

На правах рукописи

Алексеева Татьяна Сергеевна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ ПО
ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право; административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Саратов - 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

- Научный руководитель - доктор юридических наук, доцент
Аникин Сергей Борисович
- Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор, главный редактор федерального научно-практического журнала «Административное право и процесс»
Дугенец Александр Сергеевич
- кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права Саратовского социально-экономического института (филиала) ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова»
Мошкина Надежда Александровна
- Ведущая организация - **ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) (юридический факультет)**

Защита состоится « ____ » _____ 20__ года в 12.00 на заседании Диссертационного совета Д 212.239.02 при ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте <http://www.ssla.ru> ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия».

Автореферат разослан « ____ » _____ 20__ г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

В.В. Нырков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Экономическая безопасность Российской Федерации, являясь базисом, материальной основой национальной безопасности, выступает гарантией независимости государства, определяет потенциал проведения самостоятельной экономической политики и создает возможности для поступательного, стабильного социально-экономического развития государства в обстановке глобализации мирового хозяйства и геополитических рисков. Следовательно, в условиях интеграции в единое мировое экономическое пространство, в частности, при активном участии России в региональных международных организациях экономического взаимодействия (Евразийское экономическое сообщество, далее ЕврАзЭС, Таможенный союз) проблема экономической безопасности приобретает стержневое значение для всей экономической политики Российского государства.

В то же время динамика экономического развития России (выход государства на мировой уровень интеграции (вступление во Всемирную торговую организацию), ориентация на «открытость» экономики, цикличность мировой экономики) предъявляет все более высокие требования к деятельности органов государственной власти по обеспечению безопасности в сфере экономики.

Одним из институтов исполнительной власти России, обеспечивающих экономическую безопасность, является федеральная централизованная система таможенных органов. Осуществляя меры по защите государственной безопасности, содействуя развитию международного торгового обмена субъектов внешнеэкономической деятельности, экспортного и транзитного потенциала России, защищая интересы отечественных товаропроизводителей и исполняя фискальную функцию, таможенные органы в системе органов исполнительной власти выступают в качестве узлового субъекта обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Несмотря на системное совершенствование нормативно-правовой базы деятельности таможенных органов (принятие Федеральных законов от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹ и от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»², международного договора – Таможенного

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее СЗ РФ). 2003. № 50. Ст. 4850; 2013. № 48, ст. 6166.

² СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252; 2014. № 23, ст. 2928.

кодекса Таможенного союза¹), научно-теоретические и практические проблемы административно-правового обеспечения экономической безопасности России остаются до конца не исследованными, среди них: отсутствие закрепленного на законодательном уровне специального терминологического инструментария по вопросам экономической безопасности; механизма распределения предметных и функциональных полномочий по элементам системы таможенных органов; длительный период подготовки нормативных правовых актов в области экономической безопасности, ведущий к отставанию законодательства от реально происходящих в обществе процессов и др. Это обуславливает необходимость доктринального анализа юридической природы института экономической безопасности, исследования и определения сущностных и правовых характеристик основ государственной политики в рассматриваемой сфере, а также роли, места таможенных органов в системе органов исполнительной власти и объема их полномочий по обеспечению экономической безопасности России.

В связи с этим безусловный научный интерес и актуальность представляет выработка единых научно-теоретических и практических подходов к формированию и юридическому закреплению понятийного аппарата, определяющего содержание обеспечения экономической безопасности; исследование административно-правовых параметров деятельности таможенных органов с целью сокращения разрыва между теорией и практикой их деятельности в данной сфере.

Степень разработанности темы исследования. Общие подходы к юридическому содержанию понятий «управление», «регулирование», «обеспечение», а также особенности деятельности федеральных органов исполнительной власти в современных условиях являются предметом научного анализа как общей теории права, так и административно-правовой науки. Однако эти исследования не затрагивают специфики административно-правового регулирования деятельности таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Вопросам обеспечения национальной и экономической безопасности посвятили свои научные исследования в области экономики, юриспруденции и смежных дисциплин И. А. Архипова, В. В. Блохин, В. А. Богомолов, Л. К. Большакова, А. К. Булатов, Г. В. Коржов, М. А. Кочубей, И. Г. Напалкова, А. Н. Нестеренко, Е. А. Олейников, В. С. Пирумов, В. К. Сенчагов, А. В. Сюсюкин, В. Л. Тамбовцев, С. А. Тропин, Е. В. Федорова и др.

¹ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) (в ред. от 16 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. 2010. № 50, ст. 6615. Ратифицирован Федеральным законом от 2 июня 2010 г. № 114-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе таможенного союза» // СЗ РФ. 2010. № 23, ст. 2796.

