

На правах рукописи

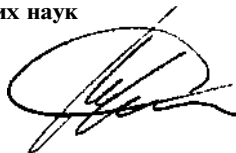
МОРАВЕК Ян Иосифович

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ
ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-
ДОГОВОРНЫХ ФОРМ И МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ
В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА**

**Специальность 12.00.14 - административное право;
финансовое право; информационное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**



Москва - 2004

Диссертационная работа выполнена на кафедре административного и таможенного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская таможенная академия».

Научный руководитель: **Хомяков Лев Львович**,
кандидат юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Кононов Анатолий Михайлович**,
доктор юридических наук, профессор
Истомин Сергей Иванович,
Заслуженный юрист России, кандидат юридических наук

Ведущая организация: Российский государственный торгово-экономический университет

Защита состоится 28 декабря 2004 года в 12 часов на заседании диссертационного совета К 301.001.01 по юридическим наукам в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская таможенная академия» по адресу: 140009, Московская область, г. Люберцы, Комсомольский проспект, д. 4, ауд. 233.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская таможенная академия».

Автореферат разослан 26 ноября 2004 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук

А.Н. Яцушко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы работы определяется необходимостью дальнейшего развития теории административно-правовых форм и методов, исследования специфических правовых форм и методов управления, применяемых в таможенном деле, а также выработки практических предложений по совершенствованию их правовой регламентации.

Современная исполнительная власть все активнее использует методы поощрения и стимулирования для воздействия на подведомственные объекты управления. Управление таможенным делом - не исключение. В практической деятельности таможенные органы все чаще сталкиваются с тем, что основного арсенала предусмотренных законом регулятивных и охранительных норм оказывается недостаточно для того, чтобы в полной мере справиться с поставленными перед ними задачами. Не все отношения, связанные с реализацией их компетенции, представляется возможным урегулировать путем односторонних предписаний федерального министерства или федеральной службы, уполномоченных в области таможенного дела. Указанные федеральные органы исполнительной власти не только создают правовые и организационные условия для соблюдения таможенных правил лицами, перемещающими товары через таможенную границу, но и стремятся стимулировать их к более активному правомерному поведению на основе диспозитивных правовых норм, предоставляющих определенные права взамен на добровольное принятие на себя соответствующих обязательств.

Правовая сущность правоотношений между управляющим субъектом и управляемым объектом, возникающих в рамках указанной управленческой деятельности, по мнению автора, должна исследоваться на основе исходных категорий административно-правовой науки: правовых форм и методов государственного управления.

По характеру управляющего действия формы государственного управления подразделяются на организационные и правовые, причем пра-



новые формы управленческой деятельности объединяют подзаконное нормотворчество (издание нормативно-правовых актов) и совершение юридически значимых действий. Особой правовой формой управления, основанной на относительном равенстве участников некоторых управленческих отношений, является административный договор.

В изменившихся экономических, политических и правовых условиях возникает настойчивая потребность в выработке новых подходов к возможности использования административно-договорных форм и методов в области таможенного дела и выявления того круга общественных отношений, которые могли бы быть облечены в данную форму и к которым могут применяться данные методы на основании законодательства.

Исследование указанных вопросов становится наиболее актуальным в свете относительно новых задач, поставленных перед таможенными органами действующим законодательством: создание условий, благоприятствующих торговле, и налаживание партнерских отношений с участниками внешнеэкономической деятельности.

Значимость данного факта в большой степени определяется тем, что в отечественной науке все еще мало трудов, в должной мере отражающих и объясняющих современное состояние таможенного администрирования, отвечающих требованиям рыночной экономики, гражданского общества, демократии и правового государства, модернизации таможенного дела.

Степень научной разработанности проблемы. Вопросы, непосредственно относящиеся к теме диссертационной работы, первоначально исследовались с позиций изучения административного договора как отраслевой административно-правовой категории (института), интерес к которой появился в 20-х гг. прошлого столетия, в период развития нэпа. В этот период элементы договорного регулирования в деятельности советских исполнительно-распорядительных органов рассматривались В.Л. Кобалевским, А.И. Елистратовым, К. Сперанской. Новый этап развития теории административных договоров приходится на конец 40-х - начало 50-х гг., когда появились работы Н.Г. Александрова, Ц.А. Ямпольской и др.

Термин «договорные формы и методы управления» был введен в научный оборот в 1981 г. на Московском совещании, посвященном организационным и правовым вопросам использования и развития договорных форм и методов в государственном управлении. В данное понятие вкладывалось все многообразие идей и взглядов на нетрадиционные, то есть не связанные с отдачей и выполнением прямых предписаний, формы и методы управления.

В дальнейшем понятие «договорные формы и методы управления» практически не использовалось. В числе форм и методов управленческой деятельности ученые выделяли только административный договор. Проблемам развития теории административных договоров уделялось большое внимание в учебных пособиях, научно-практических справочниках, иных работах Д.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, В.И. Новоселова, Ю.Н. Старилова, В.Г. Розенфельда, Ю.А. Тихомирова; в диссертациях А.В. Демина, С.В. Курчевской, А.А. Абдурахманова. Вместе с тем, эти труды посвящены общим вопросам теории административного договора (обоснованию публично-правовой природы административного договора, анализу его признаков, структуры, соотношения с административным актом). Проблемы регулирования федеративных отношений на договорной основе исследовались в публикациях Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Болтенковой, М.В. Золотаревой, Б.П. Елисеева, В.В. Иванова, И.В. Лексина и др.

