзор (административный надзор в области таможенного дела). Одним из критериев их разграничения может быть временной критерий. Применительно к таможенному контролю одним из критериев эффективности выступает

скорость его прохождения. Темпоральным показателем, применимым к таможенному надзору, может выступать продолжительность нахождения под надзором. В последнем случае свойства скорости, быстроты совершения административных процедур неприменимы.

На наш взгляд, к административному надзору таможенных органов, или таможенному надзору, можно отнести надзор за деятельностью лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела и уполномоченных экономических операторов. Данный административный надзор – часть разрешительных механизмов, исторически присущих деятельности таможенных органов. Деятельность таможенных представителей и иных категорий лиц (так называемый околотамженный бизнес) ранее лицензировалась. Федеральная таможенная служба в настоящее время ведет соответствующие реестры таких лиц, юридические лица должны соответствовать перечню условий для включения в эти реестры. Несмотря на то, что в соответствующих административных регламентах подобная деятельность таможенных органов позиционируется в качестве государственной услуги, по нашему мнению, она имеет разрешительную природу. В этой связи уже после получения соответствующего административно-правового статуса лица, осуществляющие деятельность в сфере таможенного дела, находятся под административным надзором со стороны таможенных органов. Продолжительность нахождения под данным надзором определяется наличием соответствующего статуса, кроме того, такой надзор таможенные органы правомочны осуществлять и после утраты статуса лица, осуществляющего деятельность в сфере таможенного дела. Согласно статье 215 Федерального закона № 289-ФЗ подобный срок составляет два года после их исключения из таких реестров [4]. Представляется, что административный надзор со стороны таможенных органов за деятельностью рассматриваемых категорий лиц со специальным административно-правовым статусом в период наличия у них соответствующего статуса выступает более традиционным видом надзора, по сути – текущего надзора (надзора за соответствием деятельности предъявляемым требованиям к ней, к ее субъекту, его статусу). Надзор за лицом после утраты статуса (исключения из реестра ФТС России) выступает разновидностью последующего административного надзора.

Современная практика осуществления таможенного контроля (в его легальном понимании) порождает новые инструменты контроля, которые, на наш взгляд, содержат в себе кон-

трольную и одновременно надзорную оставляющие. Примером этому может служить таможенный мониторинг, эксперимент по проведению которого осуществляется таможенными органами в настоящее время.

Считаем целесообразным говорить применительно к таможенным органам о контрольно-надзорной деятельности [21, 22], которая имеет сложную организационно-функциональную структуру и включает в себя элементы как контроля, так и надзора. Разграничение их представляет сложности, в первую очередь обусловленные многообразием критериев их разграничения в науке и размытостью их дифференциации в законодательстве.

С учетом непоследовательной позиции законодателя, который в отдельных случаях использует формулу «государственный контроль (надзор)», а в других – «государственный контроль и надзор» в определенной сфере регулирования, в последних случаях возникает необходимость нормативного закрепления особенностей (прежде всего процедурных) контрольной и надзорной деятельности органов публичной власти. На основании этого считаем обоснованным дополнить нормативное понятие таможенного контроля определениями контроля и надзора в области таможенного дела. При этом позиция законодателя о включении контрольной и надзорной составляющих в базовое, универсальное, закрепленное на наднациональном уровне понятие таможенного контроля (как обобщающего понятия), может быть сохранена.

На основании изложенного выше можно сделать следующие выводы.

Понятие есть не мертвое обобщение различных сторон объекта, а живая, развивающаяся целостность, узловой пункт, в котором концентрируются важные, существенные стороны отражаемого [23, с. 53]. Правовые понятия, юридические категории зачастую приобретают новые свойства посредством развития правоприменения, углубления дифференциации правового регулирования.

Представляется, что сама реальная жизнь, правоприменительная практика дополняет критерии разграничения контроля и надзора, обогащая тем самым теорию государственного контроля и надзора в административном праве.

Нами поддерживается мнение ученых, выделяющих в качестве главной проблемы (теоретического и прикладного характера) не разграничение контроля и надзора, не поиск универсальных критериев их дифференциации, а сокращение избыточного административного регулирования общественных отношений, снижение административных барьеров для граждан и

организаций, полноценную защиту прав и свобод граждан, обеспечение безопасности и правопорядка [12, с. 10–19; 8, с. 12]. В то же время в тех случаях, когда в нормативно-правовом массиве понятия контроля и надзора разведены, данные термины требуют своего как легального обоснования, так и теоретико-правовой характеристики.

Применительно к области таможенного дела, которая была нами рассмотрена, могут быть выделены как минимум два варианта административно-правового обоснования существования таможенного надзора. Первый вариант, основанный на положениях действующего таможенного законодательства, предполагает наличие обобщающей категории таможенного контроля, включающей в себя контроль и надзор в области таможенного дела. В этом случае таможенным надзором можно считать надзор со стороны таможенных органов за деятельностью в сфере таможенного дела как в период наличия соответствующего статуса (текущий надзор), так и в течение определенного времени после утраты этого статуса (последующий надзор). Все остальные действия таможенных органов в целях проверки и обеспечения соблюдения обязательных требований следует отнести к контролю в области таможенного дела.