Ряд принципиальных для проводимого исследования вопросов нашел свое отражение в работах представителей административного права: А. П. АLEXИНА, С. Б. АНИКИНА, С. В. БАРАМЗИНА, И. Л. БАЧИЛО, Д. Н. БАХРАХА, А. А. БОНДАРЕНКО, А. А. ГРИШКОВЦА, А. А. КАРМОЛИЦКОГО, Ю. М. КОЗЛОВА, Н. М. КОНИНА, В. М. МАНОХИНА, Ю. И. МИГАЧЕВА, Д. М. ОВСЯНКО, Л. Л. ПОПОВА, Ю. Н. СТАРИЛОВА, Ю. А. ТИХОМИРОВА, С. В. ТИХОМИРОВА, Н. Ю. ХАМАНЕВОЙ и др.

Непосредственное значение для изучения деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации имеют работы представителей таможенного и финансового права: О. Ю. БАКАЕВОЙ, Г. В. БАЛАНДИНОЙ, С. В. БАРАМЗИНА, К. А. БЕКЯШЕВА, Б. Н. ГАБРИЧИДЗЕ, М. В. КОГАНА, Е. Г. МОИСЕЕВА, О. В. МОЛЧАНОВА, А. Ф. НОЗДРАЧЕВА, И. В. ТИМОШЕНКО, С. В. ХАЛИПОВА, А. Г. ЧЕРНЯВСКОГО и др.

На формирование взглядов по содержанию процессуальных отношений в области таможенного дела значительное влияние оказали работы О. В. ГРЕЧКИНОЙ, Е. В. ДАВЫДОВОЙ, В. В. ДЕНИСЕНКО, Е. В. ДОДИНА, А. С. ДУГЕНЦА, А. Б. ЗЕЛЕНЦОВА, А. А. МИХАЙЛОВА, Д. М. ОВСЯНКО, И. В. ПАНОВОЙ, А. Н. ПОЗДНЫШЕВА, Н. Г. САЛИЩЕВОЙ, В. Д. СОРОКИНА, О. А. ЧЕЛПАЧЕНКО и др.

Особое значение для формирования комплексного подхода к регулированию деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации на современном этапе имеют Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 311 «О таможенном регулировании»), Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (в ред. от 1 июля 2014 г.)¹, распоряжения Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» (в ред. от 15 апреля 2014 г.)², а также другие нормативные правовые акты.

Однако в целом правовое регулирование деятельности таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности освещено в немногочисленных работах правовой направленности. Отмечая вклад и важность исследований каждого ученого в решении указанных вопросов, можно заключить, что существует реальная потребность в комплексном изучении и разработке правовых основ деятельности таможенных органов в указанной сфере. Кроме того, многие значимые вопросы не находят однозначной трактовки и нуждаются в дальнейшей разработке, в частности, понятие экономической безопасности и ее обеспечение; понятие таможенной политики и т. д.

¹ СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2444; 2014. № 27, ст. 3754.

² СЗ РФ. 2013. № 2, ст. 109; 2014. № 18 (ч. 4), ст. 2220.

Все вышеизложенное предопределило выработку авторской позиции относительно сущности административно-правового регулирования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования выступает комплекс административно-правовых отношений, складывающихся и развивающихся между участниками внешнеэкономической деятельности и государством в лице таможенных органов, по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие деятельность таможенных органов, правоприменительная практика, научные концепции в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Цель, задачи диссертационного исследования. **Целью представленного исследования** выступает разработка научно обоснованной теоретико-правовой концепции экономической безопасности и ее обеспечения в Российской Федерации, позволяющей сформировать рекомендации по совершенствованию деятельности таможенных органов в данной области.

Достичь поставленной цели предполагается посредством решения следующих **задач**:

- исследовать теоретико-правовые основы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации; в процессе теоретического анализа сформулировать определения понятий «экономическая безопасность» и «обеспечение экономической безопасности»;

- раскрыть содержание и сущностную характеристику таможенно-правовой политики как составной части системы обеспечения экономической безопасности; провести анализ содержания угроз в таможенной сфере, обосновать необходимость разработки концепции таможенной политики;

- определить правовые и организационные особенности деятельности органов государственной власти с учетом проведенного сравнительного анализа ряда дефиниций: «система органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности», «система обеспечения безопасности», «система обеспечения национальной безопасности», «силы обеспечения национальной безопасности»; «орган обеспечения безопасности»; обосновать необходимость принятия федерального закона «Об экономической безопасности Российской Федерации» посредством анализа нормативных правовых актов;

- исследовать генезис правового статуса таможенных органов в системе органов исполнительной власти, обеспечивающих экономическую безопасность;

- в процессе системного анализа раскрыть и охарактеризовать полномочия таможенных органов по обеспечению безопасности в экономической сфере;
- исследовать правовую основу административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, выделив основные признаки, специфические черты и виды производств; наметить пути совершенствования.

Теоретическая основа диссертационного исследования представлена современными достижениями ведущих специалистов в области административного, таможенного права. Учитывая межотраслевой характер данной работы, автором использовались выводы, содержащиеся в трудах по теории государства и права, результаты исследований в области конституционного, таможенного, административно-процессуального, финансового права. Проанализированы федеральные законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность таможенных органов по исследуемой проблематике. Рассмотрена административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов, направленная на обеспечение экономической безопасности, посредством анализа административных правонарушений в таможенной сфере.