В законодательстве до настоящего времени отсутствует термин «административный договор», что влечет различные подходы к его содержанию. Кроме того, в отечественной науке административного права не сложились устоявшиеся представления об административном договоре, особенностях его применения: существуют точки зрения, обосновывающие его самостоятельное существование или, наоборот, опровергающие его необходимость, доказывающие его второстепенность и производность от гражданско-правовых договоров.

В 1970-е годы изучением «нетрадиционных» видов регулирования в сфере таможенного дела занималась Н.П. Фридман, которая, исследуя гражданско-правовые отношения, правовой статус таможенных органов и

их деятельность, всесторонне проанализировала сопутствующие административные правоотношения, связанные с управлением таможенной системой.

Теоретическую и методологическую основу диссертации составляют работы современных ученых, исследующих проблемы административного права: А.Б. Агапова, А.Л. Алехина, Д.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, Л.Л. Попова и др.

В силу специфики темы диссертации потребовалось обращение к научным трудам в смежных областях государственного управления и правоведения следующих ученых: С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, С.В. Калашникова, М.В. Карасевой, В.В. Лазарева, Р.З. Лившица, Л.С. Мамута, Р.Т. Мухаева, В.С. Нерсесянца, В.Н. Протасова (вопросы теории государства и права); Г.В. Атаманчука, Ю.М. Козлова, А.М. Кононова, Б.М. Лазарева, М. Маркова, Л.А. Мицкевича, Л.Л. Попова, Ю.А. Тихомирова, А.С. Чеснокова, Ф.И. Шамхалова (вопросы государственного управления); Н.М. Блинова, В.Г. Драганова, Д.А. Ершова, С.И. Истомина, Н.В. Ширкуновой, А.Н. Яцушко и др. (вопросы управления таможенным делом). Использовались также материалы научных и практических конференций по проблемам осуществления исполнительной власти и таможенного дела.

Исследование основано на общенаучных принципах объективности, достоверности, проверяемости. Для достижения поставленных задач применены современные способы познания правовых, экономических и социальных отношений: философские, общенаучные и специально-правовые методы, в том числе диалектический, системный, структурно-функциональный, исторический, нормативно-логический, сравнительно-правовой, аналитического толкования взаимодействия правовых норм, наблюдения, опроса и др.

Эмпирическую и источниковедческую основу диссертации составили действующие международные и внутригосударственные нормативные правовые акты (1973-2004 гг.), 280 материалов судебной практики

(1993-2003 гг.), архивные документы центрального таможенного ведомства Союза ССР (1927, 1986-1991 гг.), документы текущей переписки и публикации в средствах массовой информации (1994-2004 гг.), отражающие практику повседневной исполнительно-распорядительной деятельности Государственного таможенного комитета Российской Федерации (ГТК России), осуществлявшейся во взаимодействии с другими субъектами права.

Основными международными актами, заслуживающими особого внимания, являются Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киото, 1973 г., в редакции Брюссельского протокола 1999 г.) и Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Женева, 1975 г.).

К числу внутригосударственных актов следует отнести, в первую очередь, Конституцию Российской Федерации, федеральное законодательство, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

Важную роль в качестве источников информации в исследовании сыграли подзаконные нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, ГТК России, а также межведомственные соглашения.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления управленческой деятельности в сфере таможенного дела, их административно-правовое регулирование и обеспечение.

Предметом исследования являются нормы административного, конституционного и иных отраслей права, регламентирующие правовые отношения координационного характера, возникающие при осуществлении таможенного регулирования, в сфере организации таможенного дела, и правовой статус неподчиненных участников этих правоотношений, правовые формы, средства и способы административного и таможенно-правового регулирования, имеющие согласительную природу.

Целью диссертационной работы является комплексное исследование административно-правового регулирования деятельности таможенных органов, осуществляемой во взаимодействии с иными органами государственной власти, в том числе с иностранными, участниками внешнеэкономической деятельности (ВЭД) и их саморегулирующимися объединениями, на началах сотрудничества, партнерства, взаимного согласия.

