

39

На правах рукописи

Некрасов Владимир Анатольевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА
НА АРЕНДУЕМЫХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ
ТЕРРИТОРИЯХ
(НА ПРИМЕРЕ КОМПЛЕКСА «БАЙКОНУР»)**

Специальность 12.00.14 — Административное право,
финансовое право; информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва
2008

Работа выполнена на кафедре административного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Гончарова Надежда Геннадьевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Килясханов Ильяс Шапиевич


кандидат юридических наук
Степаненко Михаил Васильевич

Ведущая организация —
Северо-Западная академия государственной службы

Защита диссертации состоится 30 мая 2008 года в 11⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета Д 229 001 01 при Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации по адресу 117638, г Москва, ул Азовская, д 2, корп 1, ауд 49

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации

Автореферат разослан «24» апреля 2008 года

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент  Ю Л Смирникова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Одним из негативных последствий распада СССР для России явилось сужение ее экономического пространства. С целью сохранить в пользовании объекты и территории, имеющие исключительно важное экономическое, политическое и военно-стратегическое значение и оказавшиеся вне территориальных границ Российской Федерации, достигнуты договоренности с новыми независимыми государствами, образовавшимися на постсоветском пространстве, о передаче некоторых из них в аренду Российской Федерации. Нахождение арендуемых Россией территорий на таможенных территориях иностранных государств объективно потребовало формирования международно-правовой базы в таможенной сфере и оптимизации административно-правовых аспектов правого регулирования таможенного дела для устранения препятствий в свободном использовании арендуемых территорий.

Примером может служить аренда Российской Федерацией у Республики Казахстан комплекса «Байконур» — единого научно-производственного и социального комплекса с колоссальными производственными площадями и городом со стотысячным населением.

В соответствии с международными договорами на период аренды комплекса «Байконур» г. Байконур в отношении с Российской Федерацией наделяется статусом, соответствующим городу федерального значения Российской Федерации. На территории комплекса «Байконур» применяется законодательство Российской Федерации и действуют ее компетентные органы. Принятие базовых соглашений по комплексу «Байконур» потребовало радикальных изменений в принципах таможенного администрирования и технологиях таможенного оформления и таможенного контроля в отношении товаров, перемещаемых на арендованную территорию. Сегодня таможенно-правовые инструменты являются неотъемлемой составной частью механизма государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов на комплексе. Правовые нормы, регламентирующие порядок перемещения товаров на (с) комплекс «Байконур», занимают в международно-правовой базе по комплексу одну из ключевых позиций. В первую очередь это связано с особым правовым режимом функционирования комплекса, на территории которого практически во всех сферах правового регулирования действует российское законодательство, в то время как он находится на таможенной территории Республики Казахстан. Кроме того, уникальным по своей природе является характер поставок товаров для обеспечения функционирования комплекса — без внешнеэкономической сделки, когда товары отправляются от российских субъектов хозяйствования в адрес своих подразделений или иных российских субъектов хозяйствования, находящихся на комплексе «Байконур». Однако ввиду наличия конкуренции юрисдикций России и Казахстана в сфере таможенного дела на комплексе

и отсутствия в таможенном законодательстве данных государств правовых норм, устанавливающих правила, при соблюдении которых лица могли бы реализовать право на перемещение товаров для обеспечения функционирования комплекса «Байконур», российские предприятия и организации на комплексе, а также персонал космодрома не могут в полном объеме выполнять свои функции и испытывают затруднения в реализации своих прав и исполнении обязанностей. С другой стороны, обозначенная выше проблема негативным образом сказывается на процессе реализации функций таможенных органов России и Казахстана.

Актуальность темы диссертационного исследования также обусловлена недостаточным уровнем научной разработки проблематики правового регулирования на арендуемых Российской Федерацией территориях в целом и таможенного регулирования в частности, необходимостью глубокого научного исследования особенностей таможенного регулирования на арендованной Российской Федерацией территории (на примере комплекса «Байконур»), имеющей особый международно-правовой статус и режим функционирования, а также совершенствования нормативно-правовой базы в сфере таможенного регулирования на такой территории.

Выбор темы диссертационного исследования обусловлен указанными выше доводами, свидетельствующими о его актуальности, научном и практическом значении.

Целью диссертационного исследования является разработка теоретических основ и методологических подходов к исследованию и решению проблем правового регулирования в таможенной сфере на территориях, находящихся в условиях аренды, на основе комплексного, системного изучения правовых основ и особенностей административно-правового регулирования таможенного дела на таких территориях, а также выработка оптимальной для арендуемой Российской Федерацией территории комплекса «Байконур» модели таможенного регулирования, включающей формы, средства и методы его правового и организационного обеспечения.