Методологическая основа диссертационного исследования выражается в совокупности общенаучных и специальных методов научного познания. Общенаучный диалектический метод позволил проследить этапы возникновения понятия «экономическая безопасность», продемонстрировать наличие внутренних и внешних факторов, влияющих на сферу экономики и вызывающих негативные последствия для государства в целом, доказать достоинства и недостатки различных подходов к решению вопросов обеспечения экономической безопасности, рассмотреть вопросы деятельности таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности с точки зрения вариативности регулирования.

Использование методов формальной логики позволило определить место и роль таможенных органов в системе органов исполнительной власти с позиции ее конкретного нормативного содержания и сформулировать предложения по устранению пробелов и коллизий в нормативно-правовом регулировании в сфере обеспечения экономической безопасности.

В ходе исследования были применены специально-юридические методы.

Сравнительно-правовой метод преимущественно использовался для выявления особенностей регулирования деятельности таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности. Формально-юридический – при анализе действующих нормативных правовых актов. Применение методов толкования правовых норм способствовало выявлению пробелов в законодательстве, касающихся разграничения полномочий таможенных органов по обеспечению безопасности в экономической сфере. Метод правового моделирования

был использован для разработки проектов федерального закона об экономической безопасности Российской Федерации и концепции таможенной политики.

Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации¹, акты международного права, кодифицированные нормативные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и ведомственные правовые акты в области обеспечения экономической безопасности, соответствующая практика их применения.

Эмпирическую основу исследования составили постановления Конституционного Суда РФ, информация, содержащаяся на официальных сайтах органов исполнительной власти, правоприменительная практика реализации положений действующего Таможенного кодекса Таможенного союза, Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности, официальные данные Федеральной службы государственной статистики, а также другие сведения по рассматриваемым аспектам деятельности таможенных органов.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящее диссертационное исследование является одним из первых в науке административного права комплексным монографическим исследованием проблем административно-правового регулирования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности России, проведенным на основе системного анализа новейшего международного и российского законодательства.

Изучение исходных положений таможенной политики как составной части государственной политики дало возможность аргументировать необходимость разработки и принятия концепции таможенной политики как документа стратегического планирования, отражающего систему связанных между собой взглядов. Исследование проблем глобализации, геополитической и экономической трансформации современного мира, с учетом внутренних и внешних негативных факторов, позволило по-новому рассмотреть вопрос обеспечения экономической безопасности государства и доказать необходимость принятия федерального закона об экономической безопасности Российской Федерации.

При исследовании деятельности таможенных органов по пресечению правонарушений в таможенной сфере в условиях действия Таможенного союза рассмотрены вопросы эффективности взаимодействия линейно-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6, 7-ФЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31, ст. 4398.

функциональных подразделений таможенных органов. Разработанные автором предложения позволят улучшить взаимодействие функциональных подразделений в аспекте возникновения и устранения проблем, связанных с неполным получением оперативно значимой информации, повысить результативность и адекватность применяемых мер, направленных на пресечение таможенных правонарушений.

Обоснована необходимость учреждения в структуре ФТС России – управления по обеспечению экономической безопасности, основные задачи которого заключаются в предупреждении, прогнозировании и управлении угрозами и рисками в целях обеспечения безопасности в экономической сфере.

В ходе научного анализа одни вопросы были поставлены диссертантом впервые, другие – рассмотрены более глубоко и всесторонне, третьи – трактуются по-новому, с учетом развития таможенного законодательства в исследуемый период.

В результате представленного исследования на защиту выносятся следующие **положения**, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:

1. Обоснован вывод о том, что понятие «экономическая безопасность» включает следующие составляющие: состояние защищенности объектов безопасности; состояние нормативно-правовой базы, соответствующей требованиям обеспечения экономической безопасности; наличие полномочных субъектов, обеспечивающих экономическую безопасность. На этой основе сформулировано авторское понятие экономической безопасности, под которой понимается вид национальной безопасности, представляющий собой состояние защищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов, достигаемое силами и средствами государства, в соответствии с законодательством, регулирующим экономические отношения.

2. В отсутствие нормативно закреплённого понятия «обеспечение экономической безопасности» и единства в доктринальных подходах к содержанию категорий «обеспечение безопасности» и «обеспечение отдельных видов безопасности» обосновано, что под обеспечением экономической безопасности следует понимать урегулированную нормативными правовыми актами деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на достижение состояния защищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов с целью их предупреждения и нейтрализации.

3. Констатируется, что в условиях интеграционных процессов в целях защиты национальной экономики все большую значимость приобретает тамо-

женно-правовая политика, стремящаяся к нормативному закреплению своих политических шагов.