Исходя из указанной цели, поставлены следующие основные **задачи исследования:**

- на основе изучения категорий форм и методов управленческой деятельности сформулировать понятия административно-договорных форм и методов управления в сфере таможенного дела;
- осуществить классификацию договорных форм и методов управления в таможенном деле с исследованием их признаков;
- исследовать таможенные правоотношения как элемент административно-правового регулирования, выявить такие их виды, которые свидетельствуют о принципиальной возможности решения управленческих задач с помощью административно-договорных форм и методов управления в области таможенного дела;
- сформулировать и исследовать региональные, межведомственные и международные аспекты административно-договорного регулирования в сфере управления таможенным делом;
- определить причины возникновения и проанализировать правовую основу партнерства таможенных органов и участников ВЭД, охарактеризовать субъектов взаимодействия;
- на основе изучения практики применения административно-договорных форм в сфере таможенного оформления и таможенного контроля выявить возможность их применения в качестве правовой формы упрощенных таможенных процедур, сформулировать предложения, направленные на совершенствование использования Конвенции МДП, 1975 г.;

- проанализировать примеры разрешения споров, возникающих в процессе реализации административно-договорных форм и методов, с привлечением судебно-арбитражных и согласительных процедур в целях обоснования их применения в сфере таможенного оформления, таможенного контроля и уплаты таможенных платежей, дать им оценку;

- сформулировать практические предложения по внесению изменений в законодательство и ведомственные нормативные правовые акты с целью совершенствования правового регулирования таможенного дела с использованием договорных форм и методов.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что в ней объективно проанализирована сложившаяся в последние годы практика применения административно-правовых норм по вопросам управления таможенным делом, а именно та ее часть, которая касается взаимодействия таможенных органов с другими органами государственной власти или негосударственными субъектами.

Настоящая работа является одним из первых исследований новейшего времени, в котором ставятся и комплексно рассматриваются вопросы теории административно-договорных форм и методов, теоретические предпосылки их возникновения и применения, а также функциональная специфика и особенности; вопросы административных правоотношений в сфере таможенного дела, имеющих согласительную природу.

Наряду с теоретическими вопросами подробно исследуются нормативно-правовые акты и иные документы, в которых находят отражение административно-договорные формы и методы, рассматриваются практические аспекты взаимодействия таможенных органов с другими органами исполнительной власти, в том числе иностранными, и участниками внешнеэкономической деятельности, предпринимателями в сфере таможенного дела в условиях проводимой реформы таможенного администрирования, внедрения современных информационных технологий, предстоящего присоединения к Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур.

Особое внимание в диссертации уделяется анализу спорных вопросов, возникающих в процессе применения административно-договорных форм и методов, а также ситуаций, которые были эффективно разрешены с привлечением административно-договорных форм и методов.

Материалы дел, примеры спорных ситуаций, нормативные правовые акты и организационно-методические документы по данной тематике подбирались в течение нескольких лет. По своему характеру они относятся к различным направлениям деятельности таможенных органов, и в диссертации впервые выявлена связь между ними.

На защиту выносятся следующие основные положения, которые представляются новыми или содержат элементы новизны.

1. Понятие и классификация административно-договорных форм и методов управления в сфере таможенного дела.

Административно-договорные формы и методы управления в сфере таможенного дела - это внешнее выражение и способы достигаемого через согласование и координацию целенаправленного воздействия уполномоченных государственно-властных субъектов (в том числе совместного, осуществляемого несколькими такими субъектами) на участников внешне-экономической деятельности с целью благоприятствования торговле и стимулирования экономического роста.

Договорно-правовые формы и взаимосвязанные с ними методы управления в таможенном деле могут быть классифицированы по различным основаниям: по субъектному составу, по степени формализации достигнутого соглашения, по используемым процессуальным формам.

Конкретные административно-договорные формы и методы управления, формы и методы управленческой деятельности, их процессуальные формы, формы и методы правового регулирования находятся в прямой зависимости и соответствуют друг другу.

2. Методика выявления управленческих отношений в области таможенного дела, которые регулируются с помощью административно-

договорных форм или административно-договорными методами. Предпочтительно применение административно-договорных форм и методов в сфере управленческих отношений, в которых субъект и объект управления не находятся в прямом подчинении. Управленческие отношения, складывающиеся под воздействием договорных методов, можно отнести к следующим группам: взаимодействие с субъектами Федерации, с иными федеральными органами исполнительной власти, в международной сфере, в сфере осуществления таможенного контроля и уплаты таможенных платежей.

3. Основные элементы концепции административно-договорного регулирования, составляющие целостную систему взглядов и представлений о том, что административно-договорные формы принципиально не сводимы к административному договору, о позитивно обязывающем характере административно-договорного метода управления, о властных, координационных, горизонтальных и относительных общественных отношениях как объекте такого регулирования.

4. Концептуальные подходы к организации партнерства и сотрудничества таможенных органов и представителей предпринимательских кругов: обоснование цели партнерства - содействие решению координационных задач организационной и правовой направленности, обеспечение диалога власти и общества, сужение возможности для коррупции; социально-политическая, международно-правовая и законодательная основы партнерства; положение о партнерстве как новейшем принципе модернизации таможенной службы, реализуемом через способы организации партнерских отношений; методика определения критериев выявления участников ВЭД и их объединений, с которыми таможенные органы могут вступать в партнерские отношения.

5. Принципы построения административно-договорных отношений с участием только публично-правовых субъектов, в частности: допустимость и правомерность использования договорных форм регулирования федера-

тивных отношений в соответствии с федеральным законодательством для координации деятельности таможенных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предметная определенность соглашений таможенных органов с органами власти субъектов Российской Федерации по вопросам сотрудничества, выходящим за пределы исключительной компетенции Российской Федерации, целевая направленность на комплексную координацию управленческой деятельности в таможенном деле и во взаимосвязанных с ним сферах управления.