Поставленные цели достигаются посредством решения следующих задач:

- определение необходимости формирования моделей правового регулирования таможенного дела на арендуемых территориях в связи с наличием тенденции аренды Российской Федерацией территорий иностранных государств,

- проведение анализа правового регулирования на территориях, имеющих международно-правовое оформление, и подходов к проблемам юрисдикции на таких территориях в части административно-правового регулирования, исходя из которых строится современная доктрина, проверка их обоснованности с методологической точки зрения и формирование собственного научного подхода в отношении правового регулирования

на комплексе «Байконур», который служил бы методологической базой для дальнейшего исследования,

- исследование понятия юрисдикции и определение возможности осуществления таможенными органами совокупности прав и обязанностей на территориях и объектах, не находящихся под территориальным верховенством государства,

- изучение теоретических воззрений и практики осуществления правового обеспечения таможенного регулирования в Российской Федерации и Республики Казахстан и выявление существующих проблем в данной области,

- исследование нормативно-правовой базы и практики применения институтов государственного регулирования таможенного дела в Российской Федерации и Республики Казахстан, определение степени их унификации,

- формирование теоретических подходов к организационному обеспечению таможенного регулирования на арендуемых территориях на основе изучения практики таможенного администрирования на комплексе «Байконур» и анализа выявленных проблем, определение степени соответствия правовых инструментов таможенного регулирования реальным условиям функционирования арендуемой территории, выявление существующих в данной сфере проблем и формирование предложений по их устранению,

- выявление особенностей таможенного регулирования перемещения товаров из Российской Федерации на арендуемую территорию и обратно,

- исследование правовой природы существующих таможенных режимов и возможности их применения в отношении перемещения товаров, предназначенных для функционирования арендуемых территорий,

- обоснование необходимости установления нового специального таможенного режима перемещения товаров для функционирования арендуемых Российской Федерацией территорий, его теоретико-методологического содержания (на примере комплекса «Байконур»);

- определение правовых основ организации совместного таможенного контроля таможенных органов на арендуемых территориях и формирование предложений по оптимизации такой работы

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере таможенного регулирования на арендуемых Российской Федерацией территориях

Предмет исследования составляет правовое регулирование таможенного дела на арендуемых Российской Федерацией территориях (на примере комплекса «Байконур») и деятельность таможенных органов в процессе осуществления функций и задач таможенного оформления и контроля товаров, вывозимых из Российской Федерации на арендуемую территорию и ввозимых в Российскую Федерацию с арендуемой территории

Степень научной разработанности тему исследования. Несмотря на имеющийся опыт аренды Российской Федерацией территорий иностранных государств, к сожалению, до сих пор практически отсутствуют

научные исследования правовой природы этих уникальных территорий. Не нашла отражения данная тематика и в диссертациях по таможенно-правовой проблематике. В частности, не освещались и вопросы правового регулирования перемещения товаров, предназначенных для функционирования арендованного Российской Федерацией комплекса «Байконур». Таким образом, механизм правового регулирования таможенного дела на арендованных Россией территориях до сих пор не был предметом комплексного юридического исследования.

При создании теоретической базы и понятийного аппарата диссертационного исследования использовались положения и выводы отечественных ученых — специалистов в различных отраслях права: С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, А. Б. Венгерова, И. А. Галагана, С. Э. Жилинского, В. Б. Исакова, И. Ш. Киялханова, Ю. М. Козлова, А. Н. Козырина, В. В. Лаптева, А. Е. Лунова, А. В. Малько, В. С. Мартемьянова, Н. И. Магузова, А. Ф. Ноздрачева, И. Н. Поповой, В. Ф. Попондопуло, Б. И. Пугинского, Б. В. Россинского, М. В. Степаненко, С. В. Халипова, А. А. Шахматьева и других исследователей.

В процессе исследования автором использован личный практический опыт разработки международных межведомственных договоров и нормативных правовых актов по таможенному регулированию на комплексе «Байконур», работы в подкомиссии по комплексу «Байконур» Межправительственной комиссии Российской Федерации и Республики Казахстан по двустороннему сотрудничеству и работы в Представительстве таможенной службы Российской Федерации при таможенной службе Республики Казахстан.

