

## ОБЩАЯ ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА GENERAL THEORY AND HISTORY OF LAW AND THE STATE

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 34.01

<https://doi.org/10.20310/2587-9340-2024-8-2-155-165>

Шифр научной специальности 5.1.1

### **Профилактика нарушений обязательных требований при проведении таможенного контроля и надзора: теоретико-правовые аспекты**

© АГАМАГОМЕДОВА Саният Абдулганиевна,

кандидат юридических наук, доцент, старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук», Российская Федерация, 119019, г. Москва, ул. Знаменка, 10, <https://orcid.org/0000-0002-8265-2971>, [saniyat\\_aga@mail.ru](mailto:saniyat_aga@mail.ru)

#### **Аннотация**

Целью исследования является определение понятия профилактики нарушений обязательных требований с теоретико-правовых позиций и его места в системе таможенного контроля и надзора. Для достижения заявленной цели были поставлены задачи: а) предложить теоретико-правовое обоснование и охарактеризовать профилактику нарушений обязательных требований в системе государственного контроля и надзора; б) выделить варианты позиционирования профилактики нарушений обязательных требований в системе государственного контроля и надзора; в) обозначить проблемы определения места и роли профилактики нарушений обязательных требований в системе контрольно-надзорной деятельности государства; г) провести анализ использования понятия профилактики нарушений обязательных требований в системе таможенного контроля и надзора; д) выявить проблему единообразного понимания профилактики нарушений обязательных требований в таможенной сфере и предложить способы ее решения. Для решения задач были использованы метод анализа научной литературы по теме исследования, а также международных договоров и нормативно-правовых актов, сравнительно-правовой и формально-юридические методы исследования. По результатам исследования выделены различные подходы к теоретико-правовому определению понятия профилактики нарушений обязательных требований и ее места в современной системе государственного контроля и надзора. На основе обзора международных договоров в области таможенного регулирования и таможенного законодательства обоснована специфика использования понятия профилактики нарушений обязательных требований в таможенной сфере. Сделан вывод об отсутствии единообразного понимания и использования понятия профилактики в централизованной и децентрализованной сферах контрольно-надзорного взаимодействия, а также о необходимости учета специфики вида государственного контроля и надзора при использовании профилактических мероприятий.

#### **Ключевые слова**

профилактика, государственный контроль и надзор, таможенный контроль и надзор, профилактические мероприятия, таможенная проверка, ценности

**Для цитирования**

Агамагомедова С.А. Профилактика нарушений обязательных требований при проведении таможенного контроля и надзора: теоретико-правовые аспекты // Актуальные проблемы государства и права. 2024. Т. 8. № 2. С. 155-165. <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2024-8-2-155-165>

ORIGINAL ARTICLE

<https://doi.org/10.20310/2587-9340-2024-8-2-155-165>

## Prevention of violations of mandatory requirements during customs control and supervision: theoretical and legal aspects

© Saniyat A. AGAMAGOMEDOVA,

PhD (Law), Associate Professor, Senior Researcher of Administrative Law and Administrative Procedure Sector, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, 10 Znamenka St., Moscow, 119019, Russian Federation, <https://orcid.org/0000-0002-8265-2971>, [saniyat\\_aga@mail.ru](mailto:saniyat_aga@mail.ru)

**Abstract**

The purpose of the study is to define the concept of prevention of violations of mandatory requirements from a theoretical and legal standpoint and its place in the system of customs control and supervision. To achieve the stated goal, the following tasks are set: a) to offer a theoretical and legal justification and characterize the prevention of violations of mandatory requirements in the system of state control and supervision; b) highlight options for positioning the prevention of violations of mandatory requirements in the system of state control and supervision; c) identify the problems of determining the place and role of preventing violations of mandatory requirements in the system of control and supervisory activities of the state; d) analyze the use of the concept of prevention of violations of mandatory requirements in the system of customs control and supervision; e) identify the problem of a uniform understanding of the prevention of violations of mandatory requirements in the customs sector and propose ways to solve it. To solve the problems, the method of analyzing scientific literature on the research topic, as well as international treaties and regulations, comparative legal and formal legal research methods were used. Based on the results of the study, various approaches to the theoretical and legal definition of the concept of prevention of violations of mandatory requirements and its place in the modern system of state control and supervision are identified. Based on a review of international treaties in the field of customs regulation and customs legislation, the specifics of using the concept of prevention of violations of mandatory requirements in the customs sphere are substantiated. It is concluded that there is no uniform understanding and use of the concept of prevention in the centralized and decentralized spheres of control and supervisory interaction, as well as the need to take into account the specifics of the type of state control and supervision when using preventive measures.

