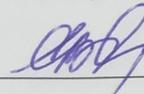
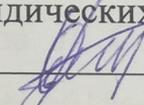


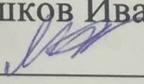
Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Факультет «Юридический»
Кафедра «Конституционное и административное право»

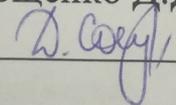
ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
заведующий кафедрой
Е.В. Титова

_____ 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

ДОСУДЕБНЫЙ ПОРЯДОК ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ
(БЕЗДЕЙСТВИЯ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ИХ
ДОЛЖНОТНЫХ ЛИЦ
НА ПРИМЕРЕ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ
ЮУрГУ – 40.04.01.68 (030900.68)

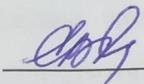
Руководитель магистерской
диссертации
Гречкина Ольга Владимировна,
профессор, доктор
юридических наук

_____ 2016 г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Ю-210
Мешков Иван Владимирович

_____ 2016 г.

Нормоконтролер
Сощенко Д.Д.

_____ 2016 г.

Челябинск 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Факультет «Юридический»
Кафедра «Конституционное и административное право»

УТВЕРЖДАЮ
заведующий кафедрой
Е.В. Титова

_____ 2016 г.

ЗАДАНИЕ
НА МАГИСТЕРСКУЮ ДИССЕРТАЦИЮ
Мешкова Ивана Владимировича
Группа Ю-210

1. Тема работы

«Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц на примере таможенных органов» утверждена приказом по университету от _____ 20__ г. № _____

2. Срок сдачи магистрантом законченной работы _____ 20__ г.

3. Исходные данные к работе

(Указать перечень основных нормативных правовых актов, используемых при написании диссертации):

Таможенный кодекс Таможенного союза // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. - N 50. - Ст. 6615; Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010.- N 48. - Ст. 6252; Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060;

4. Перечень вопросов, подлежащих разработке:

– проанализировать историко-правовую природу и сущность досудебного порядка обжалования;

- определить место досудебного порядка обжалования в структуре административного процесса;
- исследовать особенности правового регулирования досудебного обжалования в таможенных органах;
- обосновать необходимость и целесообразность внедрения и развития обязательного досудебного порядка обжалования, в особенности в таможенно-правовой сфере;
- выявить на основе анализа актуальные проблемы при реализации досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц;
- разработать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

5. Иллюстративный материал отсутствует.

6. Календарный план

Разделы выпускной квалификационной работы	Дата выполнения
Введение	17.01.2016 г.
Развитие досудебного порядка обжалования в России	26.02.2016 г.
Общая характеристика досудебного порядка обжалования и его место в структуре административного процесса	13.03.2016г.
Правовое регулирование досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц	28.03.2016г.
Основные направления совершенствования досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц	16.04.2016г.
Заключение	27.04.2016г.
Библиографический список	05.05.2016г.

Гречкина Ольга
Владимировна, профессор,
доктор юридических наук



_____ 20__ г.
(И.О. Фамилия)

Мешков Иван
Владимирович,
Магистрант группы Ю-210



_____ 20__ г.
(И.О. Фамилия)

Введение

Актуальность темы диссертационного исследования. Современный этап развития административной реформы характеризуется острой необходимостью совершенствования механизмов досудебного обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц. В данной сфере в определенной мере затрагиваются права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц, что, несомненно, актуализирует проблему.

Реализация таможенными органами возложенных на них задач и осуществление функций в сфере таможенного регулирования сопряжены со взаимодействием с участниками внешнеэкономической деятельности, в ходе которого, безусловно, возникают различные конфликтные ситуации. Появление таковых во многом обусловлено имеющимися недостатками действующего законодательства, и прежде всего законодательства об обжаловании в таможенной сфере, а также спецификой деятельности таможенных органов, регулируемой различными отраслями права. При этом очевидным является факт необходимости скорейшего совершенствования правового регулирования деятельности таможенных органов, в том числе и в сфере обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

В настоящее время нормами Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» установлен альтернативный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, предоставляющий возможность обращения с жалобами на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц либо непосредственно в суд, либо в таможенный орган. Однако имеет место чрезмерная загруженность судов, сложность и затратность судебных процедур, длительность рассмотрения дел в судах, отсутствие заинтересованности государственных органов в рассмотрении жалоб и устранении допущенных нарушений, отсутствие механизмов влияния невластных субъектов на качество государственного управления.

Введение обязательного досудебного порядка обжалования в практическую деятельность таможенных органов позволит достичь решения ряда задач: упрощение и ускорение процедуры обжалования, сокращение экономических и временных затрат на обжалование, повышение авторитета таможенных органов, снижение чрезмерной нагрузки на суды за счет уменьшения количества рассматриваемых дел, а также формирование качественно новых отношений между представителями власти и невластными субъектами.

Целью диссертационного исследования является комплексный анализ правовых основ досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц, а также разработка практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.

Для достижения названной цели были сформулированы и решены следующие *задачи*:

- проанализировать историко-правовую природу и сущность досудебного порядка обжалования;
- определить место досудебного порядка обжалования в структуре административного процесса;
- исследовать особенности правового регулирования досудебного обжалования в таможенных органах;
- обосновать необходимость и целесообразность внедрения и развития обязательного досудебного порядка обжалования, в особенности в таможенно-правовой сфере;
- выявить на основе анализа актуальные проблемы при реализации досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц;
- разработать конкретные предложения и рекомендации по совершенствованию досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

Объект диссертационного исследования – общественные отношения, возникающие в сфере реализации досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

Предмет диссертационного исследования – правовые нормы, регламентирующие досудебное обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, нормы административного и таможенного законодательства, материалы правоприменительной практики по исследуемой проблеме.

Методы диссертационного исследования. Для достижения цели, решения поставленных задач диссертационного исследования были использованы следующие методы познания и научного исследования: диалектический, системный, исторический, структурно-функциональный, формально-логический, сравнительно-правовой, статистический, лексико-грамматический, метод правового моделирования.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Выводы и положения настоящего исследования вносят вклад в развитие науки административного права, административно-процессуального права и таможенного права, могут быть использованы в ходе подготовки и преподавания курса «Административный процесс», «Таможенное право», а также для дальнейшего совершенствования отдельных вопросов досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

Сформулированные в работе предложения могут быть применены в правотворческой и правоприменительной деятельности таможенных органов, а также иных федеральных и региональных органов государственной власти. Теоретические положения могут служить основой для создания учебной литературы, научно-методических и учебных пособий.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является одним из первых исследований, в рамках которого производится подробный комплексный анализ основных характеристик досудебного порядка

обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, обосновывается эффективность и целесообразность введения обязательного досудебного порядка обжалования в таможенных органах, выявляются основные тенденции внедрения и реализации данного порядка в практической деятельности таможенных органов.

Определено место досудебного порядка обжалования в структуре административного процесса, выявлены цели, задачи и принципы данного порядка. Исследованы актуальные теоретические и практические проблемы правового регулирования досудебного обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, выявлены некоторые недостатки в правовой регламентации досудебного обжалования. На основании проведенного исследования и анализа полученных результатов сформулированы рекомендации по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации об обжаловании, в том числе в сфере таможенного регулирования.

Апробация результатов диссертационного исследования. Отдельные положения и выводы проведенного диссертационного исследования нашли отражение в публикации и выступлениях автора на научно-практической конференции: «Современные проблемы юридической науки» (г. Челябинск, 13-14 мая 2016 года).

Глава I. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц: общая характеристика и правовое регулирование

§ 1. Развитие досудебного порядка обжалования в России

Исследуя процесс формирования досудебного порядка обжалования, необходимо, на наш взгляд, проследить основные этапы его развития в Российском государстве, поскольку его реформирование и развитие невозможно без учета накопленного опыта и традиций прошлого.

Становление досудебного порядка обжалования в России имеет многовековую историю. Во многом это обусловлено тем, что жалоба – наиболее простое и эффективное средство защиты граждан от злоупотреблений и произвола властей.

С развитием государственности у народных собраний появляются полномочия по ограничению власти чиновников и отмене их решений. Следовательно, появляется возможность защиты прав от произвола чиновников путем обжалования их действий. Основными источниками права Руси этого периода были Русская правда, Новгородская и Псковская судные грамоты, а также договоры земель с иностранцами. Но ни в одном из них не было юридически закреплено право обжалования. Приоритет отдавался вечевому рассмотрению справедливости деяний чиновников, что свидетельствует о первичности внесудебных видов обжалования в России. Обжалование действий и решений государственных чиновников в этот период времени основывается на противоречиях между интересами государства и основной части населения.

Образование Русского централизованного государства привело к коренным изменениям в системе органов управления и в праве. Прежние народные органы управления русских земель были ликвидированы, поскольку не могли удовлетворить потребности нового режима. Царь как верховное лицо государства

сосредоточил в своих руках все виды высшей власти¹. Монархическая форма правления требовала полного контроля над деятельностью государственных учреждений во всей Руси и возможности вмешательства царя в деятельность любого чиновника. Судебник 1497 года предоставил гражданам право, говоря современным языком, обращаться с челобитными вплоть до самого государя². Однако детальной регламентации процедуры подачи, рассмотрения и вынесения решения по жалобе Судебник не содержит. В допетровский период формировалось само право на обращение, уточнялись субъекты обращений, меры ответственности должностных лиц и жалобщиков. В Судебнике 1550 года регламентация была уточнена и конкретизирована. Следующим важным документом было Соборное уложение 1649 года. В соответствии со статьей 20 жалобщикам было запрещено обращаться с челобитными непосредственно к царю, была установлена субординация при подаче челобитных. Приказ как орган управления стал обязательной инстанцией, предшествующей обращению к суду самого государя. Только в случае отказа в приеме челобитной или нерешении принятого дела жалобщик мог обратиться непосредственно к монарху³.

Таким образом, уже в тот период челобитные являлись важным каналом обратной связи отдельных слоев населения с органами власти и должностными лицами. Важно подчеркнуть, что именно через челобитные осуществлялся важнейший принцип властного управления, благодаря которому царь воспринимался в народном сознании как воплощение справедливости и правды, и каждый подданный, независимо от сословной принадлежности, должен был иметь доступ к царю со своей нуждой и «жалобой».

Создавая новый государственный аппарат, Петр I осознавал, что для признания России европейской державой необходим постоянный и строгий надзор

¹Краснов, Ю.К. История государства и права России: учебное пособие / Ю.К. Краснов. – М.: Рос. пед. агентство, 1997. – Ч. 1. – С. 88–89.

²Титов, Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права : учебное пособие / Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 1998. – С. 37.

³ Соборное уложение 1649 г. // Российское законодательство X-XX веков. – М., 1985. – Т. 3. – С. 289.

за всеми органами управления и должностными лицами, наделенными какой-либо властью. Поэтому, вслед за созданием в январе 1722 года прокурорского надзора, 23 февраля 1722 года Петром I (по опыту Франции времен Людовика XIV) была учреждена специальная государственная должность для приема челобитий – «генерал-рекетмейстер» (в переводе с французского – главный по прошениям, ходатайствам). Учреждением этой должности Петр I завершил построение системы постоянного контроля за деятельностью органов государственного управления – как в центре, так и на местах. Обязанностью рекетмейстера являлось принятие всех жалоб на медленное и незаконное решение дел в коллегиях, канцеляриях, губернских правлениях и представление этих жалоб на рассмотрение царя и Сената. Особое внимание генерал-рекетмейстер должен был обращать на те жалобы, в которых обвинялись должностные лица, причинившие вред государству (казнокрады, взяточники)¹.

Работа с челобитными была конкретизирована в Указе Петра I от 27 апреля 1722 года «О должности Сената». Было определено, что жалобы рекетмейстеру на неправый суд коллегий и канцелярий, которые им не подчинены, докладывать императору. При рассмотрении жалоб царь предписывал решать дела по регламенту, по присяге, «по злобе не посягая, по дружбе и свойству не маня»¹.

Особую значимость Указу придает то, что впервые была образована служба по работе с челобитными. Вообще, петровское законодательство о челобитных сыграло важную роль в грамотной организации государственного управления и установлении процессуального порядка в движении «жалобы». Кроме того, на данный период правления Петра I заставляют обратить внимание попытки многих современных политиков и ученых увидеть черты преемственности как в подходах к проведению административных реформ в разные исторические периоды, так и в решении одной и важнейших задач в

¹ Кабашов, С. Челобитная, жалоба, обращение [Электронный ресурс] / Режим доступа: Правовой портал <http://www.ebiblioteka.ru>.

государственном управлении – создании эффективного механизма рассмотрения обращений граждан в органы власти.

В 1763 году Екатериной II был издан специальный Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя, которым был установлен порядок рассмотрения жалоб по существу, и впервые введено разделение обращений, поданных в государственные органы, для их рассмотрения в административном и судебном производстве².