Методологическая база исследования заключается в диалектических методах познания, законах формальной логики, а также общенаучных, частнонаучных методах и специальных средствах и методах познания, определяющих требования к научным исследованиям и позволяющих рассматривать деятельность таможенных органов в сфере таможенного регулирования на примере комплекса «Байконур» как обусловленную договоренностями Российской Федерации и Республики Казахстан в развитии космических программ. Необходимость защиты интересов личности, общества и государства. При решении поставленных задач автором использовался широкий круг правовых, социологических и иных методов научного познания. Среди них такие методы, как формально-юридический, компаративный (сравнительно-правовой), экспертных оценок, анализ документов, анализ судебной практики, анализ публикаций в СМИ и др. В диссертации активно используется метод системного анализа, научно-познавательные возможности которого позволяют исследовать правовой механизм таможенного регулирования как единое целое во взаимосвязи с другими средствами правового регулирования. Стремясь дать теоретически обобщенное представление о предмете исследования с учетом многочисленных эмпирических фактов,

диссертант опирается на метод сравнительного правоведения, а также применяет другие частнонаучные методы исследования (историко-правовой, логического анализа), что способствует более обстоятельному изучению рассматриваемых проблем

Эмпирическую базу исследования составили материалы, отражающие деятельность органов исполнительной власти России и Казахстана в сфере таможенного регулирования ввоза (вывоза) товаров, предназначенных для обеспечения функционирования комплекса «Байконур» Основные выводы и положения диссертации основаны на документальных материалах (международных договорах, нормативных правовых актах, судебных решениях, делах об административных правонарушениях в сфере таможенного дела), справочных и статистических материалах, публикациях в СМИ

Научная новизна исследования определяется тем, что в теоретическом плане в диссертации комплексно исследованы проблемы административно-правового регулирования на находящихся в условиях аренды территориях, осуществляемого в сфере таможенной деятельности В диссертации осуществлен всесторонний правовой анализ вопросов компетенции таможенных органов в сфере государственного регулирования порядка перемещения товаров на арендуемые территории с учетом особенностей их международно-правового статуса и особого режима функционирования (на примере комплекса «Байконур»)

В работе предложен научный подход к исследованию процесса осуществления таможенного регулирования на арендуемых Российской Федерацией территориях Данный подход заключается в использовании инструментария науки административного права для решения возникающих проблем в связи с администрированием таможенного контроля товаров на комплексе «Байконур» В прикладном плане это позволило разработать рекомендации, способствующие разрешению данных проблем

Диссертантом сформулирован ряд теоретических положений и определений, позволяющих более глубоко исследовать систему административно-правового регулирования таможенной деятельности в отношении товаров, предназначенных для функционирования арендованных территорий

Автором обобщен и систематизирован нормативно-правовой массив, регламентирующий таможенные правоотношения на комплексе «Байконур», выявлены существующие пробелы и предложены рекомендации по их устранению

Это позволило сформулировать предложения теоретического и прикладного характера, направленные на совершенствование правовой базы на арендуемых Российской Федерацией территориях и работы таможенных органов, в частности на комплексе «Байконур»

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые и содержащие элементы новизны положения.

1 Вывод о наличии тенденции аренды Российской Федерацией территорий иностранных государств в связи с расширением ее экономического и военно-политического пространства и необходимости формирования моделей правового регулирования таможенного дела на арендуемых территориях

2. Заключение о необходимости принятия во внимание при формировании международно-правовой базы аренды территорий возможности возникновения конкуренции юрисдикций государств в сфере таможенного дела, сформированное с учетом вывода о наличии конкуренции юрисдикций России и Казахстана на комплексе «Байконур», а также о возможности международно-правового закрепления приоритета юрисдикции Российской Федерации в отношении таможенного дела на арендуемых территориях посредством определения такой территории на период аренды таможенной территорией России, а ее границ — таможенной границей Российской Федерации.

3 Вывод об отсутствии в мировой практике опыта международно-правового оформления аренды одним государством территории другого государства, аналогичного аренде Российской Федерацией комплекса «Байконур», и наличии особенностей административно-правового регулирования таможенного дела на комплексе

4 Вывод о необходимости совершенствования международно-правовой базы, таможенного законодательства, нормативных правовых актов государств-участников правоотношений, связанных с арендой территорий,

5 Заключение о том, что высокая степень унификации таможенного законодательства государства — арендатора территорий и государства — арендодателя территорий позволяет функционально адаптировать таможенные системы в целях оптимизации таможенного оформления и таможенного контроля на арендуемых территориях (на примере России и Казахстана)

6 Вывод о целесообразности административно-правовой формализации порядка перемещения товаров, предназначенных для функционирования арендуемых территорий, в специальные таможенные режимы. В частности, научно обоснована необходимость правового закрепления нового таможенного режима «Перемещение товаров для функционирования комплекса «Байконур»», дано определение его структуры и содержания, выявлена его хозяйственная и налоговая составляющие, рассмотрен механизм применения ответственности за нарушения таможенных правил при нецелевом использовании товаров, оформленных в упрощенном порядке