**Keywords**

prevention, state control and supervision, customs control and supervision, preventive measures, customs inspection, values

**For citation**

Agamagomedova, S.A. (2024). Prevention of violations of mandatory requirements during customs control and supervision: theoretical and legal aspects. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava = Current Issues of the State and Law*, vol. 8, no. 2, pp. 155-165 (In Russ., abstract in Eng.) <https://doi.org/10.20310/2587-9340-2024-8-2-155-165>

**Введение**

Активное реформирование системы государственного контроля и надзора в последнее десятилетие закономерно предполагает пересмотр традиционных и формирование новых подходов к теоретико-правовому обоснованию самой контрольно-надзорной деятельности государства, а также ее принципов, направлений, форм и методов. К со-

жалению, понятийный аппарат и теоретическое структурирование данной системы не отличается последовательностью развития, доктринального обоснования и нормативного закрепления. Достаточно назвать такие «застарелые» проблемы административно-правового регулирования контрольно-надзорных отношений и их научного обеспечения, как теоретико-правовое разграничение

контроля и надзора в государственном управлении, разведение регулирования контроля и надзора в централизованной и децентрализованных сферах контрольно-надзорного взаимодействия, дискуссии по вопросу объекта и предмета контрольно-надзорного правоотношения и многие другие проблемы, обсуждаемые научным сообществом на протяжении многих лет.

Что касается вопроса разграничения государственного контроля и надзора, то в предлагаемой статье (как и в иных научных публикациях автора на данную тему) нами отстаивается мнение о необходимости разграничения контроля и надзора в деятельности таможенных органов, подкрепляемое позицией законодателя, определяющего Федеральную таможенную службу в качестве федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области таможенного дела, а также иные контрольно-надзорные функции<sup>1</sup>.

Одной из актуальных сегодня проблем, на наш взгляд, является проблема теоретико-правового определения понятия, целей, принципов и форм профилактики, обоснования ее места в системе государственного контроля и надзора, оценки роли в обеспечении эффективности контрольно-надзорной функции государства в целом. С учетом терминологии обновленного законодательства о государственном контроле и надзоре более корректным представляется использование понятия профилактики нарушений обязательных требований. Нами предпринята попытка рассмотреть его применительно к таможенному контролю и надзору.

#### Методы

Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа научной литературы по теме исследования, а также международных договоров и нормативно-правовых актов. Были использованы сравни-

<sup>1</sup> Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. 03 мая. № 18. Ст. 3146.

тельно-правовой и формально-юридические методы исследования.

#### Профилактика нарушений обязательных требований как теоретико-правовое понятие и ее место в системе государственного контроля и надзора

Профилактике как таковой и профилактике нарушений обязательных требований, в частности в системе государственного контроля и надзора, в последние годы уделяется существенное внимание как со стороны законодателя и правоприменителя, так и со стороны научного сообщества. Реформирование законодательства о государственном контроле и надзоре в последние годы позволяет говорить о доминировании профилактики в контрольно-надзорном воздействии, о принципе приоритета профилактических мероприятий над контрольными (надзорными) мероприятиями как базовом принципе, закрепленном в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ).

При этом современные отечественные ученые справедливо сетуют на то, что в российском законодательстве никогда не существовало единого подхода к определению понятия превенции, профилактики и предупреждения. В различные периоды превенцией охватывалось понимание различных институтов, а профилактика и предупреждение в разных нормативных правовых актах также получили различное толкование [1]. Ученые констатируют тот факт, что в организационно-правовом смысле сегодня в российской правовой системе окончательно не выработан реально действующий механизм профилактики нарушений обязательных требований, и признают систему профилактики декларативной, отчасти формальной [2]. Приходится констатировать отсутствие теоретико-правового обоснования понятия профилактики как таковой, а также ее исследования в контексте теории контрольно-надзорного правоотношения.

<sup>2</sup> О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 25.12.2023) // Российская газета. 2020. 05 авг. № 171.

Так что же представляет собой профилактика в системе государственной контрольно-надзорной деятельности?