Доказано, что таможенная политика является одним из инструментов обеспечения национальной безопасности, предназначенных для защиты государственных интересов в сфере экономики посредством механизма таможенно-тарифного регулирования, товарообмена на таможенной территории, реализации задач по защите внутреннего рынка и стимулирования развития отечественной экономики. На этой основе формулируется авторское определение таможенной политики, которая определяется как система мер, осуществляемых уполномоченными органами государственной власти, направленных на реализацию экономической политики государства методами и средствами таможенного регулирования с целью обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

4. Сформулирован вывод о том, что научно-теоретическая дискуссионность положения о роли таможенной политики в современном мире, сведение последней к внешнеэкономической деятельности государства, не учитывающей правотворческую, политическую, социальную направленность; влияние геополитических рисков и угроз не позволяют в полной мере использовать ее потенциал в сфере обеспечения экономической безопасности. Для достижения целей обеспечения экономической безопасности все направления таможенной политики должны быть концептуально объективированы.

Обоснована необходимость принятия Концепции таможенной политики Российской Федерации как документа стратегического планирования, содержащего систему взглядов об основных направлениях развития системы обеспечения экономической безопасности, включая механизмы разработки и реализации федеральных государственных программ экономического развития Российской Федерации.

5. Аргументировано, что в условиях возрастания геополитических рисков формируется новая политико-правовая и экономическая реальность, где экономическая безопасность поднимается на новый правовой уровень и, выполняя защитную функцию по сохранению суверенитета, переходит в разряд приоритетных задач государства. Это предопределяет повышение статуса экономической безопасности до уровня объекта с самостоятельным правовым регулированием в системе национальной безопасности России.

6. Обоснована необходимость принятия федерального закона об экономической безопасности Российской Федерации, предложен проект его структуры, в рамках которого отражены основные понятия, принципы, силы, средства обеспечения экономической безопасности, организационная система обеспечения экономической безопасности, механизм распределения предметных, функ-

циональных полномочий органов государственного управления, а также набор инструментов, включающих методику оценки рисков и угроз, их идентификацию, диагностику, прогнозирование.

7. Установлено, что отсутствие концептуального подхода к определению исполнительных полномочий по взаимодействию между линейно-функциональными подразделениями таможенных органов отрицательно влияет на полноту получения, своевременность обработки оперативно значимой информации, снижает результативность, адекватность применяемых мер по пресечению таможенных правонарушений, препятствует обеспечению экономической безопасности.

В целях формирования единого механизма получения, систематизации, обработки полученных данных, улучшения взаимодействия указанных структурных подразделений предлагается перераспределить и нормативно закрепить границы полномочий линейно-функциональных подразделений таможенных органов. На основе четкого разграничения полномочий разработать методику координации и взаимодействия функциональных подразделений, конкретизировав состав субъектов, уполномоченных на осуществление управленческих функций для оценки оперативно значимой информации.

8. Обоснован вывод о необходимости создания в структуре ФТС России – Управления по обеспечению экономической безопасности (далее УОЭБ), с возложением на него полномочий по предупреждению и ликвидации угроз экономической безопасности, сбору, обобщению, анализу информации показателей-индикаторов угроз и рисков экономической безопасности, установлению пороговых показателей и допустимых границ угроз и рисков, подготовке предложений с целью осуществления системы мер по их нейтрализации.

Предлагается возложить на УОЭБ функции: оперативного учета показателей рисков экономической безопасности; информационно-аналитического обеспечения вопросов экономической безопасности; разработки системы мер по противодействию и устранению угроз экономической безопасности; координации и контроля деятельности структурных подразделений по обеспечению экономической безопасности; осуществления во взаимодействии с иными органами государственной власти мероприятий по предупреждению и ликвидации угроз экономической безопасности; участия в разработке проектов типовых положений о структурных подразделениях ФТС России.

9. Уточняется, что действующие общие нормы о порядке производства по административно-правовым жалобам, возникающим из таможенных правоотношений, осложняют процедуру обращения в суд, финансово обременяют субъектов таможенных правоотношений, что негативно сказывается на полноте и всесторонности разрешения административно-правовых споров этой катего-

рии. Решение вопроса видится в совершенствовании системы досудебного порядка обжалования споров в таможенной сфере.

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость работы заключается в том, что она представляет собой самостоятельное, завершенное научное исследование, в котором содержатся выводы, обобщения и предложения, направленные на развитие науки административного права в части совершенствования системы государственного управления и административно-правового регулирования деятельности таможенных органов в области обеспечения экономической безопасности. Кроме того, теоретическая значимость работы определяется научным обоснованием положений, не нашедших достаточного отражения в действующих нормативных правовых актах.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании конкретных предложений, направленных на совершенствование административно-правового регулирования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации, а также в том, что его результаты могут быть использованы: в законопроектной деятельности и ведомственном нормотворчестве; при разработке и корректировке стратегических направлений развития института обеспечения экономической безопасности; в учебном процессе образовательных учреждений, осуществляющих подготовку кадров для службы в ФТС России.

Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть применены для разработки учебников, учебных и учебно-методических пособий, проведения лекций и семинарских занятий по курсам «Административное право», «Таможенное право», «Управление в таможенных органах» и спецкурсам «Экономическая безопасность Российской Федерации», «Национальная безопасность России» и других.