7. Заключение о необходимости создания специализированного российского таможенного органа на арендуемых территориях, сформулированное с учетом вывода о наличии статусных правовых проблем выполнения функций таможенного органа на комплексе «Байконур» Представительством таможенной службы Российской Федерации при таможенной службе Республики Казахстан

Теоретическая значимость исследования определяется выявлением ранее не известных проблем и вкладом в развитие положений об административно-правовом регулировании таможенного дела на арендуемых Российской Федерацией территориях. Диссертация восполняет пробелы в теории таможенного регулирования на арендуемых территориях, в ней сформирован концептуальный подход к совершенствованию правовых норм, способствующих предотвращению препятствий арендатору в пользовании комплексом, оптимизации таможенного контроля на комплексе и полному выполнению обязательств России и Казахстана по подписанным договорам.

Практическая значимость исследования определяется направленностью всей работы на совершенствование механизма правового регулирования таможенной деятельности на арендуемых территориях в целом, в частности в Российской Федерации и Республике Казахстан.

Выводы, сделанные в работе, могут быть использованы при формировании международно-правовой базы в сфере таможенного регулирования на арендуемых Российской Федерацией территориях, предложений по внесению изменений и дополнений в международно-правовую базу по комплексу «Байконур», таможенные кодексы Российской Федерации и Республики Казахстан, в процессе разработки нормативных правовых актов по таможенному делу, в практике работы таможенных органов и, в частности, в их правоприменительной деятельности, а также российских субъектов хозяйствования. Не менее актуальным является использование результатов исследования при дальнейшем исследовании данных проблем и в преподавательской деятельности при чтении общих и специальных курсов по таможенному, административному, предпринимательскому, налоговому, международному праву и другим дисциплинам на юридических и экономических факультетах.

Достоверность и обоснованность основных положений диссертации. Теоретические положения и выводы диссертационного исследования опираются на двусторонние международные договоры по комплексу «Байконур», законодательство и нормативные правовые акты Российской Федерации и Республики Казахстан, обобщение значительного массива эмпирических данных, характеризующих административно-правовую практику таможенных органов. Глубокий анализ соглашений, действующего таможенного законодательства на основе современных достижений отечественной юридической науки и универсальных норм международного права, соотнесение его с результатами обобщения эмпирических данных, опирающийся на личный опыт работы диссертанта в Подкомиссии по комплексу «Байконур» Межправительственной комиссии по двустороннему сотрудничеству между Российской Федерацией и Республикой Казахстан и таможенных органах, использование многих методов научного познания.

позволяют говорить о достоверности и обоснованности основных положений диссертационной работы

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Основные положения и выводы диссертации получили апробацию в различных формах использовались при формировании позиции Российской Федерации на переговорах по вопросам функционирования комплекса «Байконур» с Республикой Казахстан, при участии автора диссертации разработаны и приняты а) Протокол о дополнениях и изменениях к Соглашению между Государственным таможенным комитетом Российской Федерации и Таможенным комитетом Министерства финансов Республики Казахстан об упрощенном порядке таможенного оформления и контроля товаров и транспортных средств, ввозимых из Российской Федерации на комплекс «Байконур» и вывозимых с комплекса «Байконур» в Российскую Федерацию от 06.07.1998, б) приказы, распоряжения и указания в таможенных службах Российской Федерации и Республики Казахстан

Результаты исследования апробированы в ходе их рассмотрения на заседаниях кафедры административного права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, на расширенном заседании кафедры административного и таможенного права Российской таможенной академии, в выступлениях на Всероссийских научно-практических конференциях, перед Межправительственной комиссией Российской Федерации и Республики Казахстан. Некоторые выводы и предложения автора, изложенные в диссертации, внедрены в деятельность таможенных органов России и Казахстана, а также Верховного Суда РФ, что подтверждается соответствующими актами.