Во-первых, профилактика нарушений обязательных требований – это нормативно закреплённая составляющая государственного контроля и надзора, отграничиваемая от выявления нарушений обязательных требований и других видов деятельности, посредством которых осуществляется государственный контроль и надзор, муниципальный контроль. Специалисты признают, что государственный контроль осуществляется как посредством контрольных, так и посредством профилактических мероприятий [3].

Во-вторых, с учетом внешней формы выражения деятельности по профилактике нарушений обязательных требований можно говорить о целом ряде профилактических мероприятий, закреплённых в Федеральном законе № 248-ФЗ.

В-третьих, разграничивая широкое (профилактика как предупреждение любых нарушений) и узкое (профилактика нарушений обязательных требований) понимание профилактики, с точки зрения широкого подхода ее можно позиционировать в качестве функции контроля и надзора. Об этом говорит профессор С.М. Зубарев, когда выделяет единые цели контроля и надзора как специфических форм государственной деятельности: корректирование, социальная превенция (предупреждение), правоохрана. Причем соотношение объема этих функций ученый называет в качестве критерия их разграничения в административном процессе [4, с. 30].

Таким образом, теоретико-правовое позиционирование профилактики позволяет рассматривать ее в качестве: 1) элемента системы государственного контроля и надзора; 2) разновидности управленческой деятельности; 3) разновидности формы управленческой деятельности, а конкретно – контрольно-надзорной; 4) функции государственного контроля и надзора.

Определение места и роли профилактики нарушений обязательных требований в системе контрольно-надзорной деятельности государства сегодня вызывает несколько проблемных вопросов.

Первый из них связан с тем, что профилактика нарушений обязательных требова-

ний включена законодателем в государственный контроль и надзор и одновременно разграничена с контрольно-надзорной деятельностью, осуществляемой в форме конкретных контрольно-надзорных мероприятий. В этой связи уместно привести формулировку профессора С.М. Зырянова о профилактике как «искусственно привязанной к контролю (надзору)» [5, с. 83].

Второй проблемный вопрос вытекает из первого и заключается в том, что сложно определить специфику целей профилактики (в сравнении с контролем и надзором) и выявить ее хронологическую обособленность (профилактические мероприятия как этап контрольно-надзорной деятельности или всего процесса регулирующего воздействия).

Согласно части 1 статьи 44 Федерального закона № 248-ФЗ основные цели профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям заключаются в стимулировании добросовестного соблюдения обязательных требований; устранении условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям; созданию условий для доведения обязательных требований до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения.

Ученые в качестве таких целей применительно к различным сферам контрольно-надзорного воздействия называют устранение настоящих и вероятных причин и условий, способных повлечь нарушение обязательных требований [6]. Ученые подчеркивают, что профилактические мероприятия в сравнении с мероприятиями по контролю (надзору) имеют совершенно иную природу [5, с. 72], сама профилактика существенно отличается от принудительных контрольных (надзорных) мероприятий по своим целям, используемым мероприятиям, их характеру и иным показателям [1].

Представляется, что с учетом видов профилактических мероприятий, закреплённых в Федеральном законе № 248-ФЗ (например, информирования и консультирования), понятие профилактики имплицитно присутствовало во всех направлениях и сферах государственной контрольно-надзорной деятельно-

сти, но конкретное нормативное закрепление, организационную систематизацию посредством выделения определенных форм профилактических мероприятий приобрело в рамках реформы государственного контроля и надзора, обновления нормативно-правовой базы. Об этом обоснованно говорит профессор С.М. Зырянов, по мнению которого профилактика должна осуществляться на всех стадиях регуляторного цикла [5, с. 65].

Профилактика – неотъемлемая составляющая систем обеспечения безопасности в различных сферах. Так, к примеру, под системой медицинского обеспечения безопасности водного транспорта ученые понимают комплекс мероприятий, включающих как профилактику аварий и инцидентов на водном транспорте, так и оказание медицинской помощи при их возникновении [7].

Аналогичная ситуация имеет место, на наш взгляд, и с институтом обязательных требований, который справедливо рассматривается сегодня ведущими учеными в качестве новационного института административного права [8; 9]. В то же время подобные требования традиционно устанавливаются во всех сферах контрольно-надзорного воздействия, однако, возможность позиционирования их в качестве формирующегося института отрасли административного права появляется с момента закрепления их в обновленной нормативно-правовой базе централизованной сферы контрольно-надзорных отношений.