Манифестом от 01 января 1810 года «Об образовании Государственного совета» Александр I учредил Государственный совет, при котором были образованы комиссия составления законов, комиссия прошений, государственная канцелярия. Комиссия прошений возникла из ранее существовавшей конторы генерал-рекетмейстера и была создана для работы с поступающими обращениями, поданными на имя царя. К её компетенции относились три вида обращений: жалобы; прошения наград и милостей; проекты. Был установлен особый порядок производства по каждому виду обращений как по форме, так и по существу вопроса. Комиссия прошений не рассматривала повторные обращения, по которым уже был дан отказ, жалобы на решения, утратившие силу, а также анонимные обращения¹.

Александр III в 1884 году упразднил эту комиссию, а разбор жалоб передал в ведение Особого Присутствия при Государственном совете.

Указом от 21 марта 1890 года на базе комиссии прошений была создана Канцелярия Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых. Манифестом 1895 года были внесены изменения в порядок рассмотрения прошений: заявители освобождались от гербового сбора, вводилось обязательное уведомление заявителя о положении дел и об окончательном рассмотрении жалобы или передаче ее в другую инстанцию.

¹ Краснов, Ю.К. История государства и права России: учебное пособие / Ю.К. Краснов. – М.: Рос.пед. агентство, 1997. – Ч. 1. –С. 101–104.

² Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя от 1763 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Т. XVI. – № 11867. – С. 303–304.

Одновременно было создано Особое присутствие, подчиненное Канцелярии, для предварительного рассмотрения жалоб на решения департаментов Сената².

До 1905 года прошения подавались строго по сословному признаку. В соответствии с Указом Николая II от 18 февраля 1905 года рассмотрение и обсуждение жалоб и прошений, поступающих на Высочайшее Имя, было возложено на Совет Министров³. Данный правовой акт разрушил многовековую сословную систему подачи жалоб и предоставил право подачи прошений всем подданным России без исключения.

После Октябрьской революции все ранее действовавшие правила по работе с прошениями были отменены. Основным направлением формирования института обжалования в советской России стала борьба с волокитой. Первым нормативным правовым актом, закрепившим право каждого гражданина обжаловать действия должностных лиц, волокиту или иные ущемления их законных требований, стало принятое в ноябре 1918 года постановление «О точном соблюдении законов»⁴, которым было положено начало закрепления жалобы в Советском государстве.

В апреле 1919 года при наркомате Государственного контроля РСФСР создается Центральное бюро жалоб и заявлений, а вскоре утверждается положение «О местных отделениях Центрального бюро жалоб и заявлений»⁵.

Борьба с волокитой также нашла свое выражение в декрете Совета Народных Комиссаров РСФСР от 30 декабря 1919 года «Об устранении волокиты»⁶, которым был установлен определенный порядок подачи и рассмотрения жалоб.

¹ Манифест от 01 января 1810 г. «Об образовании Государственного совета» // Российское законодательство X-XX веков. – М., 1985. – Т. 6. – С. 72–74.

² Манифест 1895 г. // Свод законов Российской империи. – Т. 1. – Ч. II. – С. 99–107.

³ Указ Николая II от 18 февраля 1905 г. // Законодательные акты переходного времени 1904–1906 гг. – С. 615–667.

⁴ Постановление «О точном соблюдении законов» // Собрание Указов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1918. – № 90. – Ст. 908. – Утратил силу.

⁵ Иванова, Л.В. Административное обжалование нарушений прав и свобод граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей: дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Иванова. – Омск, 2005. – С. 13.

⁶ Декрет Совета Народных Комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 30 декабря 1919 г. «Об устранении волокиты» // Собрание

Обязанность контролировать организацию работы по приему и рассмотрению жалоб и заявлений декретом Всесоюзного Центрального Исполнительного Комитета от 12 апреля 1919 года была возложена на органы государственного контроля¹.

Специальным актом Всесоюзного Центрального Исполнительного Комитета в июле 1921 года местным властям было поручено обеспечивать проезд в центр делегатов волостных и сельских Советов, обжалующих действия местных органов, таким образом, еще раз было закреплено право на обжалование.

Постановлением Центрального Исполнительного Комитета СССР от 13 апреля 1933 года «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер»² был установлен порядок приема, направления и рассмотрения жалоб. Постановлением Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик от 14 декабря 1935 года «О положении дел с разбором жалоб трудящихся»³ впервые подробно прописывались правила работы с жалобами граждан, до того определявшиеся ведомствами самостоятельно. В соответствии с данным постановлением во всех исполнительных комитетах местных Советов были созданы приемные по жалобам, персональная ответственность за работу которых была возложена на председателей исполкомов, жалобы принимались даже в нерабочее время специальными дежурными. Категорически запрещалась пересылка жалоб тем учреждениям и должностным лицам, на которых они были поданы. В целом, установленные этим нормативным актом правила действовали в течение более чем

Указов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. – 1920. – № 1-2. – Ст. 7. – Утратил силу.

¹ Декрет Всесоюзного Центрального Исполнительного Комитета от 12 апреля 1919 г. // Собрание Указов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. – 1919. – № 12. – Ст. 122. – Утратил силу.

² Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик от 13 апреля 1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер» // Собрание законодательства Союза Советских Социалистических Республик. – 1933. – № 26. – Ст. 153. – Утратил силу.

³ Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик от 14 декабря 1935 года «О положении дел с разбором жалоб

30 лет.

Постановление Комиссии Советского Контроля при Совете Народных Комиссаров СССР, утвержденное Советом Народных Комиссаров СССР 22-26 мая 1936 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся»¹, закрепляло процедуру регистрации жалоб, а также налагало обязанность соблюдать сроки рассмотрения жалоб и контролировать работу по жалобам в низших звеньях государственного аппарата.

Особенностью института обжалования данного периода являлась возможность рассмотрения массовых, либо особо важных жалоб выезжающими на место ответственными работниками центрального аппарата, которые проводили расследование и принимали соответствующие меры².

Однако, несмотря на то, что во многих нормативных правовых актах декларировалось право на обжалование, ни в Конституции СССР 1936 года, ни в конституциях республик, входящих в состав СССР, не были закреплены права граждан на обращения в органы государственной власти. В августе 1958 года было принято постановление ЦК КПСС «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся»³, которое сыграло немаловажную роль в формировании института обжалования в СССР, поскольку в нем большое внимание уделялось случаям формального отношения государственных учреждений к рассмотрению жалоб, а также указывалось на необходимость усиления правовой пропаганды и разъяснительной работы среди

трудящихся» // Собрание законодательства Союза Советских Социалистических Республик. – 1936. – № 31. – Ст. 274. – Утратил силу.

¹ Постановление Комиссии Советского Контроля при Совете Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик «О рассмотрении жалоб трудящихся», утвержденное Советом Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик 22-26 мая 1936 г. // Собрание законодательства Союза Советских Социалистических Республик. – 1936. – № 31. – Ст. 276. – Утратил силу.

² Козлов Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления / Ю.М. Козлов. – 2-е изд., перераб. – М.: Госюриздат, 1959. – С. 47–49.

³ Постановление ЦК КПСС от 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся» // Партийная жизнь. – 1958. – № 16. – Утратил силу.

населения, что должно было, по мнению законодателя, привести к сокращению потока жалоб¹.

12 апреля 1968 года Президиум Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик принял разработанный Комиссией Указ № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»². Нормы, включенные в него, позволили строить работу с обращениями граждан с учетом произошедших политических и социально-экономических изменений в стране. Данный Указ закрепил важнейшую роль жалоб и заявлений в системе охраны прав и свобод человека, установил порядок работы государственных органов по рассмотрению жалоб и заявлений трудящихся. Кроме того, законодатель впервые предпринял попытку классифицировать виды обращений в Союзе Советских Социалистических Республик, впервые закреплялись такие виды обращений, как заявление и предложение. Устанавливался четкий порядок работы с обращениями граждан, а также юридические гарантии своевременного рассмотрения обращений, в том числе и ответственность должностных лиц³.

Впервые институт права граждан на обращения был провозглашен в Конституции Союза Советских Социалистических Республик 1977 года. В статье 49 было записано, что граждане имеют право «вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе», а должностные лица обязаны в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы, принимать необходимые меры. Статья 58 провозглашала право на обжалование действий должностных лиц, государственных и общественных органов в судебном и внесудебном порядке, право на возмещение ущерба, причиненного

¹ Иванова, Л.В. Административное обжалование нарушений прав и свобод граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей : дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Иванова. – Омск, 2005. – С. 15

² Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 12 апреля 1968 г. № 2534 – VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов Союза Советских Социалистических Республик. – 1968. – Т. 1. – Ст. 373. – Утратил силу.

³ Кабашов, С. Челобитная, жалоба, обращение [Электронный ресурс] / Режим доступа: Правовой портал <http://www.ebiblioteka.ru>.

незаконными действиями государственных и общественных органов, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Однако в данной редакции Конституция Союза Советских Социалистических Республик не только сужала предмет обращений граждан, сводя их к предложениям в адрес органов государственной власти и общественных организаций по улучшению их деятельности, но и фактически лишала граждан возможности защищать свои собственные интересы. Безусловно, конституционное закрепление указанных положений подчеркнуло важность вопросов обжалования для государства в целом и каждого гражданина в отдельности и означало необходимость дальнейшего развития законодательства в данной сфере. Но и после вступления в силу Конституции Союза Советских Социалистических Республик 1977 года законы, регулирующие порядок и сроки рассмотрения жалоб и заявлений граждан, определяющие основные понятия, не были приняты. В большей степени данные вопросы регламентировались ведомственными инструкциями и положениями, которые не могли в полной мере заменить законодательство¹.

Лишь в декабре 1989 года в Верховный Совет Союза Советских Социалистических Республик был внесен проект закона Союза Советских Социалистических Республик «О порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях»², но поддержки не получил. Еще через год Комитетом Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик по вопросам гласности, прав и обращений граждан был подготовлен и опубликован для обсуждения проект

¹ Давыдова, Е.В. Генезис института обжалования в досудебном производстве в России [Текст] / Е. В. Давыдова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006 г. : материалы VIII международной научно-практической конференции (Челябинск, 30-31 марта 2006 г.). – Челябинск : Полиграф-Мастер, 2006. – Ч. 1. – С. 397.

² Закон Союза Советских Социалистических Республик «О порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях» // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 523. – Оп. 7. – Д. 118. – Л. 2. – Утратил силу.

закона Союза Советских Социалистических Республик «Об обращениях граждан»¹.

В этом законопроекте были учтены требования Конституции Союза Советских Социалистических Республик. Особый интерес представляет включенная в первую статью норма о праве на обращения граждан в государственные органы с законодательной инициативой (право петиции). Этому в законопроекте была посвящена глава 2 «Обращения граждан с законодательной инициативой», в которой определены порядок и сроки подачи обращений, их оформления и рассмотрения. Для вступления в действие эта норма права должна была содержать текст и обоснование законопроекта и быть поддержана 50 тысячами граждан. В третьей главе кратко, но четко и емко сформулированы порядок и требования к организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. Статьей 17 законопроекта предусматривалось, что подача жалобы в союзный орган оплачивается пошлиной. Предполагалось, что это повысит ответственность как лица как подавшего жалобу, так и рассматривающего ее.

Таким образом, рассмотрению жалоб и обращений граждан в советский период придавалось большое значение, но его правовое регулирование не носило системного характера. Централизация государственной власти, строгая иерархия государственного аппарата приводили к формализму и бюрократии при рассмотрении обращений граждан. Несмотря на наличие большого количества нормативных правовых актов, решений партийных съездов, регулирующих вопросы обжалования, существовавшая в тот период система государственного устройства приводила к декларативности данных положений². Произшедшие коренные преобразования в системе государственного устройства СССР приводят к необходимости совершенствования методов регулирования общественных отношений. В Российской Федерации право на обращение было закреплено

¹ Закон Союза Советских Социалистических Республик «Об обращениях граждан» (проект) // Народный депутат. – 1991. – № 1. – С. 28–31. – Утратил силу.

² Иванова, Л.В. Административное обжалование нарушений прав и свобод граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей: дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Иванова. – Омск, 2005. – С. 13.

конституционно. В статье 33 Конституции Российской Федерации институт права граждан на обращения получил адекватное его содержанию конституционно-правовое закрепление. Статья гласит: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»¹. Здесь имеются в виду все виды обращений в те органы, которые, с одной стороны, обязаны создавать возможности участия обратившихся в управлении государственными и общественными делами, а с другой – защищать их законные интересы.

Дополнительными конституционными основаниями института досудебного обжалования являются статья 45 Конституции Российской Федерации, которая гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также устанавливает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, а также статья 53 Конституции Российской Федерации, закрепляющая гарантию того, что каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями или бездействием органов государственной власти и их должностных лиц.