Основные положения диссертации опубликованы как в российских научных изданиях, так и в изданиях других стран Евразийского экономического сообщества, а также в учебнике для вузов «Основы таможенного дела в Республике Казахстан»

Структура и содержание работы определяются логикой исследования. Диссертационная работа выполнена в соответствии с требованиями, установленными Высшей аттестационной комиссией, и состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка, приложений

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, показывается степень научной разработанности темы, теоретическая, методологическая и эмпирическая базы диссертационной работы, ее научная новизна и теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся данные о достоверности и обоснованности основных положений диссертации, ее апробации и внедрении результатов, а также о структуре работы

В первой главе «Правовые основы таможенного администрирования на арендуемых Российской Федерацией территориях» исследуются мировая практика и основы правового регулирования на территориях, имеющих особый режим функционирования, и подходы к проблемам административно-правовой юрисдикции на таких территориях

Поскольку предметом исследования является правовое регулирование таможенного дела на арендуемых Российской Федерацией территориях, диссертантом рассматривается и деятельность таможенных органов в процессе осуществления функций и задач таможенного оформления и контроля товаров, вывозимых из Российской Федерации на арендуемую территорию и ввозимых в Российскую Федерацию с арендуемой территории на примере аренды комплекса «Байконур» — единого научно-производственного и социального комплекса с колоссальными производственными площадями и городом со стотысячным населением

Город Байконур на период аренды наделен статусом, соответствующим городу федерального значения Российской Федерации. Городскую администрацию формирует Правительство РФ, а в отношении юридических и физических лиц, зарегистрированных в городской администрации, действует российское законодательство. Вместе с тем комплекс «Байконур» находится на таможенной территории Республики Казахстан, в пределах которой в соответствии с Таможенным кодексом Казахстана действует национальное таможенное законодательство. Такое положение дел ставит вопрос об особом правовом режиме на комплексе

В этой связи для глубокого научного понимания природы сложившихся на комплексе правоотношений исследованы известные случаи правового регулирования на территориях с особым правовым режимом функционирования — международным и смешанным режимами, в свободных экономических зонах, на арендуемых территориях, анклавах и эксклавах, а также рассмотрены примеры правового регулирования пребывания воинских формирований на территориях иностранных государств и принятых Российской Федерацией в управление участков железных дорог, находящихся на территории иностранного государства

На основе такого исследования сформулированы выводы

- о наличии тенденции аренды Российской Федерацией территорий иностранных государств в связи с расширением ее экономического и внешнеполитического пространства и необходимости формирования моделей правового регулирования таможенного дела на арендуемых территориях,

- об отсутствии в мировой практике опыта международно-правового оформления аренды одним государством территории другого государства, аналогичного аренде Российской Федерацией комплекса «Байконур», уникальность которого заключается не только в его особом международно-правовом статусе, но и в значительных особенностях административно-правового регулирования таможенного дела,

- о том, что аренда комплекса «Байконур» представляет собой унифицированную систему, вбирающую в себя все многообразие форм правового регулирования на рассматриваемых территориях,

- о том, что исключительной особенностью комплекса «Байконур» является сложившаяся и юридически формализованная система административно-правового регулирования в сфере таможенного дела

Также в настоящей главе на основе всестороннего анализа международных договоров по комплексу «Байконур» устанавливается содержание таможенного регулирования на территории, находящейся в условиях аренды, делается вывод о необходимости разграничения юрисдикции России и Казахстана на территории комплекса «Байконур», а также о наличии конкуренции юрисдикций России и Казахстана на комплексе в отношении таможенного дела. Это позволяет говорить о необходимости принятия во внимание при формировании международно-правовой базы аренды других территорий возможности возникновения конкуренции юрисдикций государств в сфере таможенного дела.

Можно констатировать, что юрисдикция Российской Федерации распространяется на всю территорию и все сферы правоотношений на комплексе «Байконур». Юрисдикция Республики Казахстан распространяется только на соблюдение конституционных прав граждан Республики Казахстан, проживающих на комплексе «Байконур», контроль со стороны Республики Казахстан за сохранностью и условиями эксплуатации объектов космодрома, экологии и природопользования на территории комплекса «Байконур».

Диссертантом определяется степень соответствия правовых инструментов таможенного регулирования реальным условиям функционирования комплекса «Байконур». Формулируется понятие юрисдикции и определяется возможность осуществления таможенными органами России совокупности прав и обязанностей на территориях и объектах, не находящихся под территориальным верховенством государства.

Юрисдикция государства как на его территории, так и за ее пределами ограничивается рядом норм международного права. В пределах территории государства его юрисдикция является относительно полной, но государство может ее ограничить либо в одностороннем порядке, либо в соответствии с нормами международного права.