Третьим проблемным вопросом можно считать терминологическое многообразие понятийного обеспечения контрольно-надзорной функции государства. В нормативно-правовом поле используется несколько понятий, связанных с профилактикой, среди которых: «профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям», «профилактики нарушений обязательных требований», «профилактика нарушений» и др.

С учетом положений Федерального закона № 248-ФЗ в части установления целей профилактической деятельности можно сделать вывод о том, что законодатель разграничивает основания для нарушений обязательных требований и основания для причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Четвертым проблемным аспектом можно считать вопрос о принуждении при осуществлении профилактических мероприятий. С одной стороны, профилактические мероприятия в рамках взаимодействия с контролируруемыми лицами проводятся только с согласия данных контролируемых лиц либо по их инициативе (часть 3 статьи 45 Федерального закона № 248-ФЗ). Ученые также подчеркивают факт осуществления профилактической деятельности посредством инструментов добровольного (поощрительного) характера [1]. С другой стороны, имеют место позиции, согласно которым профилактические мероприятия направлены исключительно на выявление и пресечение нарушений, а содержанием их выступает не просто принуждение, а даже меры оперативного характера. Отражением подобной позиции можно признать понятие «оперативно-профилактического мероприятия» [10]. Подобный симбиоз профилактики и принуждения отражает определенную противоречивость понимания профилактики как таковой.

Пятым проблемным вопросом можно считать отсутствие четко структурированного места профилактики и профилактических мероприятий в инструментарии системы государственного контроля и надзора. Можно ли считать профилактику нарушений обязательных требований комплексом мероприятий или самостоятельным направлением контрольно-надзорной деятельности [1], этапом (стадией) контрольно-надзорного воздействия или его особой разновидностью? Представляется, что однозначных ответов на эти вопросы пока нет.

#### **Профилактика нарушений обязательных требований в таможенной сфере**

Отдельным блоком проблемных вопросов следует рассматривать, на наш взгляд, использование понятия профилактики нарушений обязательных требований в регулировании отдельных видов государственного контроля и надзора, прежде всего, не относящихся к сфере действия Федерального закона № 248-ФЗ. Полагаем, что, несмотря на это, регулирование данных децентрализованных сфер контрольно-надзорных отношений должно соотноситься с общими принципами и трендами развития контрольно-надзорных механизмов. Одной из таких

сфер выступает область таможенного регулирования, основными инструментами которой выступают таможенный контроль и надзор.

Таможенный кодекс Евразийского экономического союза<sup>3</sup> (далее – ТК ЕАЭС) не использует понятия профилактики. На уровне ЕАЭС законодатель говорит о предупреждении нарушений не в связи с контролем и надзором, а применительно к экспертной деятельности (пункт 2 статьи 391 ТК ЕАЭС) или взаимной административной помощи таможенных органов (пункт 1 статьи 373 ТК ЕАЭС). Кроме того, предупреждение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений определено в качестве одной из базовых функций таможенных органов (подпункт 5 пункта 2 статьи 351 ТК ЕАЭС).

Представляется, что отсутствие понятия профилактики в системе понятийного обеспечения таможенного контроля связано с определенной, исторически сложившейся особенностью таможенного законодательства, самостоятельностью правового регулирования таможенного контроля по отношению к государственному контролю и надзору в целом, их отдельным разновидностям. На формирование и развитие таможенного законодательства оказали существенное влияние международные стандарты таможенного регулирования, прежде всего Киотская конвенция. Действующее определение таможенного контроля также основано на положениях Киотской конвенции и определенным образом диссонирует с определением государственного контроля (надзора), закрепленном в обновленном российском законодательстве о контроле (надзоре). В настоящее время на уровне ЕАЭС таможенный контроль определен как совокупность совершаемых таможенными органами действий, направленных на проверку и (или) обеспечение соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможен-

ном регулировании (подпункт 41 пункта 1 статьи 2 ТК ЕАЭС).

Киотская конвенция в стандарте 3.39. упоминает предупреждение в связи со штрафными санкциями за ошибки, допущенные декларантом<sup>4</sup>.