При этом, несмотря на наличие конституционных норм, закрепляющих возможность досудебного обжалования, недостаточной является их обеспеченность реальными механизмами, в том числе и правовыми. В связи с чем остро стоит необходимость устранения такого недостатка и наполнения указанных конституционных норм в большей степени механизмами их практической реализации².

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

² Давыдова, Е.В. К вопросу о развитии и трансформации таможенного законодательства об обжаловании в постсоветский период [Текст] / Е. В. Давыдова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2007 : материалы IX Международной научно-практической конференции (Челябинск, 29-30 марта 2007 г.). – Челябинск : Цицеро, Тираж-сервис, 2007. – Ч. 1. – С. 346

Длительный период развития законодательства в сфере досудебного обжалования характеризовался тем, что после распада Союза Советских Социалистических Республик на территории Российской Федерации продолжали действовать некоторые акты Союза Советских Социалистических Республик, поскольку регулируемые ими вопросы не нашли своего нормативного отражения в новом российском законодательстве.

Частично порядок работы с обращениями граждан был урегулирован в Указе Президента Российской Федерации от 3 апреля 1997 г. № 288 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан»¹, в ряде ведомственных нормативных правовых актах, например, Приказе Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 23 декабря 1998 г. № 112 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и ведения делопроизводства по ним в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»². Так, некоторыми органами исполнительной власти были созданы собственные процедуры рассмотрения возникающих при работе с гражданами конфликтов³.

В системе таможенных органов в целях совершенствования работы с обращениями граждан в Государственном таможенном комитете РФ

¹ Указ Президента Российской Федерации от 3 апреля 1997 г. № 288 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 14. – Ст. 1612.

² Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 23 декабря 1998 г. № 112 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и ведения делопроизводства по ним в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 19 октября.

³ См. например, Инструкция «О порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации», утвержденная Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15 января 2003 г. № 3; «Инструкция по делопроизводству и порядку работы с обращениями граждан в Центральном аппарате и подчиненных подразделениях МВД России», утвержденная Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 01 марта 1999 г. № 150; «Регламент рассмотрения споров в досудебном порядке», устанавливающий обязательную для налоговых органов, но добровольную для граждан и юридических лиц, процедуру разрешения возникающих конфликтов, утвержденный Приказом Министерства по налогам и сборам Российской Федерации от 17 августа 2001 г. № БГ -3-14/290; Инструкция «О порядке рассмотрения в ЦТУ жалоб на решения, действия или бездействие таможенных органов и их должностных лиц», утвержденная приказом Центрального таможенного управления от 19 февраля 2002 г. № 90.

Приказом ГТК РФ от 25 мая 2004 г. № 605 была утверждена «Инструкция о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в ГТК России»¹. На наш взгляд, наличие таких внутренних механизмов разрешения споров лишь подтверждает актуальность и необходимость разработки и принятия единого нормативного правового акта, регламентирующего порядок работы с обращениями (в том числе и с жалобами) граждан.

Предоставление гражданам в судебном порядке защищать свои права, в том числе в сфере отношений с исполнительной властью, дает положительный эффект. Подчас судебная процедура способствует быстрейшему достижению результата, соответствующего закону. Судебный порядок отличается существенными юридическими гарантиями, обеспечивающими твердую позицию гражданина как полноправной стороны спора. Однако надо сказать, что положительные стороны правосудия порой носят чисто теоретический характер. Поэтому проведение судебной реформы не может дать сиюминутный результат, а потребует длительного времени. Практика свидетельствует о загруженности судов Российской Федерации большим количеством жалоб, а как следствие – нарушение сроков рассмотрения дел, волокита. Отсутствие во многих случаях реального механизма исполнения судебных решений влечет сравнительно невысокую степень эффективности судебной защиты прав и свобод человека и гражданина².

В странах с развитой демократической системой все более остро ощущается потребность в иной, более оперативной и менее затратной по сравнению с традиционной судебной властью, системе рассмотрения конфликтов между государственными органами и их должностными лицами с одной стороны, и с отдельными гражданами, с другой. В нашем государстве эта потребность стала особенно актуальной в последней трети прошлого века, когда государство, взяв на

¹ Приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 605 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в ГТК России» // Российская газета. – 2004. – 03 августа.

² Хаманева, Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти Российской Федерации: дис. ... д-ра. юрид. наук / Н.Ю. Хаманева. – М., 1997. – С. 54–55.

себя многие социальные функции, получило и постоянно расширяющийся бюрократический аппарат, в разветвлениях которого часто теряется обычный человек.

Необходимость реализации указанной потребности, происходящие в рассматриваемый период в государстве перемены, связанные с активизацией демократических процессов, укреплением законности и правопорядка, усилением правового положения личности, безусловно, требовали развития и совершенствования федерального законодательства об обращениях граждан. Напомним, что в течение длительного времени основным нормативным правовым актом, регулировавшим правоотношения, возникающие в связи с обращениями граждан, являлся Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 12 апреля 1968 г. № 2534 – VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»¹, принятый уже около 40 лет назад и не обеспечивающий должного правового регулирования прав граждан на обращения в современной России.

После длительного и трудного пути разработки и обсуждения Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»² был принят только 02 мая 2006 г. Данный закон является первым в Российской Федерации нормативным правовым актом, рассматривающим отношения по поводу реализации гражданами предоставленного им конституционного права на обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, а также закрепляет порядок и сроки рассмотрения таких обращений, определяет основные понятия в данной сфере.

Впоследствии, в целях реализации положений указанного Федерального закона, были приняты некоторые ведомственные нормативные правовые акты,

¹ Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 12 апреля 1968 г. № 2534 – VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов Союза Советских Социалистических Республик. – 1968. – Т. 1. – Ст. 373. – Утратил силу.

² Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

регулирующие вопросы работы с обращениями граждан. К примеру, в интересующей нас таможенно-правовой сфере Приказом ФТС России от 25 декабря 2006 г. № 1371 была утверждена «Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России»¹.

При этом, устанавливая единый порядок рассмотрения обращений граждан, Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» делает исключение в отношении обращений, которые должны быть рассмотрены в порядке, установленном федеральными конституционными и иными федеральными законами. Многообразие процедур рассмотрения обращений невозможно нивелировать. Во-первых, индивидуальность содержания некоторых обращений, исключительность решений, принимаемых по просьбе заявителя, и специфичность процедур рассмотрения обращений такого рода не позволяют унифицировать реализацию права на обращение во всех сферах общественных отношений. Во-вторых, в законодательстве и на практике выделяются различные обращения, рассмотрение которых, очевидно, должно основываться на разных подходах к правовому регулированию. Особенности рассмотрения обращений устанавливаются федеральными отраслевыми нормативными правовыми актами. К ним можно отнести Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»², относящий к исключительной компетенции данного суда разрешение дел, связанных с жалобами на нарушение конституционных прав и свобод граждан, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ¹, рассматривающий в качестве поводов и оснований к возбуждению уголовного дела заявления и иные сообщения граждан, Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001

¹ Приказ Федеральной таможенной службы России от 25 декабря 2006 г. № 1371 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 9.

² Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

г. № 197-ФЗ² в части рассмотрения обращений работников в Федеральную инспекцию труда в связи с нарушением их трудовых прав, а также в комиссию по трудовым спорам, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ³, Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ⁴,

Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ⁵, в которых устанавливается порядок рассмотрения так называемых специальных жалоб.

На наш взгляд, необходимость существования базового (рамочного) закона, устанавливающего общие (базовые) правила для данных правоотношений, очевидна.

Подводя итог всему вышеизложенному, можно сказать, что процесс развития досудебного обжалования в Российском государстве позволяет судить о важности и значимости данного института для любого этапа исторического развития. При этом только демократические установки, развитие гражданского общества и правового государства должны способствовать полноценному формированию института досудебного обжалования как одного из основных институтов, гарантирующих защиту и охрану прав, свобод и законных интересов личности.

На сегодняшний день в России имеет место общая тенденция усиления внимания к работе с обращениями граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Позиционирование Российской Федерации как

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52. – Часть 1. – Ст. 4921.

² Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Часть 1. – Ст. 3.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Часть 1. – Ст. 1.

⁴ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.

⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

истинно демократического и правового государства настоятельно требует разрушить такую систему отношений между государственным аппаратом и гражданином, в которой последний выступает в роли просителя даже тогда, когда речь идет об удовлетворении его прав, свобод и законных интересов, а также стремиться к формированию клиентоориентированного государства¹. Для достижения этой цели один важный шаг уже сделан – принят Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Вместе с тем, необходима модернизация уже имеющихся и внедрение новых правовых механизмов защиты прав граждан, которые будут предложены нами далее.

Проанализировав генезис правового регулирования института досудебного обжалования, необходимо, на наш взгляд, перейти к генезису понятий «жалоба» и «обжалование», поскольку формирование развитого и эффективно действующего института обжалования невозможно без терминологической четкости и глубокого изучения всех сторон данных категорий.

До принятия Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и закрепления в нем термина «жалоба» в науке административного права существовала острая необходимость в формировании единого подхода к определению понятий «обжалование» и «жалоба», поскольку не было выработано единообразного толкования рассматриваемых терминов.

В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова жалоба определяется как официальное заявление с просьбой об устранении какой-нибудь несправедливости, неправильности². Многие ученые определяют жалобу именно как «обращение» к государственным органам, то есть считают термин

¹ Давыдова, Е.В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис. ...канд. юрид. наук / Е.В. Давыдова. – Москва, 2008. С.50-54.

² Ожегов, С.И. Словарь русского языка. Около 57000 слов / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1984. – С. 168.

«обращение» родовым понятием¹. В настоящее время в статье 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» действительно закреплено, что термин «обращение» является родовым понятием для терминов «предложение», «заявление», «жалоба».

Одним из первых в отечественной правовой науке понятие «жалоба» раскрыл М.Д. Загряцков, по мнению которого административная жалоба – открытое обращение заинтересованного лица к иерархически высшим органам административной власти в целях изменения или уничтожения неправильного распоряжения или упущения по мотивам его недостаточной обоснованности².

Кононов П.И. рассматривает административную жалобу как обращение физического или юридического лица, в котором ставится вопрос о защите и восстановлении непосредственно принадлежащих данному лицу субъективных прав и свобод, которые нарушены действием (бездействием) или решением административного органа или должностного лица³.

Таким образом, исходя из данного определения, можно сделать вывод, что П.И. Кононов исключает возможность подачи жалобы в интересах третьих лиц, поскольку это является вторжением в личные права и свободы граждан. На наш взгляд, данная позиция является спорной. Ведь необходимо принимать во внимание некоторые исключения, когда возможность подачи жалобы в интересах третьих лиц законодательно закреплена и ограничена при этом строгими рамками закона. Не следует, однако, забывать ситуации, в которых подача жалобы в интересах третьих лиц является просто необходимой, не являясь при этом

¹ Ремнев, В.И. Право жалобы в СССР / В.И. Ремнев. – М.: Юридическая литература, 1964. – С. 29; Мальков, В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях / В.В. Мальков. – М.: Издательство Московского университета, 1967. – С. 7; Бутылин, В.Н. Рассмотрение жалоб граждан на действия работников органов внутренних дел, ущемляющих права и законные интересы граждан / В.Н. Бутылин. – М.: Академия МВД Российской Федерации. – 1992.. –С. 5; Лесницкая, Л.Ф. Гражданин обратился с жалобой / Л.Ф. Лесницкая, Н.Ю. Хаманева // Право в нашей жизни. – М.: Знание, 1990. – С. 5.

² Загряцков, М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М.Д. Загряцков. – М.: Издательство «Право и жизнь», 1924. – С. 59.

³ Кононов, П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования / П.И. Кононов. – Киров, 2001. – С. 215.

законодательно закрепленной (к примеру, когда лицо по ряду объективных причин не в состоянии защитить свои права самостоятельно)¹.

Таким образом, на наш взгляд, в целях решения вопроса о возможности подачи жалобы в интересах третьих лиц, следует законодательно закрепить перечень случаев, в которых допускается подача жалобы в интересах третьих лиц, а также требования, предъявляемые к такой жалобе.

Интересной представляется позиция Ю.М. Козлова, который рассматривает жалобу как обращение к государственному органу. При этом жалоба, по его мнению, является одной из форм заявлений². Таким образом, в определении Ю.М. Козлова отсутствует разграничение понятий жалоба и заявление. На наш взгляд, такое смешение понятий является не вполне обоснованным.

Полагаем, что основным критерием отграничения жалобы от заявлений и иных обращений должно явиться требование лица об устранении нарушения его личных прав и законных интересов. Предметом заявлений является осуществление через государственные органы или общественные организации законных прав заявителей. Жалоба – реакция на нарушение прав и охраняемых законом интересов, средство устранения и предупреждения нарушений. Также следует учитывать, что заявления всегда преследуют цель предоставления заявителю какого-либо права или реализации обязанности. Жалобы же подаются в административные органы при наличии реальных или предполагаемых нарушений прав физических или юридических лиц, а их рассмотрение преследует цели защиты и восстановления нарушенных прав.