Закключая международный договор, государства могут расширять свою юрисдикцию вплоть до установления универсальной юрисдикции

В рассматриваемой в рамках диссертации проблеме административно-правового регулирования таможенного дела на комплексе «Байконур» выявлено наличие конкуренции юрисдикций России и Казахстана в этой сфере

При этом под конкуренцией юрисдикций понимается установление одновременно юрисдикции различных государств в отношении одного и того же лица (лиц) или объектов, а также осуществление или попытка ее осуществления

Обычно о конкуренции юрисдикции говорят в том случае, если каждое из государств, устанавливая или претендуя на осуществление своей юрисдикции, не выходит за предусмотренные международным договором границы, основываясь на том или ином юрисдикционном принципе (критерии) Проблемы возникают, если указанные рамки не достаточно четко обозначены Именно такое положение дел мы имеем на комплексе «Байконур»

Кроме того, конкуренция законодательной юрисдикции, которая выражается в спорах о действии российского или казахстанского таможенного законодательства на комплексе, сопровождается конкуренцией исполнительных юрисдикций между собой и наряду с этим конкуренцией законодательной и исполнительной юрисдикции

Государства в одностороннем порядке не в состоянии устранить конкуренцию своих юрисдикций Возникающие в таких случаях проблемы могут быть устранены международно-правовыми средствами

Именно такой подход к разрешению этой проблемы и предлагается диссертантом, поскольку заключение международных договоров, разграничивающих юрисдикции государств, помогает в значительной степени справиться с проблемами, порождаемыми их конкуренцией

По мнению диссертанта, путем преодоления конкуренции юрисдикций в отношении таможенного дела на арендуемых территориях, в том числе на комплексе «Байконур», может быть определение такой территории на период аренды таможенной территорией России, а ее границ — таможенной границей Российской Федерации

Вторая глава «Понятие и характеристика административно-правового регулирования таможенного дела в Российской Федерации и Республике Казахстан» посвящена рассмотрению существующего порядка администрирования таможенной деятельности в России и Казахстане, выявлению особенностей таможенного регулирования и определению степени унификации таможенного законодательства Это связано с тем, что комплекс «Байконур», на территории которого действуют российское законодательство и исполнительные органы России, находится на таможенной территории Республики Казахстан Поэтому в данной главе раскрываются понятия таможенного дела и таможенного регулирования, основные принципы административно-правового регулирования таможенного дела и освещаются отличия в таможенном законодательстве России и Казахстана Делается вывод о том, что в России и Казахстане таможенное регулирование характеризуется как административно-правовая норма, направленная на ус-

тановление правового порядка и условий перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств, взимание таможенных платежей, таможенного оформления, таможенного контроля и других средств проведения таможенной политики в жизнь

Под административно-правовой нормой понимаются установленные государством определенные правила поведения, целью которых является регулирование общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в сфере функционирования механизма исполнительской власти или государственного управления

Сквозь призму основных направлений административно-правового регулирования выявляются два взаимосвязанных компонента, составляющих его содержание, — таможенное дело и таможенная политика. Если первое определяет, что включает в себя таможенное регулирование и что оно должно дать, то вторая — как это регулирование осуществить, какими средствами получить намеченный результат

Диссертантом формулируется вывод об идентичности в России и Казахстане понятий таможенного регулирования и таможенного дела. При этом таможенное регулирование заключается в установлении порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу, а таможенное дело представляет собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Особое внимание уделено рассмотрению таможенных режимов. Это необходимо как с точки зрения выявления наличия в законодательствах правовых норм, регулирующих порядок перемещения товаров на арендуемые территории и обратно, так и с точки зрения выявления существующих подходов в правовом администрировании таможенного дела в России и Казахстане

Автором формулируется вывод о том, что в России и Казахстане таможенный режим рассматривается как совокупность правовых норм и организационных мероприятий, обеспечивающих комплексное применение инструментов таможенного регулирования. Ввоз товаров на таможенную территорию и их вывоз с этой территории влекут за собой обязанность лиц поместить товары под один из таможенных режимов, предусмотренных таможенными кодексами, и соблюдать этот таможенный режим

Исследование диссертантом содержания и правовой природы таможенных режимов, сущности административно-правового регулирования таможенных режимов и полученные научные результаты позволяют сделать вывод о том, что порядок перемещения товаров, необходимых для функционирования комплекса «Байконур», действующими таможенными кодексами Российской Федерации и Республики Казахстан не определен, что является основой для внесения предложений о необходимости его

юридической формализации в специальный таможенный режим, поскольку он имеет все признаки таможенного режима

Итоги проведенного анализа таможенного законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан позволяют сделать вывод об отсутствии принципиальных отличий в административно-правовом регулировании таможенного дела двух государств, принципах таможенного администрирования и технологиях таможенного оформления, что дает возможность говорить о возможности функциональной адаптации таможенных систем государств в целях оптимизации таможенного контроля и позволит максимально сблизить позиции сторон при урегулировании вопросов таможенного оформления и таможенного контроля товаров на комплексе. Такие выводы представляются значимыми для дальнейшего исследования и формирования выводов о юрисдикции сторон на комплексе «Байконур» в отношении таможенного дела и предложений по совершенствованию его административно-правового регулирования.