Не используется понятие профилактики и национальным законодателем, который говорит о предупреждении правонарушений и преступлений исключительно в рамках содержания правоохранительных функций таможенных органов (подпункты 5-6 части 2 статьи 254 Федерального закона от 03 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup>).

Таким образом, ни на наднациональном уровне, ни на уровне национального законодательства правовое регулирование таможенного контроля не оперирует понятием профилактики.

Нормативные правовые акты, устанавливающие правовой статус Федеральной таможенной службы, используют понятие профилактики при установлении полномочий органа, в частности профилактическая работа в таможенных органах представлена в структуре воспитательной работы (пункт 5.93 Положения о Федеральной таможенной службе<sup>6</sup>).

В официальных отчетах ФТС России понятие профилактики используется весьма ограниченно, к примеру, вопросы профилактики правонарушений в сфере таможенного дела называются в качестве вопросов, обсу-

<sup>4</sup> Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26.06.1999) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. 08 авг. № 32. Ст. 4810 (опубликовано без Специальных приложений).

<sup>5</sup> О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. 06 авг. № 32 (ч. I). Ст. 5082.

<sup>6</sup> Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. 03 мая. № 18. Ст. 3146.

<sup>3</sup> Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) // Официальный сайт Евразийского экономического союза. 2017. 12 апр. URL: <http://www.eaunion.org/> (дата обращения: 30.02.2024).

ждаемых в 2023 г. на уровне Экспертно-консультативного совета по реализации таможенной политики при ФТС России<sup>7</sup>.

В стратегических документах, определяющих приоритеты развития ведомства в перспективе, понятие профилактики нарушений обязательных требований используется. Более того, в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года (далее – Стратегия) установлен отдельный целевой ориентир 23 – совершенствование системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований с использованием цифровых технологий<sup>8</sup>. Кроме того, Стратегия в числе основных задач по реализации новых подходов к организации контроля правильности классификации и происхождения товаров называет совершенствование процессов принятия предварительных решений и разъяснений по классификации отдельных товаров и стране происхождения товаров, в том числе в целях профилактики правонарушений.

Примечательно, что предыдущий стратегический документ в рамках совершенствования таможенного контроля после выпуска товаров устанавливал отдельный целевой индикатор: доля объектов таможенного контроля после выпуска товаров, по которым проводятся проверочные мероприятия, направленные в том числе на профилактику правонарушений, от общего количества объектов таможенного контроля после выпуска товаров, в отношении которых возможно применение профилактических мер (с 20 % в 2017 г. до 35 % к 2020 г.)<sup>9</sup>.

Что касается научного обоснования профилактики в контрольно-надзорной деятельности таможенных органов, то здесь имеют

место попытки дать определение профилактической таможенной проверке или таможенной проверке, направленной на профилактику нарушений в таможенной сфере. Под такими проверками ученые понимают таможенные проверки, которые проводятся в отношении определенной категории участников внешнеэкономической деятельности при отсутствии до начала указанных проверок данных, свидетельствующих о возможном нарушении требований таможенного законодательства [11, с. 119-120].

Таким образом, применительно к таможенной сфере мы можем говорить об отсутствии понятий профилактики нарушений обязательных требований, профилактического мероприятия. При этом, несмотря на то, что таможенный контроль выведен из сферы действия Федерального закона № 248-ФЗ, таможенные органы активно участвовали в реформе контрольно-надзорной деятельности, что предполагает соответствие правоприменительной деятельности ведомства общей концепции современного государственного контроля и надзора. Однако сложившаяся ситуация отражает определенные проблемы в этом плане, о чем свидетельствует сама Федеральная таможенная служба, указывающая при подготовке доклада о виде контроля в Минэкономразвития России на специфику контроля и надзора в таможенной сфере, в том числе и в части отсутствия понятия профилактических мероприятий в таможенном законодательстве<sup>10</sup>.

#### **Проблема единообразного понимания профилактики нарушений обязательных требований в различных сферах контрольно-надзорного воздействия**

Проблема единообразного понимания профилактики нарушений обязательных требований в различных сферах контрольно-надзорного воздействия применительно к таможенной сфере отражается в нескольких проблемах, обусловленных спецификой вида контроля и надзора.

Прежде всего речь идет о смешении традиционных для таможенного регулирования

<sup>7</sup> Проект итогового доклада о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2023 году // Официальный сайт ФТС России. URL: <https://customs.gov.ru/activity/results/itogovye-doklady-o-rezul-tatax-deyatel-nosti> (дата обращения: 21.02.2024). С. 20.