В случае отстранения от норм законодательства может иметь место и иной вариант административно-правового обоснования административного надзора, осуществляемого таможенными органами. К примеру, к надзору может быть отнесена деятельность таможенных органов после выпуска товаров. Дифференциация контрольной и надзорной деятельности в этом случае будет зависеть от критерия, который будет избран для их отграничения.

Выделенные нами варианты разграничения контроля и надзора в деятельности таможенных органов в современный период свидетельствуют о сложности контрольно-надзорной функции данных органов (признаваемой и законодателем), о присущей им полифункциональности, о многообразии внешнеорганизационных связей, возникающих между органами публичной власти и невластными субъектами в сфере таможенного регулирования.

Список литературы

1. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2000. 728 с.
2. Аврутин Ю.Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // В кн.: Аврутин Ю.Е. Избранные труды. Размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве / Вступ. ст. докт. юрид.

наук, проф., засл. деятеля науки РФ Ю.Н. Старилова. СПб.: Изд-во «Юридический центр», 2017. С. 546–558.

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» // СЗ РФ. 2021. № 18. Ст. 3146.

4. Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 19.12.2022, с изм. от 28.04.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (часть I). Ст. 5082.

5. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

6. Конин Н.М. Административное право России: Учебник. М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2007. 448 с.

7. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: Учебник. М.: Юрист, 2006. 382 с.

8. Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юридических наук. Воронеж, 2011. 56 с.

9. Россинский Б.В. Информационные подходы к разграничению контроля и надзора в деятельности государственных органов // В сб.: Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Н. Новгород, 2019. С. 22–26.

10. Зубарев С.М. Административное принуждение как критерий разграничения контроля, квази-контроля и административного надзора // В сб.: Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства. Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. Нижний Новгород, 2021. С. 22–30.

11. Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 150 с.

12. Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): Монография. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ООО «Юридическая фирма Контракт», 2023. 232 с.

13. Побежимова Н.И. Организационно-правовые вопросы контроля, осуществляемого центральным аппаратом министерства: Автореф. дис. ... канд. юридических наук. М., 1971. 16 с.

14. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... д-ра юридических наук. Саратов, 2006. 56 с.

15. Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России. 3-е изд., доп. / Под общ. ред. А.Е. Жерихова. М.: РУСИНА-ПРЕСС, 2004. 592 с.

16. Бахрах Д.Н. Таможенное право как институт административного права // Государство и право. 1995. № 3. С. 13–21.

17. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.

18. Чермянинов Д.В. Надзор и контроль в таможенном деле // Российская юстиция. 2013. № 10. С. 15–17.

19. Приказ Минфина России от 23.06.2021 № 91н «Об утверждении Порядка проведения ведомственного контроля решений, действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов, а также формы решения, принимаемого по результатам ведомственного контроля» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://pravo.gov.ru>, 30.09.2021.

20. Агагомедова С.А. Проблемы административно-правового регулирования ведомственного контроля деятельности таможенных органов в современный период // Административное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 23–30.

21. Агагомедова С.А. Понятие и пределы контрольно-надзорных полномочий таможенных органов // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2016. № 5. С. 1–7.

22. Агагомедова С.А. Особенности контрольно-надзорной деятельности таможенных органов РФ в условиях пандемии // Таможенное дело. 2021. № 1. С. 25–28.

23. Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М.: Политиздат, 1981. 432 с.

CUSTOMS SUPERVISION: OPTIONS FOR ADMINISTRATIVE AND LEGAL JUSTIFICATION

S.A. Agamagomedova

The purpose of the work is to determine the relationship between the categories of control and supervision in the field of customs affairs, to propose options for the administrative and legal justification of customs supervision.

The research methodology includes such methods as the method of comparative analysis, the formal legal method, methods of classification and systematization.

The results of the study are provisions that justify the possibility of distinguishing administrative supervision in the field of customs affairs - customs supervision - in the control and supervisory activities of customs bodies. Based on an analysis of the current regulatory framework and scientific positions, the place of customs supervision in the overall structure of control and supervision in the field of customs is proposed.

As conclusions, the author established the fact of a normative and doctrinal distinction between control and supervision in the field of customs. At the same time, the inconsistency of the legislator and pluralism in justifying the criteria for delimiting control and supervisory activities in administrative law does not allow us to unambiguously classify certain areas of activity of customs authorities as control or supervision. It is proposed to supplement the criteria for distinguishing control and supervision existing in administrative-legal science with time criteria (speed for control and duration for supervision). Within the framework of the theoretical and legal justification of control and supervision in the field of customs, activities in the field of customs can be presented as an object of customs supervision, and the supervision itself is differentiated into current and subsequent customs supervision.