В третьей главе «Административно-правовое регулирование перемещения товаров через российско-казахстанскую границу для обеспечения функционирования комплекса «Байконур»» раскрываются порядок и особенности таможенного оформления и контроля товаров, перемещаемых через российско-казахстанскую границу для обеспечения функционирования комплекса «Байконур» таможенными органами Российской Федерации и Республики Казахстан.

Сформированы теоретические подходы к организационному обеспечению таможенного регулирования на арендуемой территории на основе изучения практики таможенного администрирования на комплексе и анализа выявленных проблем.

Отмечая, что перемещение товаров для функционирования комплекса «Байконур» сегодня производится вне рамок правового поля, определенного таможенным законодательством, диссертант рассматривает возможность применения действующих таможенных режимов в отношении товаров, ввозимых (вывозимых) на (с) комплекс «Байконур».

По мнению диссертанта, результаты научного исследования административно-правового регулирования перемещения товаров для функционирования комплекса «Байконур», выявление особенностей правового режима и статуса таких товаров позволяют предложить и научно обосновать необходимость определения нового специального таможенного режима. В частности, научно обоснована необходимость правового закрепления нового специального таможенного режима «Перемещение товаров для функционирования комплекса «Байконур»», дано определение его структуры и содержания, выявлена его хозяйственная и налоговая составляющие, рассмотрен механизм применения ответственности за нарушения таможенных правил при нецелевом использовании товаров, оформленных в упрощенном порядке.

Автором делается вывод о целесообразности при оформлении аренды других территорий предусматривать необходимость административно-правовой формализации порядка перемещения товаров, предназначенных для функционирования арендуемых территорий в специальные таможенные ре-

жимы и их законодательного закрепления. В качестве модели такого режима может рассматриваться предложенный диссертантом таможенный режим.

В этой связи приводится теоретико-методологическое обоснование необходимости установления такого режима, предлагается его понятие, структура, содержание и основные принципы, а также место в системе существующих правовых режимов.

Введение такого таможенного режима позволит четко определить специальную систему мероприятий и совокупность методов (приемов), обеспечивающих комплексное применение инструментов таможенного регулирования, с помощью которого осуществляется государственное воздействие на функционирование комплекса «Байконур».

Отмечается, что необходимость определения нового специального таможенного режима перемещения товаров для функционирования комплекса «Байконур» характерна как для Российской Федерации, так и для Республики Казахстан, поскольку Таможенный кодекс Казахстана также не регламентирует правовой статус таких товаров, условия их нахождения, использования на таможенной территории Казахстана.

Основываясь на приведенные во второй главе методологические основы и научные гипотезы, раскрывающие понятие таможенного режима, принципы его применения, условия, свойства, ограничения и требования, диссертантом предпринята попытка выявить, систематизировать и отразить все основные положения, требующие правового закрепления в целях администрирования порядка и условий перемещения товаров для обеспечения функционирования арендуемых Российской Федерацией территорий.

Установлено, что аналогично структуре всех таможенных режимов структура предложенного таможенного режима «Перемещение товаров для функционирования комплекса «Байконур»» представляет собой совокупность условий, ограничений и требований, а также предоставляемых правовых льгот.

Основными условиями таможенного режима «Перемещение товаров для функционирования комплекса «Байконур»» являются статус товаров, использование в пределах территории комплекса «Байконур», соблюдение интересов развития космической отрасли, обязательство о целевом использовании товаров. Ограничения рассматриваемого таможенного режима выражаются в возможности использования товаров, помещенных под режим, только для целей обеспечения функционирования комплекса «Байконур», запрета на перепродажу таких товаров и вывоза за пределы комплекса. Под требованиями таможенного режима следует понимать соблюдение целевого использования товаров, использование товаров на таможенной территории Республики Казахстан исключительно в пределах территории комплекса «Байконур», ведение организацией учета товаров, помещенных под таможенный режим «Перемещение товаров для функционирования комплекса «Байконур»», и представление отчетности о таких товарах в таможенный орган, принявший решение о помещении товаров под таможенный режим «Перемещение товаров для функционирования комплекса «Байконур»».

В данной главе рассматриваются также проблемы правового положения таможенных органов России и Казахстана на комплексе «Байконур» и правовые аспекты организации совместного контроля за целевым использованием товаров на комплексе «Байконур». Исследуются особенности применения ответственности за нарушения таможенных правил на комплексе, раскрываются правовые основы информационного взаимодействия таможенных органов России и Казахстана по контролю за товарами, ввозимыми на комплекс «Байконур» из Российской Федерации и вывозимых с комплекса в Российскую Федерацию. Сформулированы направления и конкретные предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы в целях устранения имеющихся проблем.