Достоверность результатов исследования подтверждается широтой эмпирической базы, которая изучалась в течение длительного времени, непротиворечивостью исходных гипотез и полученных выводов, отраженных в 6 научных публикациях общим объемом 20,1 п.л. и обсужденных на совместном заседании правовых кафедр Российской таможенной академии, внедрением выдвинутых предложений в практическую деятельность.

Теоретическая значимость диссертации. Результаты исследования являются обоснованием правового содержания и административно-правовых принципов организации взаимодействия таможенных органов с органами государственной власти в контексте развития федеративных отношений, установления и поддержания официальных отношений консультативного характера с участниками ВЭД. В ней также выявлены общие тенденции и проблемы в развитии таможенного администрирования в современной России. В диссертации подробно разработаны понятия административно-договорных форм и методов, их классификация, теоретико-правовые основы отношений с участниками внешнеэкономической деятельности, применения упрощенных таможенных процедур, обоснованы правовые формы и методы взаимодействия таможенных органов с иными органами исполнительной власти. Разработанные теоретические положения могут быть использованы в научно-исследовательской работе при анализе актуальных проблем административного и таможенного права России.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе предложения позволяют обеспечить повышение эффективности практической деятельности таможенных органов и взаимодействующих с ними негосударственных организаций, обосновать применение таможенной службой форм и методов управления, имеющих договорную (согласительную) природу, при осуществлении ее функций, в частности, содействия торговле.

Сформулированные в диссертации выводы и предложения могут использоваться в практической работе подразделений Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Федеральной таможенной службы, деятельность которых связана с взаимодействием с иными органами исполнительной власти, деловыми кругами, при разработке нормативных правовых и организационно-методических актов, проектов соглашений с органами исполнительной власти, представителями деловых кругов.

Использование на практике выводов, сформулированных на основе выявленных, обобщенных и проанализированных в диссертации примеров применения органами исполнительной власти, судебными органами норм международного права, имеющих административно-правовой характер, и административного права, имеющих, на взгляд диссертанта, договорную природу, может способствовать выработке таможенными органами обоснованной позиции при отстаивании своих интересов в судебных и иных органах и, следовательно, правильному разрешению дел, вытекающих из публичных правоотношений.

Теоретические положения, содержащиеся в диссертации, целесообразно использовать в процессе преподавания административного и таможенного права, при разработке научно-методических и учебных пособий и рекомендаций для подготовки и переподготовки должностных лиц таможенных органов.

Внедрение и апробация результатов исследования. Теоретические положения, выводы и рекомендации диссертации обсуждены и одобрены на расширенном заседании кафедры административного и таможенного права с участием представителей кафедры теории и истории государства и права, кафедры специальных дисциплин № 1 Института правоохранительной деятельности Российской таможенной академии, а также отражены в лекциях по курсу таможенного права, в выступлениях на научно-практических конференциях: в ГТК России в 2000 г. по проблемам правового обеспечения деятельности таможенных органов, в Российском государственном торгово-экономическом университете в 2003 г. по вопросам совершенствования таможенного законодательства в свете принятия новой редакции Таможенного кодекса Российской Федерации, в научных публикациях (статьях, сборниках, комментариях к документам).

Отдельные положения исследования были реализованы диссертантом в период службы в ГТК России при подготовке проектов совместных с другими органами исполнительной власти нормативных правовых актов и заключения соглашений о сотрудничестве в области обмена правовой информацией с организациями - разработчиками правовых систем, при подготовке предложений к проекту федерального закона «Об административных судах в Российской Федерации».

Объем и структура работы определяются целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и приложений. Она содержит 180 страниц без учета списка литературы и приложений. В диссертации имеются 4 таблицы, диаграмма, список литературы из 182 наименований. Общий объем диссертации составляет 216 страниц. Выводы проведенного исследования представлены в диссертации в конце параграфов и глав, а основные выводы - в заключении.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

При определении структуры исследования диссертант исходил из следующей логики изложения. Вопросы, возникающие в связи с использованием правовых форм и методов управления в таможенном деле, имеющих координационный и согласительный характер, распределены на два крупных блока: теоретико-правовой и правоприменительный. В соответствии с указанной логикой диссертация состоит из двух глав, содержащих анализ теоретических положений и концепций различных исследователей, практических примеров, а также выводы автора теоретической и практической направленности.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, рассмотрена степень разработанности проблемы, определены цель, задачи, объект и предмет исследования, показаны научная новизна и практическая значимость полученных результатов и выводов, сформулированы положения, выносимые на защиту.

Первая глава *«Общие теоретико-правовые предпосылки применения административно-договорных форм и методов управления в сфере таможенного дела»*, состоящая из трех параграфов, посвящена исследованию правовой природы и сущности административно-договорных форм и методов управления в сфере таможенного дела, их связи с административно-правовым регулированием.

В первом параграфе *«Понятие и классификация административно-договорных форм и методов управления в области таможенного дела»* рассматриваются исторически сложившиеся подходы к исследованию форм и методов государственного управления, определяется их соотношение с взаимосвязанными категориями форм и методов административно-правового регулирования, формулируются понятия административно-договорных форм и методов управления в таможенном деле и раскрывается их содержание.