Хаманева Н.Ю. полагает, что жалоба представляет собой обращение в государственные органы или общественные организации по поводу нарушенного

¹ Давыдова, Е.В. Подача и регистрация жалобы как стадия административного производства по обжалованию решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц [Текст] / Е. В. Давыдова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008 – № 22. – С. 90.

² Козлов, Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления / Ю.М. Козлов. – 2-е изд., перераб. – М.: Госюриздат, 1959. – С. 13.

права или законного интереса гражданина или обращение гражданина по поводу нарушения прав и интересов общественных организаций и органов государства¹.

По мнению А.Б. Зеленцова жалоба в публичном праве выступает как обращение частных лиц по поводу нарушения их прав, свобод и законных интересов неправомерными действиями (решениями) административных органов и должностных лиц. Она неразрывно связана со спором о праве административном, объективирует его посредством официального выражения несогласия с неправомерными административными актами. В этом плане смысл административной жалобы состоит в заявлении спора о праве административном с целью его разрешения и защиты нарушенных субъективных публичных прав и законных интересов. Средством разрешения этого спора является проверка административных актов на предмет их законности и целесообразности².

В статье 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закреплено определение понятия «жалоба», под которой понимается просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов, либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Казалось бы, научная дискуссия о терминологии рассматриваемых понятий должна быть закончена.

Однако законодательное определение термина «жалоба» не обладает, по нашему мнению, полнотой и не раскрывает сущность и содержание исследуемого термина.

С учетом вышеизложенного, предлагаем следующее толкование термина «жалоба». На наш взгляд, под жалобой следует понимать основанное на законе обращение физического или юридического лица в орган государственной власти, орган местного самоуправления, уполномоченный рассматривать обращение

¹ Лесницкая, Л.Ф. Гражданин обратился с жалобой / Л.Ф. Лесницкая, Н.Ю. Хаманева // Право в нашей жизни. – М.: Знание, 1990. – С. 15–16.

² Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов /Е.Б. Лупарев // Административное право и процесс. 2015. N 9. С. 38 - 42.

данной категории, с требованием устранения нарушения прав, свобод и законных интересов. Жалоба может быть подана непосредственно лицом, чьи права, свободы и законные интересы нарушены, либо в интересах третьих лиц, когда такая возможность прямо предусмотрена законом.

Указанное определение позволяет выделить совокупность признаков, характеризующих жалобу:

1. жалоба предусмотрена законом;
2. жалоба может иметь устную или письменную форму;
3. жалоба является правовым средством защиты субъективных прав, свобод и законных интересов;
4. жалоба содержит требование об устранении нарушений прав, свобод и законных интересов, обращенное к надлежащему органу государственной власти (его должностному лицу);
5. подача жалобы – действие, направленное на недопущение нарушения или восстановление нарушенного права или законного интереса¹.

По мнению И.Ш. Килясханова, обжалование выражается в действиях, направленных на подачу, прием и регистрацию жалоб². Однако подобный подход, по нашему мнению, не отражает сущность процесса обжалования, так как, исходя из предложенной позиции, рассмотрение жалобы выходит за рамки обжалования и является самостоятельным видом деятельности.

Нажипов В.П. отмечает, что обжалование представляет собой вид деятельности по рассмотрению жалоб³. Подобное толкование также вызывает множество вопросов. Ведь если рассмотрение жалобы – обжалование, то в рамках какой деятельности должна осуществляться подача, прием и регистрация жалобы.

¹ Давыдова, Е.В. О содержании понятий «жалоба» и «обжалование» в сфере административной деятельности [Текст] / Е. В. Давыдова // Право и государство в изменяющемся мире : материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти профессора О.А. Жидкова (Москва, 22-23 мая 2006 г.) / отв. ред. Г.И. Муромцев, Е.Н. Трикоз. – М.: РУДН, 2007. – С. 419.

² Килясханов, И.Ш. Институт обжалования в административной деятельности милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Ш. Килясханов. – М., 1984 – С. 12.

³ Нажипов В.П. Суд как орган правосудия по уголовным делам в СССР / В.П. Нажипов // Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР. – Калининград, 1969 – С. 121.

Будников В.Л. считает, что обжалование – это деятельность заинтересованного лица по реализации права на жалобу¹. По нашему мнению, указанное определение не раскрывает всей полноты процесса обжалования, поскольку в процесс обжалования не включена деятельность государственных органов, уполномоченных осуществлять прием, регистрацию и рассмотрение жалоб. По нашему мнению, обжалование следует трактовать как реализацию заинтересованным лицом права подачи жалобы в защиту прав и законных интересов, а также основанную на законе деятельность уполномоченных органов по приему, регистрации и рассмотрению жалоб в силу их публично-правовых обязанностей.

Таким образом, выработка единообразного подхода к толкованию терминов «жалоба» и «обжалование», безусловно, будет способствовать повышению эффективности правоприменительной деятельности, а также более глубокому осмыслению сути и значения досудебного порядка обжалования.

§ 2. Общая характеристика досудебного порядка обжалования и его место в структуре административного процесса

В настоящее время проблема развития досудебного порядка урегулирования споров чрезвычайно актуальна, активно обсуждаются вопросы о необходимости внедрения института обязательного досудебного (административного) обжалования действий (бездействий) и решений государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Правительством Российской Федерации была одобрена «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах»¹, одним из приоритетных направлений которой признана необходимость внедрения механизмов досудебного

¹ Савоськин А.В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления / А.В. Савоськин // Административное и муниципальное право. 2015. N 4. С. 405 - 411.

обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц. Основными целями данной административной реформы провозглашены, во-первых, выработка эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с невластными субъектами (гражданами, индивидуальными предпринимателями, предприятиями, учреждениями и другими институтами гражданского общества), а во-вторых, рассмотрение административных дел и жалоб уполномоченным органом в сокращенные сроки по четкой (простой) административной процедуре с полным набором гарантий для невластных субъектов.

Такого же мнения придерживается и высшее судебное сообщество, признавая целесообразным законодательное закрепление альтернативных средств разрешения споров (путем переговоров, посредничества, консультаций и т.п.) и снижение нагрузки на судей за счет использования упрощенных форм, примирительных процедур, внесудебных разбирательств. Предлагается рассмотреть в законодательстве обязательность процедуры досудебного урегулирования административного спора, прежде всего, для юридических лиц и граждан-предпринимателей².

В органах государственной власти также остро стоит вопрос о введении досудебной стадии административного судопроизводства. В Правительстве Российской Федерации и Центре стратегических разработок проведены «круглые столы» по вопросам возможностей и перспектив развития досудебного обжалования.

Судебная практика свидетельствует о значительном увеличении количества рассматриваемых административных дел. Так, в 2013 году суды общей юрисдикции рассмотрели свыше 3,6 млн. административных дел, арбитражные суды – около 445 тыс. (общее число дел, рассмотренных арбитражными судами –

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

² Постановление VI Всероссийского съезда судей от 2 декабря 2014 г. «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования» [Электронный ресурс] // Сайт Съезда судей Российской Федерации <http://www.ssrf.ru>.

около 870 тыс.)¹. По сравнению с 2012 годом в 2013 году число административных дел, рассмотренных арбитражными судами, увеличилось на 36,5% (общий прирост – 24,7%). Арбитражные суды, по сути, превращены в придаток административных органов: из 445 тысяч административных дел 320 тысяч возбуждались по заявлениям государственных органов. Поэтому предложение ввести обязательное досудебное обжалование незаконных актов и действий государственных органов в вышестоящие административные органы с последующим судебным контролем за их решениями является оправданным и обоснованным².

Хотя судебный способ защиты прав и свобод граждан рассматривается в настоящее время как наиболее универсальный, тем не менее, не следует исключать участие в этом процессе деятельности органов государственной власти, в которые поступает большое количество жалоб. Представляется чрезвычайно важным и актуальным осуществлять внедрение, развитие, совершенствование и правовое регулирование досудебного порядка защиты прав граждан и организаций во взаимоотношениях с государственным аппаратом. Эффективное сочетание судебного и досудебного способов обжалования действий (бездействия) и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления гражданами и организациями может обеспечить развитие демократических начал в жизни гражданского общества, повысить заинтересованность граждан в управлении государством.

Развитие и внедрение досудебного порядка урегулирования споров, возникающих между невластными субъектами и органами государственной власти, способно обеспечить гражданам и организациям самостоятельную защиту своих нарушенных прав, свобод и законных интересов, заинтересованность органов государственной власти, органов местного самоуправления самим разрешать возникшие споры и не доводить их разрешение до суда.

¹ Плешакова О. Кто рассудит с государством? / О.Плешакова // Коммерсантъ. – 2014. – 27 апреля. – С. 20.

²Трофимова И. Бездействие государственных органов и споры с ними по этим вопросам // И.Трофимова // Административное право. 2015. № 3. - С. 81 - 85.

Институт досудебного обжалования в сфере таможенного дела является довольно действенным механизмом разрешения конфликтных ситуаций, возникающих между участниками таможенных правоотношений. Подтверждением сказанному являются следующие цифры: в 2014 году таможенными органами было рассмотрено по существу 2557 жалоб юридических и физических лиц на решения, действия (бездействие) в области таможенного дела, из которых 70% жалоб по результатам их рассмотрения удовлетворены полностью или частично¹. Почти аналогичная ситуация по итогам 2013 года - рассмотрено по существу 2433 жалобы, из которых 63% жалоб по результатам их рассмотрения удовлетворены полностью или частично¹.

Кроме того, досудебный порядок разрешения споров позволит не только «разгрузить» суды от административных дел, но и сможет стать действенным аналогом судебного разбирательства с точки зрения гарантий прав граждан и юридических лиц, а также будет способствовать расширению прав гражданина, которого необходимо «превратить» из просителя (жалобщика) в равноправную сторону в административно-правовом споре на любой стадии его рассмотрения. Обращение к административным органам по поводу нарушения прав граждан дает возможность «провинившимся» органам самим исправить допущенное нарушение, если имела место явная ошибка, неверная информация и т.д., и разрешить возникший спор в рамках системы органов исполнительной власти, не доводя дело до судебного разбирательства.

Для глубокого понимания сущности, содержания и значения досудебного порядка обжалования необходимо, по нашему мнению, определить его место в структуре административного процесса.

Развитие научных дискуссий по вопросу о сущности административного процесса началось в начале 60-х годов XX века, в ходе которых были выработаны

¹ Ежегодный сборник "Таможенная служба Российской Федерации в 2014 году" [Электронный ресурс] / Режим доступа http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845

два основных подхода к пониманию сущности и содержания административного процесса: узкий (юрисдикционный) и широкий (управленческий).

Сторонники юрисдикционного подхода рассматривали административный процесс как деятельность органов государственного управления по разрешению административных споров и применению мер административного принуждения, прежде всего, административной ответственности. В рамках данной концепции административный процесс трактовался по аналогии с существующим в общей теории права советского периода представлением о юридическом процессе как деятельности исключительно правоохранительной, осуществляемой в рамках судопроизводства, то есть гражданского и уголовного процессов. Именно юрисдикционная природа данных процессов (разрешение споров о праве и применение принуждения) легла в основу административного процесса, который определялся как деятельность органов государственного управления по разрешению административных споров и применению мер административного принуждения, прежде всего, административной ответственности².

Представители «управленческого» (широкого) подхода рассматривали административный процесс как деятельность исполнительно-распорядительных органов в целом, как деятельность органов государственного управления по разрешению всех категорий индивидуальных юридических дел, возникающих в области исполнительной и распорядительной деятельности, а не только споров и дел об административном принуждении³.

С учетом изложенного отметим, что «управленческая» концепция, по сравнению с «юрисдикционной», на наш взгляд, наиболее полно отражает структуру административного процесса, который, в свою очередь, подразделяется на несколько видов процессов, включающих в себя ряд производств.

¹ Ежегодный сборник "Таможенная служба Российской Федерации в 2013 году" [Электронный ресурс] / Режим доступа http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845

² Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юридическая литература, 1964. – С. 13.

³ Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса / В.Д. Сорокин. – М.: Юридическая литература, 1968. – С. 113.

Представляется, что такое понимание административного процесса может оказаться продуктивным направлением в выявлении актуальных проблем и закономерностей его функционирования, современного развития и совершенствования.

В рамках данного диссертационного исследования, среди всего многообразия административных производств, интерес вызывает административное производство по обжалованию и его место в структуре административного процесса.

С учетом вышеизложенного необходимо признать, что производство по жалобам является составной частью административно-юрисдикционного процесса, а следовательно, признается административно-юрисдикционной деятельностью органов государственного управления и их должностных лиц. Вместе с тем, производство по жалобам характеризуется тем, что имеет место возможность его реализации как в судебном, так и в досудебном порядке. Административное производство по жалобам может быть рассмотрено как в административном досудебном порядке, так и в административном судебном порядке. Исходя из поставленных задач исследования, интерес вызывает изучение и детальное рассмотрение досудебного порядка обжалования¹.