Keywords: administrative supervision, customs supervision, supervision in the field of customs, departmental control, customs control, speed of control, duration of supervision.

References

1. Administrative Law: Textbook / Edited by Yu.M. Kozlov, L.L. Popov. M.: Jurist, 2000. 728 p.

2. Avrutin Yu.E. On the question of concepts and definitions in administrative-legal theory and practice // In the book: Avrutin Y.E. Selected works. Reflections on the State and State power, law and order, public administration and administrative law / Introductory article of the Doctor of Law, prof., Honored Scientist of the Russian Federation Yu.N. Starilov. St. Petersburg: Publishing house «Law Center», 2017. P. 546–558.

3. Resolution of the Government of the Russian Federation dated 23.04.2021 № 636 (as amended on 03.10.2023) «On Approving the Regulations on the Federal Customs Service, Amending the Regulations on the Ministry of Finance of the Russian Federation and Invalidating Certain Acts and Certain Provisions of Certain Acts of the Government of the Russian Federation» // CL RF. 2021. № 18. Article 3146.

4. Federal Law № 289-FL of 03.08.2018 (as amended on 19.12.2022, with amendments dated 28.04.2023) «On customs regulation in the Russian Federation and on amendments to certain Legislative acts of the Russian Federation» // CL RF. 2018. № 32 (Part I). Article 5082.

5. Federal Law № 116-FL of 22.07.2005 (as amended on 04.08.2023) «On Special Economic Zones in the Russian Federation» // CL RF. 2005. № 30 (part II). 3127.

6. Konin N.M. Administrative law of Russia: Textbook. M.: TC «Velbi», Publishing house «Prospect», 2007. 448 p.

7. Chirkin V.E. The system of state and municipal management: Textbook. M.: Lawyer, 2006. 382 p.

8. Martynov A.V. Administrative supervision in the Russian Federation: theoretical foundations of the structure, practice of implementation and problems of legal regulation: Abstract of the dissertation of the Doctor of Law. Voronezh, 2011. 56 p.

9. Rossinsky B.V. Information approaches to the differentiation of control and supervision in the activities of state bodies // In the collection: Current issues of control and supervision in socially significant spheres of activity of society and the state. Materials of the V All-Russian Scientific and Practical Conference. N. Novgorod, 2019. P. 22–26.

10. Zubarev S.M. Administrative obligation as a criterion for distinguishing control, quasi-control and administrative supervision // In the collection: Current issues of control and supervision in socially significant

spheres of activity of society and the state. Materials of the VI All-Russian Scientific and practical conference. Nizhny Novgorod, 2021. P. 22–30.

11. Zubarev S.M. Control system in the field of public administration. M.: Norm: INFRA-M, 2019. 150 p.

12. Zyryanov S.M. State control (supervision): Monograph. M.: Institute of Law and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; LLC «Law Firm Contract», 2023. 232 p.

13. Pobezhimova N.I. Organizational and legal issues of control carried out by the central office of the Ministry: Abstract of the dissertation of the Candidate of Legal Sciences. M., 1971. 16 p.

14. Belyaev V.P. Control and supervision as forms of legal activity: issues of theory and practice: Abstract of the dissertation of the Doctor of Law. Saratov, 2006. 56 p.

15. Kislovsky Yu.G. History of customs affairs and customs policy of Russia. 3rd ed., additional / Under the general editorship of A.E. Zherikhov. M.: RUSINAPRESS, 2004. 592 p.

16. Bakhrah D.N. Customs law as an institute of administrative law // State and law. 1995. № 3. P. 13–21.

17. Bakhrah D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative law: Textbook for universities. 2nd ed., corr. and add. M.: Norma, 2005. 800 p.

18. Chermyaninov D.V. Supervision and control in the criminal case // Russian Justice. 2013. № 10. P. 15–17.

19. Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation № 91n dated 23.06.2021 «On Approval of the Procedure for Departmental Control of Decisions, Actions (inaction) of subordinate Customs authorities, as well as form of a decision taken based on the results of departmental control» // Official Internet Portal of Legal Information. <http://pravo.gov.ru>, 30.09.2021.

20. Agamagomedova S.A. Problems of administrative and legal regulation of departmental control of the activities of customs authorities in the modern period // Administrative and municipal law. 2017. № 2. P. 23–30.

21. Agamagomedova S.A. The concept and limits of the control and supervisory powers of customs authorities // NB: Administrative law and practice of administration. 2016. № 5. P. 1–7.

22. Agamagomedova S.A. Features of the control and supervisory activities of the customs authorities of the Russian Federation in the context of a pandemic // Customs business. 2021. № 1. P. 25–28.

23. Afanasyev V.G. Society: consistency, knowledge and management. M.: Politizdat, 1981. 432 p.