В форме договорных отношений осуществляется взаимодействие систем органов исполнительной власти или их отдельных звеньев по вопросам согласованного воздействия на поведение третьих лиц либо регулируется поведение зависимых субъектов, в отношении которых в соответствии с нормативными актами нельзя дать прямое предписание.

На основе системно проанализированных теоретических предпосылок и практических примеров автор выделяет в административном праве административно-договорные формы и методы управления в сфере таможенного дела, имеющие согласительную (координационную) природу, формулирует их понятия, определяет пределы их применения.

Административно-договорные формы представляют собой разновидность форм целенаправленного, достигаемого через согласование и координацию воздействия уполномоченных государственно-властных субъектов на управляемые объекты и являются внешним выражением такого воздействия.

Автор предлагает три классификации договорно-правовых форм управления в таможенном деле: по субъектному составу, по степени формализации соглашения, по используемым процессуальным формам.

Административно-договорные методы управления в сфере таможенного дела представляют собой способы и средства достигаемого через согласование и координацию воздействия на участников ВЭД и иные управляемые объекты. Указанные методы являются разновидностью и комбинацией традиционных методов убеждения и поощрения (стимулирования), а также разновидностью косвенных методов воздействия, характеризуются конкретностью управленческого воздействия в зависимости от целей и субъектного состава. Договорными методами управленческой деятельности могут являться согласование, горизонтальная координация, совместное исполнение решений вышестоящих органов власти, поддержание официальных отношений консультативного характера, создание условий, благоприятствующих торговле.

По способу государственно-управленческого воздействия управление с использованием административно-договорных методов является разновидностью позитивного управления, когда гражданам и организациям предоставляются различные преимущества и услуги, их правовое положение улучшается, расширяется объем прав.

Использование взаимосвязанных административно-договорных форм и методов управления имеет своими целями координацию управленческой деятельности органов исполнительной власти во взаимосвязанных областях управления и благоприятствование торговле.

Последовательно развивая вслед за другими исследователями положение о тесной взаимосвязи категорий «форма управления» и «метод управления», автор приходит к выводу о зависимости и соответствии конкретных административно-договорных форм и методов управления, форм и методов управленческой деятельности, форм их выражения с формами и методами правового регулирования, устанавливает и раскрывает эту взаимосвязь.

Во втором параграфе *«Характеристика отдельных видов административных (таможенных) правоотношений, имеющих договорную (согласительную) природу»* комплексно исследуются координационные, горизонтальные и относительные правоотношения. Каждый из этих видов правоотношений рассматривается попарно с видами правоотношений, имеющими противоположную характеристику: координационные административные (таможенные) правоотношения - с субординационными, горизонтальные - с вертикальными, абсолютные - с относительными.

Диссертант приводит аргументы в пользу того, что административно-договорные отношения, при относительном равенстве сторон, не лишены властного характера. Отсутствие односторонних властных велений управляющего субъекта обусловлено самоограничением и наличием обязанностей, добровольно принятых управляемым объектом. Кроме того, административные правоотношения, имеющие согласительную природу,

осуществляются только в публично-правовой сфере, то есть в сфере реализации полномочий органов исполнительной власти.

Анализ практики межведомственного взаимодействия и сотрудничества с теоретических позиций показывает, что регулирование организационных отношений не может осуществляться только административными предписаниями, поскольку эти отношения являются результатом коллективной деятельности, в том числе и на началах самоорганизации.

В третьем параграфе *«Теоретические и правовые источники и предпосылки применения административно-договорных форм и методов управления в сфере таможенного дела»* исследуются основные учения, теории, концепции, которые могут быть использованы в качестве теоретического фундамента для создания целостной концепции административно-договорного регулирования. В частности, выявлению глубинных причин существования договорных отношений в административно-правовой сфере способствуют общая теория государства и права, наука административного права и теория государственного управления (в правовом и социально-политическом аспектах).

Базовые положения договорной теории происхождения государства дают основание считать, что административные договоры с участием негосударственных субъектов и другие договорные формы представляют собой вид общественного договора.

Договорные формы и методы управления основаны на правовых нормах и предполагают взаимное принятие обязательств государством (его органом) и субъектом частного права, что особенно важно в контексте теории правового государства. Используя указанные формы и средства, управляющий субъект самоограничивает себя в выборе средств воздействия взамен на выполнение управляемым объектом определенных, как правило, выгодных для последнего требований.

По мнению автора, практическое воплощение идей социального государства возможно через теоретические, методологические разработки в

области партнерства и взаимодействия государственных институтов и предпринимательских кругов. В свою очередь, этическое государство предполагает справедливый баланс публичных и частных интересов, солидарность интересов публичной и частной сфер и их деловое сотрудничество, добросовестность конкретных договорных отношений в публично-правовой сфере.

Анализ вышеназванных учений, теорий, представлений, позиций и категорий позволил автору сформулировать и обосновать важнейшие элементы концепции административно-договорного регулирования.