На сегодняшний день в науке административного права не существует единого взгляда на понятие административного производства по жалобам.

Ученые В.И. Ремнев и Г.И. Петров понимают административное производство как определенный порядок деятельности органов государственного управления по рассмотрению индивидуальных дел, относящихся к их компетенции², (т.е. по рассмотрению жалоб).

¹ Давыдова, Е.В. Досудебное производство по обжалованию в структуре административного процесса [Текст] / Е. В. Давыдова // Право и современность: сборник научно-практических статей / под ред. Л.И. Бочковой, С.В.Савинова. – Саратов : СЮИ МВД России, 2007. – Выпуск 2. – Ч. 2. – С. 129

² Ремнев, В.И. Социалистическая законность в государственном управлении / В.И. Ремнев ; отв. ред. А.А. Мельников. – М.: Наука, 1979. – С. 194.; Петров, Г.И. О кодификации советского административного права / Г.И. Петров // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С. 59.

Так, Н.Ю. Хаманева полагает, что производство по жалобам является специальной административной формой, в которой выражен административный процесс рассмотрения конкретного обращения гражданина; это форма регламентации взаимосвязи между гражданином и адресатом права жалобы, а также регулятором отношений между органом, принявшим жалобу, и вышестоящей инстанцией, при осуществлении последней контрольных полномочий. Административное производство по жалобам регулируется административно-процессуальными нормами, которые создают определенные гарантии во взаимоотношениях аппарата управления с другими субъектами административно-правовых отношений¹.

Сорокин В.Д. считает, что каждый вид административного производства, в том числе и производство по жалобам, представляет собой порядок последовательно осуществляемых действий, целью которых является практическое претворение в жизнь материальных норм административного права².

Зеленцов А.Б. утверждает, что производство по жалобам, вполне может обозначаться как административно-спорная процедура или процедура административного оспаривания, учитывая, что она носит юрисдикционный характер и имеет своим предметом подлежащий разрешению в административном порядке спор¹.

С точки зрения О.В. Чекалиной, правильней называть рассматриваемый вид производства «производством по административно-правовым спорам», а не традиционным названием «производство по жалобам», которое является условным и не отражает его материально-правовой специфики. Ведь жалоба является средством заявления спора. Производство же по административно-правовым спорам рассматривается ею как структурный элемент

¹ Хаманева, Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти Российской Федерации : дис. ... д-ра. юрид. наук / Н.Ю. Хаманева. – М., 1997. – С. 287–288.

² Сорокин, В.Д. Советское административно-процессуальное право : учебно-методическое пособие / В.Д. Сорокин. – Ленинград: Издательство ЛГУ, 1976. – С. 77.

административного процесса, порядок преодоления разногласия сторон об административных правах и обязанностях, переданных на разрешение юрисдикционного органа в порядке, установленном законодательством².

По мнению А.И. Третьякова, производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан можно охарактеризовать как систему процессуальных и материальных норм, регулирующих порядок рассмотрения и разрешения данных видов обращений³.

Представляется, что понятие досудебного обжалования требует некоторого уточнения. Действующее российское законодательство предусматривает возможность альтернативного подхода к подаче жалобы, в связи с чем возможно говорить либо об административном, либо о судебном порядке обжалования. Досудебное обжалование российское законодательство рассматривает, в основном, как способ защиты прав граждан в досудебной стадии судопроизводства. Только некоторые нормативные правовые акты досудебным обжалованием, в том числе, называют процедуру рассмотрения жалоб граждан и организаций на решения, действия и бездействие органов публичной администрации⁴. По нашему мнению, представляется целесообразным введение и законодательное закрепление «досудебного порядка обжалования» как порядка, предусматривающего до обращения с жалобой в суд обязательную предварительную стадию обращения с этой жалобой в органы государственной власти.

В настоящее время в Российской Федерации лишь по ряду споров специальными федеральными законами предусмотрена административная

¹ Зеленцов, А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории / А.Б. Зеленцов. – М.: Издательство РУДН, 2005. – С. 610.

² Чекалина, О.В. Административно-юрисдикционный процесс : дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Чекалина. – М., 2003. – С. 134–135.

³ Третьяков, А.И. Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Третьяков. – М., 2002. – С. 55.

⁴ См., например, Приказ Министерства по налогам и сборам Российской Федерации от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290 «Об утверждении Регламента рассмотрения споров в досудебном порядке» // Экономика и жизнь. – 2000. – № 38.

преюдиция, в частности, Налоговым кодексом, Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ предусмотрено, что подача и рассмотрение специальных административных жалоб является обязательным условием для последующей подачи такой же жалобы в суд, если гражданин не согласен с решением по административной жалобе².

Досудебный порядок обжалования, являясь составной частью административно-юрисдикционного процесса, имеет собственную структуру, цели, задачи и принципы.

Вышеприведенный анализ, актуальность и важность административного производства по жалобам позволяют выделить основные цели досудебного порядка обжалования:

1. упрощение и ускорение процедуры защиты невластными субъектами (физическими и юридическими лицами) своих прав, свобод и законных интересов, нарушенных органами государственной власти и их должностными лицами;

2. формирование клиентоориентированного государства;

3. повышение авторитета органов государственной власти (в частности, понижение бюрократии и уровня коррупции), а также возрождение доверия населения к органам власти;

4. снижение чрезмерной нагрузки на суды, а следовательно, повышение эффективности деятельности судов;

5. формирование механизмов «дружеского» устранения допущенных нарушений, предотвращения спора, примирительного разрешения спора, досудебного решения вопроса о возмещении ущерба.

¹Федеральный закон от 27 июля 2004г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

² Давыдова, Е.В.Административная юрисдикция: понятие и содержание / О. В. Гречкина, Е. В. Давыдова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ : сб. науч. ст. науч.-практ. конф. - Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2005. С.118.

Достижение названных целей возможно посредством решения ряда задач, стоящих перед досудебным порядком обжалования:

1. создание эффективного (объективного, бесплатного, оперативного) механизма защиты прав, свобод и законных интересов невластных субъектов;

2. обеспечение возможности влияния невластных субъектов на качество государственного управления и государственных услуг в целом;

3. обеспечение надежного положения невластного субъекта как стороны в административном споре, тщательный сбор и объективная оценка доказательств при разрешении конфликтной ситуации;

4. повышение профессионализма и компетентности должностных лиц при рассмотрении и разрешении жалоб на действия (бездействие) и решения органов государственной власти и их должностных лиц;

5. разрешение возникших споров непосредственно на месте их возникновения; предотвращение направления их для разрешения в Правительство Российской Федерации, Президенту Российской Федерации, в судебные органы;

6. обеспечение заинтересованности сторон спора, в особенности представителей государства, в разрешении спора на месте, в рассмотрении и устранении претензий, ликвидации допущенных ошибок и нарушений, в компенсации ущерба, прежде всего, посредством установления ответственности виновных;

7. освобождение судов от несвойственных для них функций административно-юрисдикционного органа, в том числе по несвойственным им делам, в которых сложная судебная процедура вынужденно применяется и там, где она не создает дополнительной защиты гражданам или организациям;

8. создание нормативной правовой базы, детально регламентирующей процесс обжалования в досудебном порядке действий (бездействия) и решений органов государственной власти и их должностных лиц.

С учетом вышеизложенного хотелось бы отметить, что практика подтвердила сказанные еще в 1924 году слова М.Д. Загряцкова о том, что хорошо развитое административное производство всемерно способствует развитию

личной инициативы и личной заинтересованности граждан, без чего государственная власть никогда не сумеет уловить мелкие, но каждодневные нарушения закона, которые допускаются в процессе исполнительной и распорядительной деятельности¹.

Таким образом, досудебный порядок обжалования предполагает наличие определенной последовательности рассмотрения жалоб. Детально разработанный и регламентированный порядок обжалования способствует оперативному и законному реагированию на требования гражданина, когда он имеет возможность на основе закона, по своей инициативе привести в движение государственный механизм в связи с отстаиваемыми правами и законными интересами. В этом заинтересованы и государственные органы, поскольку они не могут в полной мере без участия граждан уловить ежедневные и самые различные по своему характеру нарушения и несовершенства законодательства и практики его применения. Весь порядок обжалования построен на целом ряде принципов. В общей теории права под правовыми принципами понимаются те основные идеи, которые являются отправными в законодательной деятельности, получают свое выражение и конкретизируются в содержании правовых норм, выступают как направляющие установки при реализации норм и воплощаются в них².

Принципы административного-юрисдикционного процесса в целом, и как их производные, принципы отдельных производств, и, в частности, досудебного порядка обжалования, выполняют роль своего рода опоры правового регулирования государственно-управленческих отношений, а также задают вектор развития административно-процессуального законодательства, указывая наиболее приемлемые и социально востребованные параметры формирования и функционирования органов исполнительной власти, отвечающие интересам

¹ Загряцков, М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве / М.Д. Загряцков. – М.: Издательство «Право и жизнь», 1924. – С. 7.

² Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Первалова. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1997.– С. 270.

граждан и иных «потребителей» результатов управленческой деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти¹.

Анализируя принципы досудебного порядка обжалования, можно выделить две группы принципов: общие, характерные для всех видов производств в рамках административного процесса в целом и административно-юрисдикционного процесса в частности, и специальные принципы, отражающие закономерности организационно-структурного аспекта досудебного порядка обжалования.

Основопологающим принципом любого административного производства является принцип законности, означающий безусловное и точное исполнение и применение законов и основанных на них нормативных правовых актов всеми участниками правоотношений, в том числе и тех, которые возникают в связи с производством по жалобам. Данный принцип вытекает из положений части 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которому все органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица и граждане должны соблюдать законы.

При этом, говоря об исполнении и применении законов как способах реализации принципа законности, необходимо отметить, что рассматриваемый принцип предполагает, прежде всего, наличие правовой базы, регулирующей ту или иную сферу общественных отношений. Создание такой правовой базы является необходимым и чрезвычайно актуальным для досудебного порядка обжалования, поскольку на сегодняшний день имеются лишь отраслевые нормы о досудебном порядке обжалования. Кроме того, как уже было сказано выше, принцип законности требует соблюдения уполномоченными органами адресованных им законов и подзаконных актов. В целях реализации данного положения и наполнения его практической значимостью применительно к досудебному порядку обжалования, требуется установить ответственность

¹ Гречкина, О. В., Давыдова, Е. В. Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц : монография / О. В. Гречкина, Е. В. Давыдова ; под ред. проф. А. Б. Зеленцова. — Челябинск : Изд-во ООО «Полиграф-Мастер», 2009.

виновных должностных лиц за необоснованный отказ, в рассмотрении, удовлетворении и устранении последствий нарушений прав и свобод заявителя, а также предусмотреть систему процедур осуществления данной ответственности.

Принцип законности требует такого административного производства, в результате которого будет реализована в полной мере государственная воля, выраженная в нормативных правовых актах, а также гарантированы права и свободы граждан¹.

По мнению А.П. Коренева, сущность принципа законности состоит в том, что применение норм материального права или иная форма реализации во всех случаях должны быть законными².

Рассматривая принцип законности в контексте досудебного порядка обжалования, следует отметить, что действие данного принципа обладает определенной спецификой: все процессуальные действия, связанные с подачей и рассмотрением жалобы должны производиться с соблюдением требований закона, не нарушая прав, свобод и законных интересов лиц, обратившихся с жалобой. Принцип законности в административно-юрисдикционной деятельности в основном предполагает соблюдение требований закона формального характера: процессуальных сроков, форм процессуальных документов и т.п.

Существо обжалуемого решения, действия (бездействия) необходимо оценивать, исходя из требований законодательства Российской Федерации, установленных на момент принятия решения или совершения действия (бездействия), в то время как процедура рассмотрения должна проводиться в соответствии с положениями действующего законодательства

Резюмируя вышесказанное, следует подчеркнуть, что состояние законодательства об обращениях, об обжаловании в целом и о досудебном

¹Овчарова Е.В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования: роль научных работ Н.Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса // Административное право и процесс. 2014. N 9. С. 23 - 29.

² Корнев, А.П. Административное право России : в 3 ч. : учебник / А.П. Корнев. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Издательство «Щит-М»; МЮИ МВД России, 1998. – Ч. 1. – С. 221.

порядке обжалования, в частности, не исключает возможности его развития и совершенствования.

Принцип гласности означает открытый характер ведения административных производств, обеспечение возможности гражданину знакомиться с материалами и документами, имеющимися в деле, ходом его подготовки, т.е. участвовать в осуществлении производства. При этом, безусловно, возможны и исключения из общего правила, в частности, по делам, затрагивающим государственную, коммерческую или иную охраняемую законом тайну, а также в отношении сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

Так, Федеральным законом от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ прямо предусмотрена возможность гражданина быть активным участником производства по рассмотрению поданного им обращения: представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании, знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, обращаться с жалобами и заявлениями в ходе рассмотрения обращения.