Так, например, делается вывод о необходимости создания специализированного российского таможенного органа на арендуемых территориях, сформулированный с учетом вывода о наличии статусных правовых проблем выполнения функций таможенного органа на комплексе «Байконур». Представительством таможенной службы Российской Федерации при таможенной службе Республики Казахстан, которое не входит в единую систему таможенных органов России, а является организацией, подведомственной ФТС России. Следовательно, Представительство не обладает полномочиями таможенного органа Российской Федерации и не может решать задачи, возлагаемые таможенным законодательством на таможенные органы.

В заключении работы в обобщенном виде представлены итоги проведенного диссертационного исследования, сформулированы теоретические выводы и практические предложения по теме исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

**Статьи, опубликованные в ведущих
рецензируемых научных журналах и изданиях,
указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии**

1. Административно-правовое регулирование порядка перемещения товаров, необходимых для обеспечения функционирования комплекса «Байконур» / В. А. Некрасов // Право и государство: теория и практика — 2007 — № 12 — 0,6 п. л.

Другие публикации

2. Административно-правовое регулирование перемещения товаров через российско-казахстанскую границу для космодрома «Байконур» / В. А. Некрасов // Проблемы современной экономики — 2006 — № 1/3 (19/20) — 0,25 п. л.

3. К проблеме унификации таможенного законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан / В. А. Некрасов // Проблемы современной экономики — 2006 — № 1/2 (17/18) — 0,3 п. л.

4 О проблемах организации совместного таможенного контроля и правовом статусе таможенных органов России и Казахстана на комплексе «Байконур» / В А Некрасов // Научно-практическая конференция «Таможенная политика и экономическая безопасность Российской Федерации состояние, проблемы и направления их решения» тезисы докладов. — М Российская таможенная академия, 2007. — 0,3 п л

5 О гармонизации таможенных режимов транзита товаров и транспортных средств, предусмотренных законодательствами Российской Федерации и Республики Казахстан с общепризнанными нормами и принципами международного права / В А Некрасов // Юридические науки — 2006 — № 5 (21) — 1,3 п л

6 К вопросу об унификации таможенного законодательства Российской Федерации и Республики Казахстан / В А Некрасов // Внешне-торговое право — 2006 — № 1 — 0,4 п л

7 О роли урегулирования вопросов таможенного оформления и контроля в обеспечении экономических интересов России на комплексе «Байконур» и некоторых путях их решения / В А Некрасов // Научно-практическая конференция «Роль и место таможенной службы России в развитии экономики и обеспечении экономической безопасности в условиях глобализации внешней торговли» тезисы докладов — М Российская таможенная академия, 2001 — 0,5 п л

8 Основы таможенного дела в Республике Казахстан учебник для вузов / В А Некрасов, И А Джандарбеков — Алматы Изд-во «LEM», 2002 — 34,5 п л / 32 п л

9 Отдельные вопросы формирования правовой базы по реформированию и модернизации таможенных служб государств-членов ЕврАзЭС / В А Некрасов // Модернизация таможенной службы Республики Казахстан (итоги трех лет) . материалы Международ конф (25—26 сентября 2002 г, г Атырау) — Алматы Кеден-Customs, 2003 — 0,45 п л

10 О ходе реализации решений, принятых в рамках ЕврАзЭС по вопросам таможенного регулирования / В А Некрасов // Вопросы сближения (унификации) таможенных законодательств государств-членов ЕврАзЭС опыт, проблемы, перспективы — Санкт-Петербург, 2006 — 0,2 п л

11 О необходимости разработки системы анализа и управления рисками в таможенной службе Республики Казахстан в условиях перехода на новый уровень таможенного администрирования / В А Некрасов // Модернизация таможенной службы Республики Казахстан (итоги трех лет) материалы Международ конф (25—26 сентября 2002 г, г Атырау) — Алматы . Кеден-Customs, 2003. — 0,5 п л

12 О совершенствовании таможенного администрирования в отношении крупных плательщиков путем введения в практику централизованного порядка уплаты таможенных платежей и налогов / В А Некрасов // Роль и место таможенных органов в становлении независимого Казахстана Материалы науч.-практ конф — Астана Фолиант, 2002 — 0,3 п л

Подписано в печать 22 04 2008
Формат 60x90 1/16 Усл печ л 1,1 Тираж 100 экз

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федерации»
117638, г Москва, ул Азовская, д 2, корп 1