Во-первых, административно-договорное регулирование имеет более широкое юридическое содержание по сравнению с юридическим содержанием административного договора, так как соглашение (договоренность) управляющих субъектов по поводу воздействия на управляемые объекты или управляющего субъекта и управляемого объекта по поводу необходимого правомерного поведения может быть формализовано в различной степени, а не только в рамках одного или нескольких документов, которые можно рассматривать письменным договором.

Во-вторых, административно-договорное регулирование - позитивно обязывающее (дозволительное) управление, в процессе которого поведение объекта направляется не только принуждением, но и предоставлением стимулирующих преимуществ и услуг.

В-третьих, об административно-договорном правовом регулировании в области таможенного дела свидетельствует факт наличия таможенных правоотношений, которые сочетают в себе черты властности, координационности, горизонтальности и относительности.

В-четвертых, теоретическим фундаментом административно-договорного регулирования является совокупность предметно взаимосвязанных взглядов, представлений, сложившихся в теории государства и права, в науке административного права, теории государственного управления и таможенного дела, социологии, политологии, по поводу внутриор-

ганизационного властного взаимодействия и взаимодействия государства и общества.

В-пятых, материальную основу административно-договорного регулирования в сфере таможенного дела составляют взаимосвязанные сферы реализации исполнительно-распорядительных полномочий, сходные функции органов исполнительной власти в области обеспечения экономической безопасности государства или борьбы с преступностью, пополнения федерального бюджета, применения административных мер, затрагивающих внешнюю торговлю товарами, а также технологическая связанность их деятельности.

Во второй главе *«Анализ современного состояния административно-договорных форм и методов регулирования в сфере таможенного дела и меры по их совершенствованию»* проанализированы практические примеры применения административно-договорных форм и методов в сфере таможенного дела, выдвинуты и обоснованы предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы. Весь практический материал распределен на три параграфа, первый из которых посвящен договорным формам и методам взаимодействия исключительно публично-правовых субъектов, а два других — взаимодействию и сотрудничеству публично-правовых и частноправовых субъектов.

В первом параграфе *«Меры по совершенствованию административно-договорных форм и методов регулирования в сфере управления таможенным делом: региональные, межведомственные и международные аспекты»* исследованы административно-договорные формы и методы взаимодействия органов исполнительной власти.

С критических позиций рассматривается практика заключения договоров о разграничении компетенции и предметов ведения в области таможенного дела середины 90-х гг. XX в., раскрываются причины нежизнеспособности этих соглашений. Однако, анализируя потребности в правовом регулировании, автор приходит к выводу о том, что договорная форма

и договорные методы в настоящее время наиболее перспективны для организации взаимодействия таможенных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С их помощью можно решать вопросы, одновременно затрагивающие интересы таможенного дела и экономические интересы регионов, не нарушая установленное Конституцией России разграничение компетенции.

Совместные нормативные правовые акты и административно-правовые договоры, заключаемые Федеральной таможенной службой (ФТС России) в соответствии со ст. 411 Таможенного кодекса Российской Федерации 2003 г. с органами исполнительной власти, преследуют цель скоординировать их управленческую деятельность во взаимосвязанных областях. В связи с этим они рассматриваются как административно-договорные формы. Направленные на их реализацию методы согласования, координации и соисполнения можно определить в качестве договорных методов.

Проведенное исследование показало, что в 1994–2003 гг. ГТК России заключал административные соглашения по следующим направлениям: упорядочение и упрощение таможенных процедур при перевозке товаров отдельными видами транспорта, организация взаимодействия с правоохранительными и контролирующими органами, организация взаимодействия с общественными и некоммерческими организациями, в том числе предоставление и обмен статистическими данными и аналитической информацией.

Качественный и количественный анализ совместных нормативных правовых актов и организационно-методических документов позволил выявить широкий спектр направлений взаимодействия таможенной службы с иными федеральными органами исполнительной власти. Наибольшее количество актов ГТК России издал совместно с федеральными органами исполнительной власти, которые в настоящее время на правах федеральной службы или структурного подразделения входят в систему Министерства финансов Российской Федерации (Минфина России). Весьма значи-

тельно число актов, изданных совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службой безопасности.

В результате административной реформы следует ожидать расширения сферы применения административно-договорных форм взаимодействия во взаимосвязанных областях деятельности Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, ФТС России, в первую очередь, с Минфином России и подведомственными ему федеральными службами, а также с министерствами и федеральными службами, осуществляющими правоохранительные функции и подчиненными Президенту Российской Федерации.

В параграфе рассматриваются также организационно-правовые формы взаимодействия таможенных органов различных государств, имеющие договорную природу: участие в работе международных органов, решения которых обязательны для таможенных служб государств-участников (советы руководителей таможенных служб Содружества Независимых Государств и Евразийского экономического сообщества или Таможенного комитета Союзного государства), заключение международных договоров межведомственного характера, принятие совместных нормативных правовых актов. Автор приходит к выводу о том, что более широкое распространение практики утверждения (одобрения) решениями органов международной организации международных договоров в сочетании с обязательностью исполнения таких решений, характерной для международных договоров, позволило бы повысить авторитет межгосударственных органов.