По мнению ряда исследователей, в том числе А.И. Третьякова, достаточная реализация принципа гласности, на сегодняшний день, обеспечивается лишь при судебном рассмотрении обращений гражданина, который в итоге поставлен перед дилеммой: 1) не доводя дело до судебного рассмотрения поданного им обращения, реализовать предоставленное ему законом право обжалования в административном порядке, на что он потратит меньше времени, сил и средств, однако, принятое по его вопросу решение будет основано на ведомственном, субъективном подходе должностного лица, его разрешающего; 2) потратить определенное количество времени на подготовку и ожидание судебного

¹ Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

заседания, но в результате получить объективное решение, обоснованное позицией обеих сторон спора¹.

Таким образом, представляется необходимым разрешить существующую вышеуказанную дилемму путем предоставления гражданину возможности активного непосредственного участия в процессе рассмотрения и разрешения его жалобы с тем, чтобы повысить степень объективности принимаемых решений по делу.

С реализацией принципа гласности тесно связана проблема подачи анонимных сообщений и обращений. Так, ранее действующий Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических республик от 12 апреля 1968 г. № 2534 – VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»² в последней редакции предусматривал оставление анонимных обращений без рассмотрения³.

Придерживаясь такой же позиции, были составлены и многие ведомственные нормативные правовые акты⁴. Однако пунктом 1 статьи 11 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусмотрено, что если обращение носит анонимный характер, то ответ на обращение не дается. В случае содержания в анонимном обращении сведений о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в

¹ Третьяков, А.И. Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 67–68.

² Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 12 апреля 1968 г. № 2534 – VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Свод законов Союза Советских Социалистических Республик. – 1968. – Т.1. – Ст. 373. – Утратил силу.

³ Указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534 – VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» // Ведомости ВС СССР – 1980. – № 11. – Ст. 192. – Утратил силу.

⁴ См. например, Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 30 июля 1992 г. № 33 «О порядке рассмотрения писем, жалоб и заявлений граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»; Приказ МВД СССР от 01 ноября 1980 г. № 350 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема

государственный орган в соответствии с его компетенцией. При этом совершенно очевидным является тот факт, что полностью искоренить анонимные сообщения и обращения не удастся, и одна из основных причин такого положения вещей – отсутствие реальных гарантий обеспечения безопасности лиц, подающих такие обращения, и, прежде всего, отсутствие возможности обеспечения сохранения тайны личных сведений об обжалующем лице даже в тех случаях, когда имеется мотивированное ходатайство лица об этом.

С принципом гласности, по мнению ряда ученых, тесно связан принцип публичности, заключающийся в возложении на государственный орган обязанности вести все производство по делу за государственный счет, обеспечивать сторонам возможность беспрепятственно реализовывать свои права и исполнять соответствующие обязанности¹.

Принцип материальной (объективной) истины заключается в необходимости объективного, полного и всестороннего изучения и исследования всех обстоятельств дела, установлении объективной истины в ходе тщательного детального анализа всех фактов и принятии обоснованного мотивированного решения по каждому конкретному делу. По мнению С.С. Алексеева, принцип объективной истины является общим принципом юридического познания, для реализации которого недостаточно одних деклараций. Это влечет за собой необходимость законодательного закрепления различного рода гарантий, обеспечивающих достижение истины по делу: ответственность за ложные показания, обжалование и опротестование принятых решений, отводы субъектов правоприменительной деятельности и других участников производства¹.

Принцип ведения дела на государственном языке заключается в том, что административные производства, в том числе и административное производство по жалобам, ведутся на русском языке, являющимся

граждан в органах, учебных заведениях, внутренних войсках, учреждениях, организациях и на предприятиях МВД СССР» и др.

¹ Салищева, Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР / Н.Г. Салищева ; отв. ред. А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1970. – С.44–45.

государственным языком Российской Федерации. Кроме того, производство может осуществляться и на государственном языке субъекта Российской Федерации. Лицам, участвующим в производстве и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается возможность пользоваться услугами переводчика, а также давать объяснения, приносить жалобы, заявлять ходатайства и отводы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения².

В группе специальных принципов досудебного порядка обжалования одним из важнейших, по нашему мнению, должен стать принцип равенства сторон. По мнению В.Д. Сорокина, принцип равенства сторон состоит в четком определении процедуры прав и обязанностей каждой из них, а также взаимосвязи и взаимозависимости этих прав и обязанностей, обеспечения их юридическими гарантиями³. Поскольку Российская Федерация провозгласила себя демократическим и правовым государством, то при реализации гражданина его права на обращение, в том числе и на подачу жалобы, такое государство должно обеспечить как фактическое, так и юридическое равенство гражданина и государства. Необходимо сформировать клиентоориентированное государство, обеспечить равноправие сторон спора, тщательный сбор и оценку доказательств при разрешении конфликтной ситуации, а также обеспечить надежное положение невластного субъекта как стороны в административном споре.

Принцип всеобщности лежит в основе института обращений и основывается на ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации, закрепляющей принцип максимального уравнивания прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства с правами и обязанностями российских граждан, за исключением случаев, строго определенных федеральным законом или международным

¹ Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т.: учебник / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1982. – Т. 2. – С. 321–326.

² Давыдова, Е.В. О некоторых аспектах обжалования решений, действий (бездействий) таможенных органов РФ [Текст] / Е. В. Давыдова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006 – Выпуск 7. – № 5 (60). – С. 259.

³ Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / В.Д. Сорокин. – М.: Юридическая литература, 1972. – С. 145.

договором. Смысл данного принципа состоит в определении субъекта права обращения. Традиционно отечественное законодательство распространяет это право на граждан России. Как видно, и действующая Конституция Российской Федерации продолжила эту традицию: в ст. 33 речь идет об исключительной возможности граждан России направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Однако это отнюдь не означает, что иностранные граждане и лица без гражданства не имеют права на обращение в России.

С одной стороны, если говорить о политическом характере права на обращения, то его субъектами, действительно, могут быть только граждане Российской Федерации. С другой стороны, такой подход означает лишение находящихся на территории России иностранцев и лиц без гражданства права обжаловать действия ее государственных и муниципальных органов и их должностных лиц. Допущение иностранцев в число субъектов права на обращения не является нарушением сущности данного правового института, поскольку это право, входящее одновременно в группу политических и личных субъективных прав, носит двойственный характер.

Иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации обладают правом на обращение в органы государственной власти, когда в содержании этого права выделяется административный аспект. Правовой основой такого вывода служат ст. ст. 52 и 53 Конституции Российской Федерации о возможности каждого обжаловать решения и действия (бездействие) органов государственной власти. Действующее законодательство предоставляет право иностранным гражданам и лицам без гражданства направлять обращения в российские органы власти и получать ответы по установленной процедуре, например, в Федеральных законах «О гражданстве Российской Федерации»¹ в

¹ Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

части обращений о приобретении гражданства, «О беженцах»¹ в части обращений о приобретении статуса беженца, в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ в части обращений о получении разрешительных документов на проживание, пребывание, работу на территории России, регистрации по месту жительства и месту пребывания.

Из анализа содержания вышеприведенных нормативных правовых актов видно, что право на обращение иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, должно быть несколько ограничено. В частности, лица, не являющиеся гражданами России, не могут реализовать право на обращение, предметом которого являются, например, предложения о реформировании государственной власти или принятии того или иного закона, так как участие в управлении государством – право и прерогатива граждан этого государства.

Таким образом, принцип всеобщности определяет, что любое лицо, независимо от своей гражданской принадлежности либо вообще без таковой, в соответствии с российским законодательством обладает правом на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, за исключением случаев, установленных законом и нормами международного права. Эти изъятия касаются обращений, носящих политический характер, субъектами которых выступают исключительно граждане России, или противоречащих международно-правовым обязательствам Российской Федерации.

Состязательность как форма административного процесса – это элемент структуры организации судебно-административной деятельности, а как принцип административно-юрисдикционного процесса – основное начало, правило поведения общего характера, на котором должна базироваться вся судебно-административная деятельность и которому должны быть подчинены все иные

¹ Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

правила ее осуществления². Принцип состязательности следует рассматривать как возможность участников процесса быть активной стороной, представлять доказательства и участвовать в их исследовании. Но не все ученые относят принцип состязательности к числу принципов административно-юрисдикционного процесса. Так, Д.Н. Бахрах отрицает возможность отнесения рассматриваемого принципа к административно-юрисдикционному процессу в целом и к производству по делам об административных правонарушениях в частности, объясняя это тем, что процессуальные нормы не предусматривают состязательность при разбирательстве дел об административных правонарушениях³. Однако многие административисты с такой позицией не согласны и считают принцип состязательности важным принципом административно-юрисдикционного процесса⁴. При этом не следует забывать, что другим участником производства, с которым придется состязаться невластному субъекту (физическому или юридическому лицу), будет государственный орган или его должностное лицо, обладающее властными полномочиями, что, безусловно, затрудняет реализацию данного принципа.

Принцип эффективности также чрезвычайно важен для реализации рассматриваемого вида административного производства. Суть его заключается в рассмотрении жалобы в четком соответствии с буквой закона, но в максимально возможный короткий срок, без бюрократизма и с минимальными затратами времени и расходов жалобщиков. При этом не должен быть нарушен процесс полного, всестороннего и объективного рассмотрения жалобы.

¹ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

² Зеленцов, А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории / А.Б. Зеленцов. – М.: Издательство РУДН, 2005. – С. 559–560.

³ Бахрах, Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях : пособие для слушателей народных университетов / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М.: Знание, 1989. – С. 56.

⁴ Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М.Я. Масленников. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1990. – С. 47; Розенфельд, В.Г., Стариков Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность.

Неоднозначным в науке административного права является мнение ученых о закреплении принципа возможности ухудшения положения лица, обратившегося с жалобой, в результате вынесения решения по его жалобе. Наряду с позицией исследователей, признающих возможность применения данного принципа лишь в отношении лиц, подавших жалобу, содержащую ложные или порочащие сведения¹, существует и противоположная точка зрения, согласно которой применение принципа «не хуже» в государственном управлении нарушило бы принципы законности, и в процессе административного производства по обращениям граждан может иметь место ухудшение положения лица, подавшего жалобу².

Поскольку нас интересует порядок обжалования действий (бездействия) и решений таможенных органов, то, исходя из анализа норм таможенного законодательства применительно к рассматриваемому принципу, представляется возможным сказать следующее. Статья 415 Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года устанавливала, что решение по жалобе может быть менее благоприятным, чем обжалуемое решение³, тем самым, закрепляя принцип возможности ухудшения положения лица, обратившегося с жалобой, в результате вынесения решения по его жалобе. По нашему мнению, данная статья нарушала принцип, получивший название запрета поворота к худшему, установленный для того, чтобы обеспечить лицу, обращающемуся с жалобой, свободу обжалования. Такое положение само по себе создавало препятствие для принесения жалобы, и, следовательно, являлось препятствием к обращению в суд за защитой нарушенных прав. Таможенный кодекс Российской Федерации 2003 г., как и

Административно-юрисдикционный процесс : учебное пособие / В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Старилов, – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1993. – С. 70–71.

¹ Козлов Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления / Ю.М. Козлов. – 2-е изд., перераб. – М.: Госюриздат, 1959. – С. 52–54.

² Правовые гарантии законности в СССР / С.Г. Березовская, В.И. Каминская, М.П. Лебедев; под ред. М.С. Строговича. – М.: Издательство АН СССР, 1962. – С. 156.

³ Таможенный кодекс Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5221-1 // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 31. – Ст. 1224. – Утратил силу.

регулирующий в настоящее время вопросы обжалования решений и действий таможенных органов Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» не содержит нормы, предусматривающей, что решение по жалобе может быть менее благоприятным, чем обжалуемое решение, а следовательно, в настоящее время решение по жалобе ни в каком случае не может быть для лица менее благоприятным, чем обжалуемое решение, действие (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц. Здесь мы полностью поддерживаем позицию законодателя¹.

Принцип ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей при рассмотрении обращений, в частности, жалоб, проявляется в установлении мер уголовной, административной, дисциплинарной ответственности в отношении уполномоченных должностных лиц. В статье 15 Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закреплено лишь общее положение, согласно которому лица, виновные в нарушении положений названного закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. Таким образом, в целях реализации данного принципа необходимо разработать и закрепить комплекс конкретных мер ответственности этих должностных лиц, в особенности ответственность виновных за необоснованный отказ в рассмотрении, удовлетворении, устранении последствий нарушения прав, свобод и законных интересов заявителей.