Апробация результатов исследования. Основные положения, сформулированные в диссертации, рецензировались, обсуждались и были одобрены на заседании кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Полученные научные результаты апробированы посредством участия автора в международных конференциях: «Предпринимательство: региональные приоритеты и перспективы развития» (Барнаул, 2008 г.); «Актуальные проблемы экономики и права на современном этапе развития России» (Барнаул, 2008 г.); «Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте» (Одесса, 2010 г.), «Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании» (Одесса, 2012 г.); «Проблемы российского и международного права» (г. Уфа, 2014 г.); во всероссийских, межвузовских научных и научно-практических конференциях: «Проблемы управления экономикой в трансфор-

мируемом обществе», «Актуальные проблемы российского права на современном этапе» (Пенза, 2006, 2010 г.); «Россия в эпоху глобализации: опыт, проблемы, перспективы» (Барнаул, 2011, 2013 гг.).

По теме диссертации опубликована монография «Административно-правовое регулирование деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации» (Барнаул, 2010 г.). Некоторые концептуальные положения, раскрытые в монографии, нашли свое подтверждение в принятом Федеральном законе № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и Федеральном законе «О безопасности».

Результаты научного исследования опубликованы в рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень, утвержденный ВАК при Минобрнауки России («Пробелы в российском законодательстве», «Правовая культура», «Вестник Алтайской академии экономики и права»).

Выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, использовались при чтении лекций, проведении семинарских и практических занятий по дисциплинам: «Административное право», «Таможенное право», «Управление в таможенных органах», «История таможенного дела и таможенная политика» в Алтайской академии экономики и права (г. Барнаул); Алтайском государственном техническом университете (г. Барнаул); на курсах повышения квалификации государственных и муниципальных служащих на базе Алтайской академии экономики и права (институт) (г. Барнаул, 2009 г.).

Структура диссертационного исследования обусловлена целью и задачами, а также содержанием настоящего исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы диссертации, формулируются объект и предмет исследования; осуществляется постановка цели и задач, посредством решения которых предполагается достичь заявленной цели; раскрываются методологические, теоретические, нормативно-правовые основания исследования, обосновывается научная новизна и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, указываются способы апробации полученных научных результатов.

Первая глава «**Экономическая безопасность Российской Федерации как объект административно-правового регулирования**» представляет собой комплексное исследование сущности понятия «экономическая безопас-

ность» как объекта административно-правового регулирования и состоит из двух параграфов.

В первом параграфе *«Теоретические и правовые основы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации»* анализируются существующие в правовой науке доктринальные подходы к определению экономической безопасности с учетом исторической эволюции термина «безопасность». Устанавливается, что уровень развития, устойчивость экономики отражает надежность и прочность ее составляющих (экономический рост – как на макро-, так и на микроуровне, темпы инфляции, показатели безработицы, эффективность инвестиционных проектов, уровень материально-технической оснащенности и др.), которые служат основными факторами обеспечения экономической безопасности. Определяется, что экономическая безопасность – это не только вид национальной безопасности, а, ее основа.

Отмечается, что, несмотря на достаточное количество работ по проблеме экономической безопасности, единого определения данной категории до сих пор не выработано, что делает предмет правового регулирования недостаточно определенным. Анализ нормативных правовых актов показал значительное отставание законодательных преобразований в области обеспечения экономической безопасности от реалий современности. Это и предопределило необходимость выработки авторского понятия экономической безопасности.

По мнению автора, понятие «экономическая безопасность» включает несколько составляющих: состояние защищенности объектов безопасности, состояние нормативно-правовой базы, соответствующей требованиям обеспечения экономической безопасности; наличие полномочных субъектов, обеспечивающих экономическую безопасность. С учетом изложенного, предлагается авторское понятие экономической безопасности: это вид национальной безопасности, представляющий собой состояние защищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов, достигаемое силами и средствами государства в соответствии с законодательством, регулирующим экономические отношения.

Определяется, что нормы действующего законодательства понятие «безопасность» связывают с такой категорией, как «обеспечение безопасности». Отсутствие нормативно закреплённого понятия «обеспечение экономической безопасности» и единства в доктринальных подходах к содержанию категорий «обеспечение безопасности» и «обеспечение отдельных видов безопасности» дает возможность автору представить собственную трактовку данного понятия. Итак, под обеспечением экономической безопасности следует понимать урегулированную нормативными правовыми актами деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на достижение состояния за-

щищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов с целью их упреждения и нейтрализации.