Вместе с тем, нормы международного договора межведомственного характера или решения межведомственного международного органа не могут иметь приоритет по сравнению с актами законодательства договаривающихся сторон, поскольку деятельность сторон носит подзаконный характер.

Во втором параграфе *«Концептуальные подходы к организации партнерства и сотрудничества таможенных органов и участников*

внешнеэкономической деятельности» исследуется международное и национальное правовое регулирование вопросов, связанных с реализацией партнерского подхода в отношениях между таможенной организацией и торговым сообществом и решением задач благоприятствования торговле, рассматриваются практические примеры и результаты взаимодействия таможенных органов с ведущими российскими и зарубежными бизнес-ассоциациями и представителями крупных промышленных и торговых предприятий и организаций.

Оценивая перспективы партнерства, следует отметить, что, с одной стороны, таможенной службе необходимо больше учитывать в своей повседневной работе интересы участников внешнеэкономической деятельности, не допускать лоббистского давления, связанного со стремлением отдельных хозяйственных структур к ограничению конкуренции и повышению прибыли. С другой стороны, официальные контакты и партнерское взаимодействие должны соответствовать принципам служебного поведения государственных служащих, исключать такие негативные явления, как представление интересов отдельных участников ВЭД и коррупция.

Сформулированы основные положения концепции партнерства таможенных органов и представителей предпринимательских кругов, касающиеся социально-политической, международно-правовой и законодательной основ партнерства, принципов поведения должностных лиц таможенных органов при организации партнерского взаимодействия. Партнерство представляет собой новейший метод модернизации таможенной службы, который способствует решению координационных задач организационной и правовой направленности, обеспечивает диалог власти и общества, сужает возможности для коррупции.

Правовой формой партнерства являются соглашения о сотрудничестве, внутренние процедуры и регламенты совещательных органов (коллегии ФТС России, консультативных советов), их решения, имеющие рекомендательное значение, односторонние правовые акты управления.

Партнерские отношения могут быть активизированы путем совершенствования процессуальных форм сотрудничества, детализации регламентов совещательных органов, соблюдения прав граждан и организаций, связанных с обращениями в государственные органы. Важным этапом движения в этом направлении может стать ратификация Конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киото, 1973 г., в редакции Брюссельского протокола 1999 г.).

Третий параграф *«Применение административно-договорных форм и методов в сферах таможенного оформления, таможенного контроля и взимания таможенных платежей»* посвящен исследованию практических аспектов реализации административно-договорных форм и методов.

Развитие административно-договорных отношений, в первую очередь, связано с определением круга добросовестных субъектов ВЭД, с которыми таможенные органы смогут устанавливать и поддерживать партнерские отношения и которые будут иметь преимущества перед другими участниками торговли. Профилирование и дифференцирование лиц, перемещающих товары, методологически основываются на теории управления рисками. Исследуется правовая природа так называемых «белых списков» участников внешнеэкономической деятельности, а также процедур и технологий, в рамках которых им предоставляются те или иные преимущества, дается правовая оценка позиции таможенных органов в связи с судебным спором с антимонопольным органом по поводу якобы имевшего место нарушения законодательства о конкуренции.

Обосновывается точка зрения о том, что упрощенные таможенные процедуры не являются льготами, но могут рассматриваться как вид административно-договорных форм. Представляя собой технологии, упрощенные таможенные процедуры являются формой реализации дозволяющих или рекомендательных правовых норм, дающих возможность обязанному субъекту по своей инициативе выбрать определенный вариант поведения, который объективно выгоден и ему, и управляющему субъекту.

Административно-договорные формы применяются при возникновении правоотношений в рамках международной гарантийной системы международной дорожной перевозки (с применением книжек МДП), участниками которой являются международные и национальные неправительственные организации международных автомобильных перевозчиков. Правоотношения между ними и таможенными органами складываются на основе административно-договорных методов, что доказывает приведенный пример урегулирования претензий таможенных органов к Ассоциации международных автомобильных перевозчиков (АСМАП) в 2002 году.

В параграфе высказывается и обосновывается точка зрения о том, что ряд правоотношений, связанных с уплатой таможенных платежей, имеет согласительную (договорную) природу. К их числу, по мнению автора, относятся правоотношения, касающиеся применения отсрочки или рассрочки уплаты таможенных платежей, составления и исполнения графиков погашения задолженности по уплате таможенных платежей, особого порядка таможенного администрирования в отношении крупных налогоплательщиков. Рассматриваются также правовые основания применения в каждом из этих случаев административно-договорных методов, дается правовая оценка практике, имевшей место в 1997-2004 годы.

Проведенное исследование позволило внести ряд предложений по дополнению или изменению различных нормативных правовых актов.