Принцип обязательности принятия обращения к рассмотрению вытекает из анализа ряда статей Конституции Российской Федерации. Например, в статье 33 Конституции Российской Федерации, в качестве одного из прав названо «право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». Следовательно, органы государственной власти

¹ Давыдова, Е.В. Таможенный кодекс Российской Федерации: новые правила обжалования [Текст] / Е. В. Давыдова // Таможенно-правовая политика России в условиях вступления в ВТО : материалы международной научно-практической конференции (Саратов, 14-15 апреля 2006 г.). – Саратов: СГСЭУ, 2006. – С. 47

обязаны принимать все вытекающие из их компетенции меры к реализации данного конституционного права граждан, и, прежде всего, рассматривать обращения граждан. Непосредственно данная обязанность закреплена в части 1 статьи 9 Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. Часть 2 указанной статьи предусматривает, что в случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место. Закон не называет конкретных обстоятельств, при наличии которых возникают подобные ситуации. Можно предположить, что такая необходимость появится в том случае, когда изложенные в обращении факты следует изучить на месте, например, когда речь идет о нарушениях при помещении товаров на таможенный склад, находящийся в отдаленном месте.

Законодательство не регламентирует процедуру проведения выездных проверок, однако можно сформулировать некоторые обязательные для таких случаев правила. Во-первых, следует уведомить автора обращения о конкретной дате и времени ее проведения. Во-вторых, необходимо пригласить для участия в проверке специалистов и должностных лиц, ответственных за решение того или иного вопроса. В-третьих, необходимо изучить и иметь при себе необходимые документы и правовые акты, чтобы на месте сравнить содержащиеся в них положения с фактическими обстоятельствами. В-четвертых, для предотвращения возможных конфликтных ситуаций желательно, чтобы в рассмотрении обращения на месте участвовали представители правоохранительных органов, роль которых заключается в обеспечении общественного порядка при рассмотрении обращения. Представляется целесообразным проведение тех или иных экспертиз, кино-, фото- и аудиосъемки. Во всех случаях результат выезда на место должен быть зафиксирован в соответствующем документе – акте, протоколе и т.п. – и подписан

всеми его участниками. Данный документ, при согласии автора обращения, может послужить в качестве ответа на обращение¹.

Важным специальным принципом, по нашему мнению, следует считать принцип социальной ориентированности деятельности органов и лиц, уполномоченных осуществлять производство по жалобам. Рассматриваемый в рамках данного порядка принцип социальной ориентированности означает, что необходимо выходить за рамки построения и функционирования аппарата исполнительной власти и осуществлять практическую связь форм и методов управления с конкретными сферами социально-экономической жизни, лежащими в их основе разнообразными потребностями граждан². Такое понимание административного производства через призму принципа социальной ориентированности деятельности органов и лиц, уполномоченных осуществлять производство по жалобам, безусловно, отличается от традиционного представления о том, что административно-правовые нормы предназначены исключительно для обеспечения построения и функционирования аппарата управления, форм и методов его деятельности, и лишены социальных целевых ориентиров.

Принцип безопасности лица в связи с его обращением закреплён в статье 6 Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Гарантируя гражданам свободу обращений в органы государственной власти, местного самоуправления или к должностным лицам, названный закон устанавливает запрет на преследование граждан в связи с их обращениями к перечисленным субъектам рассмотрения обращений в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц. Часть 2 статьи 6 Федерального закона от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения

¹ Смушкин, А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» / А.Б. Смушкин // Гарант [Электронный ресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.18.

² Адмиралова И.А. Статус граждан как субъектов административного права и роль полиции в его обеспечении // Административное и муниципальное право. 2014. N 5. С. 430 - 439.

обращений граждан Российской Федерации» запрещает разглашение сведений, ставших известными органам государственной власти, органам местного самоуправления или должностным лицам при рассмотрении обращений. Без согласия граждан, подавших обращение, не может быть использована информация, касающаяся их частной жизни, т.е. носящая конфиденциальный характер. Необходимо отметить, что направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, не может рассматриваться как разглашение сведений, содержащихся в обращении граждан. В свою очередь, в статьях 285 и 286 действующего Уголовного кодекса РФ¹ устанавливаются санкции за злоупотребление или превышение должностных полномочий, в том числе и в случаях преследования граждан в связи с их обращениями в орган государственной власти, местного самоуправления или к должностному лицу².

Принцип детальной регламентации порядка досудебного обжалования позволит, по нашему мнению, максимизировать обеспечение гарантий защиты прав, свобод и законных интересов граждан, их безопасности во взаимоотношениях с государством в лице органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Четкое закрепление порядка и правил подачи, порядка и сроков рассмотрения жалоб будет также способствовать сокращению злоупотреблений властью предрешающих своими властными, распорядительными полномочиями, уменьшению ведомственного произвола. Во многом такая регламентация рассматриваемой сферы отношений направлена на лишение возможности манипулирования статусом, сведение к минимуму необоснованного административного усмотрения, исключение

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

² Давыдова, Е.В. Досудебное производство по обжалованию: понятие, цели, принципы [Текст] / Е. В. Давыдова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006 – Выпуск 8. – Т. 2. – № 13 (68). – С. 225

чрезмерной свободы органов государственной власти и их должностных лиц в определении допустимого режима собственной управленческой деятельности¹.

Принцип судебного контроля является важнейшим проявлением конституционно закрепленной гарантии защиты прав граждан, даже в случае рассмотрения жалобы в досудебном порядке. Принцип судебного контроля означает возможность гражданина при несогласии с решением по своей жалобе, полученным в рамках досудебного рассмотрения жалобы, затем обратиться в судебные органы за защитой своих прав, свобод и законных интересов.

Все рассмотренные принципы взаимосвязаны между собой и направлены на достижение цели полного и объективного разрешения жалоб, а также реализацию всего производства по жалобам в целом.

Таким образом, принципы не составляют какой-либо случайной суммы изолированных, независимых и произвольно расположенных положений, а напротив, представляют собой определенную систему. Все принципы образуют единую и неделимую цепь процессуальных начал, где сущность и назначение каждого принципа определяется не только собственным содержанием, но и связью с другими принципами, функционированием всей системы².

¹ Федеральный закон «Об административных процедурах». Инициативный проект с комментариями разработчиков. [Текст] – М.: Прогресс, 2001.

² Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы / Л.С. Явич. – М.: Юридическая литература, 1978. – С. 149–150.

Глава II. Особенности досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц

§ 1. Правовое регулирование досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» таможенными органами являются:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела;
- 2) региональные таможенные управления;
- 3) таможни;
- 4) таможенные посты.

Таможенный кодекс Российской Федерации 2003 г. в пункте 11 части 1 статьи 11 закреплял следующее понятие таможенного органа: таможенные органы – федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, и подчиненные ему таможенные органы Российской Федерации, за исключением случаев, когда в кодексе упоминаются таможенные органы иностранных государств. Данное определение не раскрывает самого понятия «таможенного органа» и не отражает сущности и специфики деятельности таможенных органов.

Действующий в настоящее время Таможенный кодекс Таможенного союза в п.30 ч.1 ст.4 указывает, что таможенные органы - таможенные органы государств - членов таможенного союза. В Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» вообще не содержится какого-либо определения таможенного органа.

В науке таможенного права не выработано единого подхода к толкованию категории «таможенные органы».

По мнению А.Ф. Ноздрачева, таможенные органы представляют собой государственные органы исполнительной власти, специально предназначенные для непосредственного осуществления таможенного дела путем охраны таможенного режима и применения юридических средств воздействия по отношению к его нарушителям .

Тимошенко И.В. полагает, что таможенные органы России – это государственные органы, которые регулируют правоотношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в области таможенного дела¹.

Бакаева О.Ю. рассматривает таможенный орган как федеральный государственный орган исполнительной власти, наделенный специальной компетенцией в области таможенного дела и выполняющий задачу содействия развитию внешней торговли².

Наиболее предпочтительной, по нашему мнению, является точка зрения, согласно которой таможенные органы – федеральные государственные органы исполнительной власти, наделенные специальной компетенцией в области таможенного дела и обеспечивающие непосредственную реализацию задач по установлению порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации. Данное определение наиболее полно отражает сущность категории «таможенные органы».

Таможенные органы являются органами исполнительной власти, имеют конкретные цели структурного формирования, образуются вышестоящими органами управления, подотчетны и подконтрольны им, ответственны за свою деятельность перед государством и гражданином, осуществляют государственные исполнительно-распорядительные функции и наделены определенной компетенцией.

¹ Тимошенко И.В. Таможенное право России [Текст] / И.В. Тимошенко ; под общ. ред. Б.В. Россинского. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – С. 253.

² Бакаева О.Ю., Матвиенко, Г.В. Таможенное право России: учебник для вузов / О.Ю. Бакаева, Г.В. Матвиенко; отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2003. – С.315.

При несоблюдении таможенными органами возложенных на них функций либо при их ненадлежащем исполнении лицо, чьи права, свободы и законные интересы были нарушены в результате такого неисполнения, вправе обжаловать действия (бездействие) и решения таможенных органов, которыми были нарушены его права, свободы или законные интересы, созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложены какие-либо дополнительные обязанности.

Говоря об обжаловании решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, необходимо помнить, что в настоящее время в науке административного права можно выделить два вида административных жалоб: общую и специальную.

Порядок рассмотрения и разрешения общих жалоб регулируется Федеральным законом от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан». Право на общую жалобу является абсолютным, неотчуждаемым, неограниченным по содержанию и кругу лиц. Общая жалоба может быть подана по любому значимому поводу, в любое время. При реализации данного права не требуется получать какое-либо предварительное согласие или издавать дополнительные акты управления. Праву на общую жалобу корреспондирует обязанность субъектов, обладающих властными полномочиями, разъяснять лицам их право на обжалование, принимать, регистрировать, рассматривать жалобы и давать по ним ответы.

Обжалованию подлежат неправомерные действия (бездействие) и решения органов власти и их должностных лиц. Предметом жалобы являются не только противозаконные, но также нецелесообразные, аморальные действия, в которых имеет место неверное применение «свободы усмотрения», несправедливое решение вопросов, бестактность, невнимание к критическим замечаниям, неуважение прав и интересов других лиц.

По форме общая жалоба может быть письменной или устной, а также переданной по информационным системам общего пользования. Общая жалоба также может быть индивидуальной или коллективной, может быть направлена в

неограниченный перечень государственных органов, органов местного самоуправления и их должностным лицам.

Общий срок рассмотрения общих жалоб составляет один месяц. Однако в исключительных случаях, а также при направлении запроса на получение необходимых документов и материалов, срок рассмотрения жалобы может быть продлен не более, чем на 30 дней.

Право на специальную жалобу дополняет право на общую жалобу. Специальная жалоба характеризуется рядом особенностей: наличием специальных норм, устанавливающих особый порядок ее рассмотрения; наличием специальных оснований обжалования, указанных в нормативном правовом акте; четким определением субъектов права на специальную жалобу; специальными сроками подачи и рассмотрения жалоб; особенностями процедуры рассмотрения специальных жалоб .

Ярким примером специальной жалобы является жалоба на действия (бездействие) и решения таможенных органов и их должностных лиц, порядок рассмотрения и разрешения которой закреплен главой 3 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Наличие в названном Федеральном законе норм об обжаловании не означает, что на жалобы в таможенно-правовой сфере не распространяются общие нормы об обжаловании (нормы Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Но поскольку специальные нормы (нормы главы 3 федерального закона № 311-ФЗ) не противоречат общим нормам об обжаловании, а лишь уточняют и конкретизируют их, то специальные и общие нормы об обжаловании должны применяться вместе. Таким образом, все общие нормы об обжаловании распространяются на отношения по обжалованию, возникающие в таможенно-правовой сфере¹.

¹ Давыдова, Е.В. К вопросу о стадиях производства по жалобам в таможенных органах [Текст] / Е. В. Давыдова // Проблемы права. – 2006. – № 4. – С. 124

Возможность обращения лиц в таможенные органы с жалобами на неправомерные решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц является важным средством осуществления охраны прав личности, укрепления связи таможенных органов с населением. Работа с жалобами способствует усилению контроля за деятельностью таможенных органов, восстановлению доверия людей к таможенным органам, борьбе с волокитой и бюрократизмом в их работе, полезна для выявления существующих недостатков в работе, будь они организационного или нормативно-правового характера, либо в их основе лежит «человеческий фактор».

Федеральный закон № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» детально регламентирует порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, что служит сдерживающим фактором произвола со стороны чиновников.

В соответствии со статьей 36 Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» любое лицо вправе обжаловать решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, если таким решением, действием (бездействием), по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, ему созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность. Отказ от права на обжалование недействителен – это положение служит дополнительной гарантией защиты лиц от возможных нарушений его прав и свобод со стороны таможенных органов и означает, что любое соглашение, направленное на лишение лица возможности обратиться за их защитой в вышестоящий таможенный орган или в суд либо на ее ограничение в какой бы то ни было форме, ничтожно и не влечет никаких правовых последствий.