<sup>8</sup> Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 23.05.2020 № 1388-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. 01 июня. № 22. Ст. 3572.

<sup>9</sup> О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 10.02.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. 14 янв. № 2. Ст. 109.

<sup>10</sup> Доклад о таможенном контроле за 2022 год. URL: <https://customs.gov.ru/activity/kontrol-naya-deyatelnost-/doklad-federal-noj-tamozhennoj-sluzhby-o-tamozhen-nom-kontrole/document/560508> (дата обращения: 30.02.2024).

институтов (например, консультирования) с профилактическими мероприятиями в их понимании в рамках централизованной сферы контрольно-надзорных отношений.

Специфику этой формы профилактического мероприятия выделяли многие авторы. Одни из них отмечают «неправовую форму консультирования» [5, с. 89], другие справедливо указывают на то, что обязанность консультирования, разъяснения вопросов осуществления контроля, надзора всегда была неотъемлемой функцией должностных лиц соответствующих органов [2].

Применительно к таможенному регулированию в настоящее время консультирование позиционируется в качестве государственной услуги<sup>11</sup>. Безусловно, данная услуга несет и профилактическую функцию, однако рассматривать ее в качестве самостоятельной формы профилактического мероприятия в рамках системы таможенного контроля и надзора достаточно сложно.

Во-вторых, в системе таможенного контроля и надзора мы имеем дело с совпадением контрольных и профилактических мероприятий, отражением их в одной, наиболее востребованной сегодня форме таможенного контроля – таможенной проверке. В перечне видов таможенных проверок правоприменительная практика (не законодатель) генерирует новый вид проверок – профилактические. В период начала реформы контрольно-надзорной деятельности представители ФТС России высказывали официальную позицию, согласно которой «планируется постепенно переходить от профилактических мероприятий в форме таможенной проверки к иным формам контроля – мониторинг, анализ»<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по консультированию лиц по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов: Приказ ФТС России от 11.06.2021 № 492 // Официальный интернет-портал правовой информации. 2021. 16 сент. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.02.2024).

<sup>12</sup> ФТС России участвует в реформе контрольно-надзорной деятельности // Таможня. 2017. № 17 [424]. URL: <https://customsonline.ru/4375-fts-rossii-uchastvuet-v-rfeorme-kontrolnonadzornoj-deyatelnosti.html> (дата обращения: 30.02.2024).

Анализ сложившейся ситуации свидетельствует о противоречии (с точки зрения структурирования централизованной сферы контрольно-надзорных отношений): таможенная проверка выступает и нормативно установленной формой таможенного контроля, и является профилактическим мероприятием. Полагаем, что любая форма контроля и надзора обеспечивает профилактические функции. С этой точки зрения в специализированных (децентрализованных) сферах контроля и надзора сложно разграничить контрольно-надзорные и профилактические мероприятия.

Если мы говорим о специальных целях профилактики, об особенностях использования при профилактике цифровых технологий [12], то сложно обосновать то, что одна процедурная форма может совмещать эти две категории мероприятий.

Следует обратить внимание на то, что государственный контроль и надзор, их разновидности не только обеспечивают и защищают охраняемые законом ценности в определенной сфере регулирования. Они сами выступают в качестве ценности управленческого свойства. Речь идет о ценности контроля и надзора в сравнении иными формами взаимодействия граждан и организаций с органами публичной власти [13]. С учетом того, что контрольно-надзорные формы взаимодействия традиционно наиболее конфликтные и противоречивые, вектор регулирования контрольно-надзорных отношений призван снижать эту конфликтность, усиливать роль правовых стимулов в нем [14]. Специалистами в этой связи доказывается значимость использования профилактических практик с целью повышения заинтересованности субъекта в соблюдении обязательных требований [6]. Ученые отмечают, что система профилактики не может стать полной заменой императивному контролю, надзору, а должна дополнять его, предлагая в качестве альтернативы отсутствие мер административного принуждения при добросовестном отношении к вопросам соблюдения обязательных требований [2]. Все эти и иные формы взаимодействия невластных субъектов с органами публичной власти, по сути, объединены общей целью регулирования [5, с. 111]. Под последней следует понимать оптимизацию ре-

гулируемых общественных отношений, развитие их в заданном публичной властью и обществом направлении.