Во втором параграфе *«Таможенно-правовая политика как составная часть системы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации»* констатируется, что для современной России, оказавшейся в условиях возросших геополитических угроз и вызовов, особенно актуальной становится не только формирование и проведение эффективной, ориентированной на инновационный путь развития экономики, таможенной политики, но и ее нормативное закрепление. Доказывается, что таможенная политика является одним из инструментов обеспечения национальной безопасности, предназначенных для защиты государственных интересов в сфере экономики посредством механизма таможенно-тарифного регулирования, товарообмена на таможенной территории, реализации задач по защите внутреннего рынка и стимулирования развития отечественной экономики. На этой основе формулируется авторское определение таможенной политики, которая определяется как система мер, осуществляемых уполномоченными органами государственной власти, направленных на реализацию экономической политики государства методами и средствами таможенного регулирования с целью обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Доказывается, что научно-теоретическая дискуссионность положения о роли таможенной политики в современном мире, сведение последней к внешнеэкономической деятельности государства без учета правотворческой, политической, социальной направленности не позволяет в полной мере использовать ее потенциал в сфере обеспечения экономической безопасности. Для достижения целей обеспечения экономической безопасности все направления таможенной политики должны быть концептуально объективированы. В связи с этим обосновывается необходимость принятия Концепции таможенной политики Российской Федерации, представляющей собой документ стратегического планирования, содержащего систему взглядов об основных направлениях развития системы обеспечения экономической безопасности, включая механизмы разработки и реализации федеральных государственных программ экономического развития Российской Федерации.

Во второй главе **«Организационно-правовые основы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации»**, состоящей из двух параграфов, определяется роль и место органов государственной власти в обеспечении экономической безопасности, аргументируется необходимость принятия нормативной правовой базы в исследуемой сфере, раскрывается значение таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности.

В первом параграфе *«Органы государственной власти, обеспечивающие безопасность в сфере экономики»* на основе действующего законодательства в области обеспечения безопасности проводится анализ дефиниций: «система органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности», «система обеспечения безопасности», «система обеспечения национальной безопасности», «силы обеспечения национальной безопасности»; раскрывается роль и место органов государственной власти в обеспечении экономической безопасности; определяется правовой статус экономической безопасности и аргументируется необходимость принятия федерального закона об экономической безопасности.

Констатируется, что организующая, координирующая роль в общем обеспечении безопасности принадлежит Президенту Российской Федерации, она распространяется на все сферы правового регулирования безопасности. Устанавливается, что непосредственным обеспечением экономической безопасности занимается ряд федеральных органов исполнительной власти, среди которых особая роль принадлежит Федеральной таможенной службе РФ (далее ФТС России). Реализуя поставленные перед ней функции и задачи, ФТС России обеспечивает в пределах своей компетенции экономическую безопасность Российской Федерации, участвует в осуществлении мер по защите иных видов безопасности (экологической, радиационной, информационной и др.); охране общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека; взаимодействует с российскими, зарубежными и международными организациями в борьбе с терроризмом, незаконным оборотом оружия, наркотиков и распространением контрафактной продукции.

Обращается внимание на сохраняющуюся несогласованность и противоречивость между нормативными правовыми актами в области безопасности и возникающую на этой основе – разноречивую практику их применения. Действующее законодательство о безопасности не определяет орган государственной власти, ответственный за создание системы обеспечения экономической безопасности, в результате чего формирование указанной системы остается незавершенным. Наблюдается подмена таких понятий, как «орган обеспечения безопасности» и «силы обеспечения безопасности». Это не позволяет конкретизировать исполнительные полномочия органов государственного управления по обеспечению экономической безопасности, что в результате приводит к их дублированию.

Отмечается, что в условиях резкого возрастания геополитических рисков формируется новая политико-правовая и экономическая реальность, где экономическая безопасность поднимается на новый правовой уровень и, выполняя защитную функцию по сохранению суверенитета, переходит в разряд приори-

тетных задач государства. Это предопределяет повышение статуса экономической безопасности до уровня объекта с самостоятельным правовым регулированием в системе национальной безопасности России.

Доказывается, что для создания системы обеспечения экономической безопасности необходимо сформировать высокоэффективную систему государственного регулирования экономикой, которая позволит осуществлять взаимодействие между всеми элементами экономики и государственными органами управления. В таком контексте система обеспечения экономической безопасности будет способна взять на себя функции по регулированию и поддержанию национальной экономики на безопасно устойчивом уровне. В этой связи обосновывается необходимость принятия федерального закона об экономической безопасности Российской Федерации. Формулируется цель нового закона, преамбула, структура.

Во втором параграфе *«Таможенные органы в системе органов исполнительной власти, обеспечивающих экономическую безопасность»* анализируются звенья системы таможенных органов, определяются их признаки и особенности.

Резюмируется, что специфической особенностью деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности, характеризующей их особую роль в системе органов государственного управления таможенным делом, является исключительное сочетание различных форм деятельности. Констатируется, что таможенные органы активно участвуют в обеспечении не только экономической, но и иных видов безопасности Российской Федерации.

Устанавливается, что отсутствие концептуального подхода к определению исполнительных полномочий по взаимодействию между линейно-функциональными подразделениями таможенных органов; отсутствие единого механизма получения, систематизации, обработки полученной информации и доведение выработанных решений до заинтересованных лиц; существующие межведомственные и внутриведомственные барьеры являются основными причинами недостаточной результативности и адекватности применяемых мер, направленных на пресечение таможенных правонарушений.

Для решения указанных проблем предлагается: перераспределить и нормативно закрепить границы полномочий линейно-функциональных подразделений таможенных органов; на основе четкого разграничения полномочий разработать методику координации и взаимодействия функциональных подразделений, конкретизировав состав субъектов, уполномоченных на осуществление управленческих функций для оценки оперативно значимой информации.