В целях совершенствования правовых норм, регламентирующих координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области внешнеэкономической деятельности, которая в настоящее время осуществляется преимущественно в неправовых (организационных) формах, учета интересов субъектов Российской Федерации в вопросах организации таможенного дела предлагается дополнить ст. 411 ТК РФ, Федеральный закон от 04.01.1999 №4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» положениями об осуществлении федеральными органами исполнительной власти,

уполномоченными в области таможенного дела, взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе на основе соглашений, в целях оказания содействия субъектам Российской Федерации в развитии их внешнеэкономических связей, учета их интересов в вопросах организации таможенного дела, которые не затрагивают целостности единой таможенной территории, направления таможенных платежей в федеральный бюджет, а также иных интересов, не противоречащих Конституции Российской Федерации.

Для создания правовой основы судебного разрешения споров, возникающих в процессе исполнения или расторжения межведомственных договоров публично-правового характера, целесообразно дополнить соответствующие положения проекта федерального закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», определяющие подсудность Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Вносится предложение в соответствии со ст. 358, 411 ТК РФ издать ведомственный нормативный правовой акт о систематизации нормативных документов и соглашений в сфере межведомственного и иного взаимодействия, которым были бы утверждены типовые соглашения по вопросам: межведомственного взаимодействия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, по различным направлениям; сотрудничества с деловыми кругами; обмена правовой информацией.

Кроме того, представляется необходимым утверждение нормативным правовым актом федерального министерства, уполномоченного в области таможенного дела, положения об административных договорах ФТС России, включающего несколько блоков вопросов: общие условия, содержание прав и обязанностей, организационные и технико-юридические аспекты.

В целях реализации положений ст. 1, 20, 21, 23 и 38 Конвенции МДП, 1975 г., ст. 80, 82, 87 ТК РФ, актов Правительства Российской Феде-

рации, соглашений с АСМАП и МСАТ, а также оптимизации нормативно-правового регулирования предлагается издать нормативный правовой акт, предусматривающий порядок взаимодействия таможенных органов и АСМАП при включении организаций-перевозчиков в перечни транспортных компаний, которым запрещено применение процедуры МДП на территории Российской Федерации, и организаций-перевозчиков, товары которых, ввозимые по процедуре МДП, направляются в места доставки при условии их сопровождения должностными лицами таможенных органов Российской Федерации в соответствии с установленным порядком, а также приводятся конкретные условия, в соответствии с которыми такие перевозчики включались и исключались из перечней.

С целью совершенствования организационных механизмов применения Конвенции МДП, 1975 г., в соответствии с главой 7 ТК РФ «Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц», а также для формирования эффективно работающего механизма разрешения споров, связанных с выдачей книжек МДП, предлагается создать комиссию по рассмотрению спорных вопросов, связанных с допуском к процедуре МДП российских перевозчиков, которая может представлять консультативное заключение по жалобам на решения, действия или бездействие ФТС России или ее должностных лиц, предметом которых является отказ в допуске к процедуре МДП.

В заключении подводятся итоги исследования, излагаются его основные результаты, формулируются наиболее общие выводы, имеющие концептуальный характер, отражающие значимость диссертационной работы.

Основные положения и выводы по результатам исследования отражены в следующих публикациях:

1. *Моравек Я.И.* Принятие новой редакции Таможенного кодекса Российской Федерации как новый этап совершенствования таможенного законодательства // *Право и экономика*. - 2003. - № 6. - 0,5 п.л.
2. *Моравек Я.И.* Некоторые теоретико-правовые вопросы применения административно-договорных форм и методов регулирования в сфере таможенного дела // *Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сб. науч. тр. / Под общ. науч. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Г. Татаряна*. - М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. - 0,5 п.л.
3. *Истомин СИ., Моравек Я.И., Косое А.А.* Судебная практика по таможенным спорам. - СПб.: Кодекс, 2002. - 33 п.л. (авторская доля - 11 п.л.).
4. *Коровин А.М., Моравек Я.И., Подзорова Г.В., Степаненко М.В.* Правовое обеспечение деятельности таможенных органов // *Современная таможенная служба и таможенники России (1991-2001 гг.): Учебно-методическое пособие*. - М.: РИО РТА, 2002. - 1,2 п.л. (авторская доля - 0,3 п.л.).
5. *Дедаев В.М., Моравек Я.И.* Взаимодействие таможенных органов с федеральными и региональными органами исполнительной власти // *Современная таможенная служба и таможенники России (1991-2001 гг.): Учебно-методическое пособие*. - М.: РИО РТА, 2002. - 1,6 п.л. (авторская доля - 0,8 п.л.).
6. *Истомин СИ, Булавин СП., Моравек Я.И.* Таможенный союз стран Евразийского экономического сообщества: комментарий и документы. - М.: Экономика, 2003. - 31 п.л. (авторская доля - 7 п.л.).

Лицензия на издательскую деятельность
Министерства РФ по делам печати, телерадиовещания
и средств массовых коммуникаций
серия ИД № 03201 от 10.11.2000 г.

Сдано в набор 22.11.2004 г. Подписано в печать 25.11.2004 г.
Формат 60x84/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Гарнитура «Times New Roman». Физ. печ. л. 1,75. Уч.-изд. л. 1,65.
Усл. печ. л. 1,63. Тираж 80 экз. Изд. № 160. Заказ № 536

РИО РГА, 140009, г. Люберцы Московской обл.,
Комсомольский пр., 4.

#25450