#### **Заключение**

На основе проведенного теоретико-правового анализа нами выделено несколько вариантов теоретико-правового обоснования понятия профилактики. Последнее может рассматриваться с позиций системы государственного контроля и надзора, правовой (управленческой) деятельности или ее формы, а также самостоятельной и весьма значимой в современных условиях функции государственного контроля и надзора.

С позиций отраслевого подхода (в рамках отрасли административного права) в настоящее время профилактика нарушений обязательных требований выступает важнейшей оставляющей системы государственного контроля и надзора. Приоритет профилактических мероприятий является базовым принципом контрольно-надзорной деятельности го-

сударства. В то же время в нормативно-правовом и доктринальном позиционировании профилактики в государственном контроле и надзоре отсутствует единство подходов, причем это касается как централизованной, так децентрализованных сфер. Примером последней служит сфера таможенного контроля и надзора, в регулировании которой понятие профилактики в значении Федерального закона № 248-ФЗ не используется. Представляется, что, несмотря на общие тренды и принципы реформирования контрольно-надзорного воздействия во всех сферах регулирования, следует признать специфику отдельных видов государственного контроля и надзора (темпоральные, инструментальные, процедурные и иные особенности), в том числе специфику понимания и использования понятия профилактики обязательных требований, и учитывать ее в целях повышения эффективности контрольно-надзорного взаимодействия.

#### **Список источников**

1. *Переседов А.М.* Институт превенции в законодательстве о контроле (надзоре) // *Административное право и процесс.* 2021. № 12. С. 51-54. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-12-51-54>, <https://elibrary.ru/cykfrm>
2. *Евдокимов А.С., Сергун П.П.* Система профилактических мероприятий, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора): оценка регулирующего воздействия // *Административное право и процесс.* 2023. № 7. С. 53-59. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-7-53-59>, <https://elibrary.ru/gmssgb>
3. *Воицкий М.В.* Защита прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с учетом новых положений федерального законодательства. Доступ из СПС КонсультантПлюс. 2021.
4. *Зубарев С.М.* Система контроля в сфере государственного управления. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 152 с.
5. *Зырянов С.М.* Государственный контроль (надзор). М.: Контракт, 2023. 232 с.
6. *Винокурова М.А.* Анализ показателей эффективности профилактических мероприятий, направленных на соблюдение обязательных требований в сфере оказания качественной медицинской помощи // *Медицинское право.* 2022. № 4. С. 29-32. <https://elibrary.ru/ajstek>
7. *Воронкова С.В.* Обеспечение законности при сохранении человеческой жизни на море // *Административное право и процесс.* 2023. № 3. С. 36-41. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-3-36-41>, <https://elibrary.ru/mfkxec>
8. *Ноздрачев А.Ф.* Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования (часть 1) // *Административное право и процесс.* 2022. № 3. С. 19-24. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-3-19-24>, <https://elibrary.ru/rvleje>
9. *Ноздрачев А.Ф.* Обязательные требования как новационный институт административного права: идеи, содержание, принципы и уровни правового регулирования (часть 2) // *Административное право и процесс.* 2022. № 5. С. 8-15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-5-8-15>, <https://elibrary.ru/aehtbdn>
10. *Кокорев А.Н.* Особенности совместной деятельности участкового уполномоченного полиции и сотрудников подразделений по вопросам миграции при осуществлении оперативно-профилактических

мероприятий // Миграционное право. 2019. № 4. С. 33-35. <https://doi.org/10.18572/2071-1182-2019-4-33-35>, <https://elibrary.ru/fwpuodr>

11. Костякова Ю.В. Таможенные проверки как инструмент профилактики правонарушений в области таможенного дела // Вестник Российской таможенной академии. 2016. № 3. С. 117-121. <https://elibrary.ru/wkpaah>
12. Мартынов А.В. Использование современных цифровых технологий при осуществлении профилактической деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти // Юрист. 2020. № 10. С. 48-56. <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2020-10-48-56>, <https://elibrary.ru/dzozfw>
13. Агамагомедова С.А. Аксиологические аспекты государственного контроля и надзора // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 37-61. <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2021.1.37.61>, <https://elibrary.ru/dsxdud>
14. Клейменова А.Н. Правовые стимулы в таможенном праве // Административное и муниципальное право. 2024. № 1. С. 105-117. <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2024.1.69852>, <https://elibrary.ru/vjsege>