Глава третья **«Компетенция таможенных органов по обеспечению безопасности в экономической сфере»** посвящена сущности категории «компе-

тенция» применительно к полномочиям таможенных органов в области обеспечения экономической безопасности, поиску путей совершенствования административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

Первый параграф *«Полномочия таможенных органов по обеспечению безопасности в экономической сфере»* посвящен исследованию полномочий таможенных органов и непосредственно в области обеспечения экономической безопасности.

Полномочия таможенных органов подразделяются на две большие группы – регулятивные и охранительные. К регулятивным относятся полномочия в рамках функций по выработке государственной политики и разработке нормативных правовых актов, в соответствии с Положением «О Федеральной таможенной службе России» ФТС России вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и другие документы, требующие решения по вопросам, относящимся к сфере ее ведения. Полномочия ФТС России распространяются и на разработку правил, регулирующих отношения по перемещению товаров и транспортных средств через таможенную границу, оговорив при этом порядок их формирования. ФТС России принимает участие в разработке и иных нормативных правовых актов.

К охранительным – полномочия по реализации санкций норм административного права при осуществлении правоохранительной деятельности. Основные направления правоохранительной формы деятельности реализуются посредством борьбы с преступлениями и административными правонарушениями в сфере таможенного дела; охраны таможенной границы, объектов таможенной инфраструктуры; таможенного сопровождения грузов, а также соблюдения основополагающих принципов деятельности должностными лицами таможенных органов; обеспечением собственной безопасности путем пресечения коррупции в таможенной сфере.

Подчеркивается, что достижение наивысшей степени безопасности зависит от пределов допустимых границ пороговых значений показателей-индикаторов угроз и рисков экономической безопасности, где пороговые значения одного показателя достигаются не в ущерб другим. Следовательно, выходя за границы пороговых показателей, национальная экономика теряет свою безопасность, наблюдается недобросовестная конкуренция на внешних и внутренних рынках, коррупция, проявления криминального характера и др. Однако в России пока нет опыта и достаточно отработанной методики по сбору статистических данных для расчета количественных параметров пороговых значений. Существующие структуры, входящие в состав центрального аппарата ФТС

России, вопросами предупреждения и ликвидации угроз и рисков экономической безопасности занимаются опосредованно.

Поэтому для обеспечения экономической безопасности Российской Федерации и эффективного предотвращения угроз и рисков предлагается создать в структуре ФТС России – Управление по обеспечению экономической безопасности. Деятельность УОЭБ должна быть направлена на предупреждение и ликвидацию угроз и рисков экономической безопасности; сбор, обобщение, анализ информации показателей-индикаторов угроз и рисков экономической безопасности; подготовку предложений руководителю ФТС по установлению их пороговых показателей и допустимых границ с целью осуществления системы мер по их противодействию и устранению.

Во втором параграфе *«Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов и пути ее совершенствования»* автор определяет, что общая направленность совершенствования деятельности таможенных органов касается и механизмов реализации административно-юрисдикционных полномочий.

Автором рассматривается специфика административного производства по жалобам и производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. Делается вывод, что, действующие общие нормы о порядке производства по административно-правовым жалобам не обеспечивают в полном объеме разрешение административно-правовых споров, возникающих из таможенных правоотношений. Это проявляется в сложностях при подаче документов в суд, в дополнительной материальной нагрузке на субъекты таможенных правоотношений; в перегруженности судов делами, не свойственными их компетенции.

В заключении диссертационного исследования подводятся итоги выполненной работы, в обобщенном виде формулируются основные выводы, рекомендации и предложения, касающиеся совершенствования норм таможенного законодательства в части административно-правового регулирования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.

В приложении представлены результаты оперативно-служебной деятельности таможенных органов с целью их анализа и подтверждения теоретических выводов.

**По теме диссертационного исследования опубликованы
следующие работы:**

Монографии

1. *Мильшин Ю. Н., Алексеева Т. С.*, Административно-правовое регулирование деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности в Российской Федерации: монография / Ю. Н. Мильшин, Т. С. Алексеева. Барнаул : Концепт, 2010. 142 с. (соавторство не разделено) (8,8 п.л.).

***Статьи, опубликованные в российских рецензируемых научных
журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при
Министерстве образования и науки РФ***

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы в изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки России для публикации результатов диссертационных исследований:

2. *Алексеева Т. С.* К вопросу о государственных органах обеспечения безопасности в Российской Федерации / Т. С. Алексеева // Вестник Алтайской академии экономики и права. Барнаул : Изд-во ААЭП, 2014. № 1(33). С. 22-25 (0,3 п.л.).

3. *Алексеева Т. С.* Полномочия таможенных органов по позитивному обеспечению безопасности в экономической сфере / Т. С. Алексеева // Вестник Алтайской академии экономики и права. Барнаул : Изд-во ААЭП, 2012. № 2(25). С. 107-111 (0,3 п.л.).