## References

1. Peresedov A.M. (2021). The institution of prevention in laws on control (supervision). *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, no. 12, pp. 51-54. (In Russ.) <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2021-12-51-54>, <https://elibrary.ru/cykfrm>
2. Evdokimov A.S., Sergun P.P. (2023). The system of preventive measures applied in carrying out of state control (supervision): an evaluation of the regulatory impact. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, no. 7, pp. 53-59. (In Russ.) <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-7-53-59>, <https://elibrary.ru/gmssgb>
3. Voshchinskii M.V. (2021). *Zashchita prav predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya s uchetom novykh polozenii federal'nogo zakonodatel'stva* [Protection of the Rights of Entrepreneurs in the Exercise of State Control (Supervision) and Municipal Control, Taking Into Account the New Provisions of Federal Legislation]. Access from SPS ConsultantPlus. (In Russ.)
4. Zubarev S.M. (2019). *Sistema kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniya* [Control System in the Field of Public Administration]. Moscow, Norma: INFRA-M Publ., 152 p. (In Russ.)
5. Zyryanov S.M. (2023). *Gosudarstvennyi kontrol' (nadzor)* [State Control (Supervision)]. Moscow, Kontrakt Publ., 232 p. (In Russ.)
6. Vinokurova M.A. (2022). An analysis of ratios of efficiency of preventive events aimed at compliance with obligatory requirements in high-quality medical care. *Meditsinskoe pravo = Medical Law*, no. 4, pp. 29-32. (In Russ.) <https://elibrary.ru/ajstek>
7. Voronkova S.V. (2023). Law enforcement in preservation of human life at sea. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, no. 3, pp. 36-41. (In Russ.) <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2023-3-36-41>, <https://elibrary.ru/mfkxec>
8. Nozdrachev A.F. (2022). Mandatory requirements as a new administrative law institution: ideas, content, principles and legal regulation levels (part 1). *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, no. 3, pp. 19-24. (In Russ.) <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-3-19-24>, <https://elibrary.ru/rvleje>
9. Nozdrachev A.F. (2022). Mandatory requirements as a new administrative law institution: ideas, content, principles and legal regulation levels (part 2). *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Process*, no. 5, pp. 8-15. <https://doi.org/10.18572/2071-1166-2022-5-8-15>, <https://elibrary.ru/aehbdn>
10. Kokorev A.N. (2019). Peculiarities of joint activities of a district police commissioner and migration subdivision employees at carrying out of operative and preventive procedures. *Migratsionnoe pravo = Migration Law*, no. 4, pp. 33-35. (In Russ.) <https://doi.org/10.18572/2071-1182-2019-4-33-35>, <https://elibrary.ru/fwpuodr>
11. Kostyakova Yu.V. (2016). Customs checks as a tool for customs crime prevention. *Vestnik Rossiiskoi tamozhennoi akademii = Vestnic of Russian Customs Academy*, no. 3, pp. 117-121. (In Russ.) <https://elibrary.ru/wkpaah>
12. Martynov A.V. (2020). The use of modern digital technologies in carrying out of preventive activities by control and supervisory executive authorities. *Yurist = Jurist*, no. 10, pp. 48-56. (In Russ.) <https://doi.org/10.18572/1812-3929-2020-10-48-56>, <https://elibrary.ru/dzozfw>

13. Agamagomedova S.A. (2021). Axiological aspects of state control and supervision. *Pravo. Zhurnal Vyssei shkoly ehkonomiki = Law. Journal of the Higher School of Economics*, no. 1, pp. 37-61. (In Russ.) <https://doi.org/10.17323/2072-8166.2021.1.37.61>, <https://elibrary.ru/dsxduo>
14. Kleimenova A.N. (2024). Legal incentives in customs law. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo = Administrative and Municipal Law*, no. 1, pp. 105-117. (In Russ.) <https://doi.org/10.7256/2454-0595.2024.1.69852>, <https://elibrary.ru/vjsegx>

Поступила в редакцию / Received 24.03.2024

Поступила после рецензирования / Revised 02.05.2024

Принята к публикации / Accepted 14.06.2024



Контент доступен под лицензией [Creative Commons Attribution 4.0 License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)