4. *Алексеева Т. С.* Некоторые вопросы совершенствования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности РФ / Т. С. Алексеева // Пробелы в российском законодательстве. М. : Издательский дом «Юр-ВАК», 2011. № 4. С. 249-252 (0,2 п.л.).

5. *Алексеева Т. С.* Деятельность таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации: вопросы эффективности / Т.С. Алексеева // Правовая культура. Саратов : Изд-во «Саратовский юридический институт МВД России», 2010. № 2(9). С. 115-124 (0,6 п.л.).

***Статьи, опубликованные в сборниках по материалам
международных и всероссийских конференций, иных изданиях***

6. *Алексеева Т. С.* Таможенная политика как фактор обеспечения экономической безопасности государства / Т. С. Алексеева // Проблемы российского и международного права : сборник статей Международной научно-практической конференции (г. Уфа, БашГУ, 19 февраля 2014 г.) / отв. ред. А. А. Сукиасян. Уфа : РИЦ БашГУ, 2014. С. 7-10 (0,2 п.л.).

7. *Алексеева Т. С.* Проблемы электронного декларирования товаров в условиях глобализации экономики / Т. С. Алексеева // Россия в эпоху глобализации: опыт, проблемы, перспективы : материалы II Всероссийской научно-практической конференции (г. Барнаул, АлтГТУ, 17 мая 2013 г.) / науч. ред. В. Ю. Инговатов, О. А. Литвинова, И. В. Демин. Барнаул : Изд-во АлтГТУ, 2013. С. 107-109 (0,1 п.л.).

8. *Алексеева Т. С.* Вопросы квалификации административных правонарушений и административной ответственности в рамках таможенного союза / Т. С. Алексеева // Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании, 2012 : сборник научных трудов (по материалам международной научно-практической конференции, г. Одесса, Институт морехозяйства и предпринимательства, с 18 по 27 декабря 2012 г.). Одесса : Куприенко СВ, 2012. Вып. 4. Т. 38. С. 53-56 (0,1 п.л.).

9. *Алексеева Т. С.* Понятие «безопасность» в условиях модернизации экономики России / Т. С. Алексеева // Россия в эпоху модернизации : опыт, проблемы, перспективы : материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием (г. Барнаул, АлтГТУ, 17-18 июня 2011 г.). Барнаул : Изд-во АлтГТУ, 2011. С. 146-149 (0,3 п.л.).

10. *Алексеева Т. С.* Проблемы в обеспечении экономической безопасности (таможенно-правовая сфера) / Т. С. Алексеева // Вестник Алтайской академии экономики и права. Барнаул : Изд-во ААЭП, 2011. № 1(19). С. 85-89 (0,2 п.л.).

11. *Алексеева Т. С.* Международно-правовое сотрудничество РФ в сфере обеспечения экономической безопасности (таможенный аспект) / Т. С. Алексеева // Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и транспорте'2010 (Perspective innovations in science, education, production and transport'2010) : сборник научных трудов (по материалам международной научно-практической конференции, г. Одесса, Одесский национальный морской университет, с 21 по 30 июня 2010 г.). Одесса : Черноморье, 2010. Т. 13 (0,1 п.л.).

12. *Алексеева Т. С.* Теоретические аспекты исследования угроз экономической безопасности как составляющих для выработки и реализации мер по ее обеспечению / Т. С. Алексеева // Право и современность : сборник научно-практических статей (г. Саратов, СЮИ МВД России, октябрь 2009 г.) / под ред. Л. И. Бочковой, С.В. Савинова. Саратов : СЮИ МВД России, 2009. Вып. 4. Ч. 2. С. 204-209 (0,3 п.л.).

13. *Алексеева Т. С.* Организационно-правовая система таможенных органов как условие эффективности таможенного дела / Т. С. Алексеева // Актуальные проблемы экономики и права на современном этапе развития России : материалы Международной научно-практической конференции (г. Барнаул,

ААЭП, 20-21 октября 2008 г.) : в 2 т. ; т. 2 / под ред. В. П. Колесовой. Барнаул : Изд-во ААЭП, 2008. С. 54-55 (0,2 п.л.).

14. *Алексеева Т. С.* Проблемы правового регулирования экономической безопасности / Т. С. Алексеева // Интеграция науки и производства : сборник материалов 1-й Международной научно-практической конференции (г. Тамбов, Тамбовский филиал Московского университета МВД России, 19-20 мая 2008 г.). Тамбов : Тамбовпринт, 2008. С. 3-4 (0,1 п.л.).

15. *Алексеева Т. С.* Экономическая безопасность как правовая категория направления деятельности таможенных органов / Т. С. Алексеева // Предпринимательство : региональные приоритеты и перспективы развития – 2008 : материалы 3-й международной научно-практической конференции преподавателей, аспирантов, студентов и молодых ученых (г. Барнаул, ВЗФЭИ, 24-25 мая 2008 г.) / отв. ред. д.э.н., проф. И. Н. Сычева, к.э.н., доц. В. В. Чернянина, к.э.н., доц. В. Е. Левичев. Барнаул : Азбука, 2008. С. 578-588 (0,6 п.л.).