Предметом обжалования могут являться любые решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц, за исключением постановлений таможенных органов (и их должностных лиц) по делам об административных правонарушениях, в отношении которых предусмотрен иной

порядок обжалования. При этом под решением следует понимать правовой акт таможенного органа Российской Федерации или его должностного лица, содержащий предписание, дозволение или запрет общего либо индивидуального характера (приказ, распоряжение, требование и т.п.). Под действием предполагается понимать любые мероприятия субъектов публичной власти (таможенных органов или их должностных лиц), которые связаны с фактическим физическим воздействием на какие-либо материальные объекты (перемещением, воспрепятствованием перемещению, трансформацией, воспрепятствованием трансформации, уничтожению таковых, опечатыванием таковых, иным воспрепятствованием доступа к таковым либо пользованию таковыми), либо – непосредственно на личность гражданина: тело, сознание, психику. Бездействие необходимо понимать как невыполнение таможенным органом или его должностным лицом обязанности по принятию определенного решения или совершению определенного действия.

Практика показывает, что наиболее часто предметом обжалования в таможенно-правовой сфере являются следующие решения или действия таможенных органов по следующим вопросам¹:

1. О корректировке таможенной стоимости товаров и связанные с ними дополнительные требования к выпуску товаров. Обширная судебная практика разрешения споров о корректировке таможенной стоимости товаров в пользу участников внешнеэкономической деятельности показывает уязвимость многих решений таможенных органов в части выбора и обоснования метода определения таможенной стоимости.

При установлении предмета обжалования необходимо знать, что порядок определения и заявления таможенной стоимости товаров введен статьей 112 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», порядок контроля таможенной стоимости товаров, ввозимых на таможенную

¹ Письмо ФТС России от 28.09.2012 N 01-11/48569 «Обзор практики рассмотрения ФТС России жалоб физических и юридических лиц на решения, действия (бездействие) таможенных органов в области таможенного дела» // Официальный интернет-портал правовой информации [http:// www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru).

территорию Российской Федерации, Решением Комиссии Таможенного союза от 20.09.2010 № 376 «О порядках декларирования, контроля и корректировки таможенной стоимости товаров». В соответствии с указанными нормативными правовыми актами в случае недостаточности представленных декларантом документов и сведений для принятия решения в отношении заявленной таможенной стоимости товаров таможенный орган в письменной форме запрашивает у декларанта дополнительные документы и сведения и устанавливает срок для их представления.

2.О классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза (далее – ТН ВЭД) с последующим выставлением требования о доплате таможенных платежей. Зачастую результаты проведения таможенного контроля за правильностью классификации товаров в соответствии ТН ВЭД России приводят к возникновению конфликтных ситуаций между таможенными органами и участниками внешнеэкономической деятельности.

В силу статьи 106 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», товары при их декларировании таможенным органам подлежат классификации, то есть в отношении товаров определяется классификационный код по ТН ВЭД. В случае установления нарушения правил классификации товаров при их декларировании таможенный орган самостоятельно осуществляет классификацию товаров. Порядок осуществления контроля правильности классификации товаров при проведении таможенного оформления и таможенного контроля определен Инструкцией о действиях должностных лиц таможенных органов, осуществляющих классификацию товаров и таможенный контроль при проверке правильности классификации товаров по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза, утвержденной Приказом ФТС России от

15.10.2013 № 1940¹.

3. Действия, связанные с изъятием товаров или их арестом в ходе проведения таможенного контроля.

Таможенные органы могут изъять товар или арестовать его в ходе проведения таможенной ревизии в соответствии со статьями 183 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», но в соответствии с Порядком организации и проведения таможенной ревизии, утвержденном Приказом ФТС РФ от 06.11.2008 N 1378².

4. Действия, связанные с применением мер административного принуждения в связи с возбуждением дела об административном правонарушении в соответствии с КоАП РФ. Полный перечень мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые таможенный орган вправе применить к лицам, товарам и транспортным средствам, перечислен в статье 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Наиболее часто таможенные органы применяют такие меры, как личный досмотр; досмотр вещей; досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; арест товаров, транспортных средств и иных вещей³.

Предметом обжалования при применении должностными лицами таможенного органа ограничений, связанных с применением мер административного принуждения, являются следующие решения или действия:

¹Приказ ФТС России от 15.10.2013 N 1940 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, осуществляющих классификацию товаров и таможенный контроль при проверке правильности классификации товаров по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» // Таможенные ведомости». - N 12. – 2013.

² Приказ ФТС РФ от 06.11.2008 N 1378 «Об утверждении Порядка организации и проведения таможенной ревизии» // Таможенные ведомости. - N 3. – 2009.

³ Письмо ФТС России от 28.09.2012 N 01-11/48569 "Обзор практики рассмотрения ФТС России жалоб физических и юридических лиц на решения, действия (бездействие) таможенных органов в области таможенного дела"// Документ официально опубликован не был.

– личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице, являются действием должностного лица таможенного органа, оказывающим влияние на конституционное право лица на личную неприкосновенность;

– осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов – действие должностного лица таможенного органа, которое возлагает на лицо обязанность выдачи предметов, вещей, документов, обладающих признаками вещественных доказательств по делу об административном правонарушении, ограничивает лицо в пользовании и распоряжении указанными предметами, вещами и документами;

– изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей также является действием должностного лица таможенного

органа, препятствующим лицу распоряжаться и пользоваться документами, товарами, транспортными средствами и иными вещами, которые арестованы или изъяты¹.

Предусмотренный статьей 38 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» порядок обжалования существенно отличается от ранее закрепленного в статье 407 Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года и призван исключить возможность рассмотрения жалобы вышестоящим должностным лицом, кроме случаев обжалования решения, действия (бездействия) должностного лица таможни или таможенного поста в упрощенном порядке. Это объясняется тем, что, принимая решение по жалобе и давая оценку обжалуемому решению, действию (бездействию), вышестоящее должностное лицо выступает не от собственного имени, а от имени таможенного органа. Кроме того, несомненным преимуществом такого подхода является то, что лицо освобождается от необходимости разбираться в порой весьма запутанной системе подчиненности должностных лиц таможенных органов. Так,

¹ Трунина Е.В. О некоторых вопросах правоприменительной практики обжалования решений и действий (бездействия) таможенных органов РФ и их должностных лиц /Е.В.Трунина // Право и экономика. 2015. N 8. С. 74 - 79.

жалоба на решение, действие (бездействие) в сфере таможенного дела может быть подана в вышестоящий таможенный орган (в случае обжалования решений, действий (бездействия) нижестоящего таможенного органа или его начальника) либо в таможенный орган, решение, действие (бездействие) должностного лица которого обжалуется (в случае обжалования решений, действий (бездействия) должностного лица таможенного органа, за исключением начальника).

В соответствии с пунктом 1 статьи 38 Федерального закона № 311-ФЗ жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица может быть подана как непосредственно в вышестоящий таможенный орган, так и через таможенный орган, решение, действие (бездействие) которого обжалуется. В последнем случае таможенный орган, получивший жалобу, направляет ее в вышестоящий таможенный орган вместе с подтверждающими материалами в пятидневный срок со дня ее поступления. Под подтверждающими материалами следует понимать аргументированное заключение по жалобе, а также документы, на которые имеется ссылка в жалобе и в заключении по жалобе, если они не приложены лицом. Согласно пункту 2 статьи 38 Федерального закона № 311-ФЗ, в иных случаях поступления жалобы в таможенный орган, не имеющий полномочий ее рассматривать (например, в случае подачи жалобы на решение таможни, непосредственно подчиненной Федеральной таможенной службе России, в региональное таможенное управление), жалоба должна быть направлена в надлежащий таможенный орган в течение трех дней с обязательным уведомлением заявителя.

Действующий Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» наделяет лиц правом выбора первоначального пути обжалования: либо обращаться с жалобой на решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц, нарушающие их права и свободы непосредственно в суд, арбитражный суд, либо в таможенный орган, то есть не требуется обязательное соблюдение в качестве обязательного досудебного порядка урегулирования споров. При одновременной подаче жалобы в таможенные органы и в суд такая жалоба рассматривается только судом, и факт

принятия к рассмотрению последним является основанием для отказа в рассмотрении жалобы таможенным органом¹.

Таможенный кодекс Российской Федерации 1993 года, закрепив в разделе 13 порядок обжалования, требовал обязательного первоначального обжалования в вышестоящий таможенный орган, в противном случае жалоба, направляемая в суд, оставалась без рассмотрения.

Судебный способ защиты прав и свобод граждан рассматривается в настоящее время как наиболее универсальный. Однако нельзя исключать участие в процессе защиты прав и свобод граждан органов государственной власти, в которые по-прежнему поступает значительное число жалоб. Подобная ситуация объясняется различными факторами. Во-первых, это связано с тем, что обеспечение и охрана прав граждан является одной из функций органов власти. Во-вторых, практика показывает, что граждане предпочитают обращаться в административные инстанции, поскольку это удобнее, привычнее, связано с психологическим фактором и уровнем общей правовой культуры.

Достоинства судебной защиты прав заключаются в значительном уменьшении возможности необъективного ведомственного влияния на окончательное решение вопроса, так как в соответствии с принципом разделения властей судебные органы независимы от всех ветвей власти и наделены конституционными гарантиями этой независимости (гласность судопроизводства, устное и непосредственное исследование всех обстоятельств дела, состязательность процесса и т.д.). Такие гарантии обеспечивают всесторонность, объективность и полноту рассмотрения спора по существу.

Однако процессуальная форма осуществления правосудия на сегодняшний день чрезвычайно сложна и требует квалифицированной юридической помощи, прежде всего в оформлении документов. Кроме того, при подаче заявления или жалобы в суд необходимо оплатить государственную пошлину. В связи с

¹ Давыдова, Е.В. Административные процедуры обжалования действий и решений таможенных органов Российской Федерации [Текст] / Е. В. Давыдова // Проблемы права. – 2007. – № 2. – С. 80

большой загруженностью судов, судебное разбирательство не бывает быстрым и зачастую рассмотрение дел в суде растягивается на длительный период времени. Таким образом, обжалование действий и решений органов государственной власти через суд – в определенной степени затруднительный способ решения проблемы с точки зрения временных и финансовых затрат на его реализацию.

Представители таможенного сообщества отмечают, что «нуждаются в переосмыслении прежние подходы в отстаивании интересов таможенных органов при рассмотрении споров в судах. Следует отказаться от привычных устоев «таможенник всегда прав», более принципиально подходить к оценке правомерности решений, действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов, совершенствовать механизмы урегулирования споров, исключать случаи подмены правовых методов работы административным давлением и произволом»¹.

В настоящее время представители всех уровней системы таможенных органов настаивают на необходимости и целесообразности развития, укрепления и совершенствования досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц разрешения спорных ситуаций между таможенными органами и участниками внешнеэкономической деятельности, гражданами. В частности, это подтверждается совершенствованием правовой базы, регулирующей и детализирующей порядок работы с обращениями, в том числе и с жалобами, поступающими в таможенные органы (издание приказа ФТС России от 19 мая 2005 г. № 460 «О совершенствовании работы с обращениями граждан», Приказа ФТС России от 30.06.2014 № 1240 «Об утверждении Порядка работы с обращениями граждан в ФТС России и таможенных органах Российской Федерации»², инструкций о порядке рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействия) таможенных органов и

¹ Письмо ФТС России от 30.12.2011 N 01-11/65437 "О направлении обзора практики рассмотрения жалоб"//Документ официально опубликован не был.

² Приказ ФТС России от 30.06.2014 N 1240 «Об утверждении Порядка работы с обращениями граждан в ФТС России и таможенных органах Российской Федерации» // Таможенные ведомости". - N 12. -2014.

их должностных лиц в региональных таможенных управлениях), развитием и воплощением в жизнь системы ведомственного контроля деятельности таможенных органов (Распоряжение ФТС России от 12.07.2011 N 118-р «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела»¹), а также иными различными внутриведомственными мероприятиями, направленными на выявление и устранение спорных ситуаций в досудебном порядке (например, проведение акций «На что жалуетесь?» «Добро пожаловать», охвативших все регионы России, издание Приказа ФТС России от 09.06.2012 № 1128 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов»²).

Данные мероприятия позволяют таможенным органам адекватно оценивать их деятельность, выявлять недостатки организационного и нормативно-правового характера в работе таможенных органов, разбираться в причинах и условиях, способствующих возникновению жалоб, а, следовательно, предотвратить в дальнейшем возникновение таких жалоб. В ходе данных акций граждане и участники внешнеэкономической деятельности имеют возможность разобраться в правильности применения ими и таможенными органами таможенного

¹ Распоряжение ФТС России от 12.07.2011 N 118-р «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела» // Документ официально опубликован не был.

² Приказ ФТС России от 09.06.2012 N 1128 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов» // Российская газета – 2012. – 1 августа.

законодательства, обратиться с конкретной жалобой и разрешить спорную ситуацию, не доводя дело до судебных разбирательств, получить консультации относительно порядка обжалования решений таможенных органов в сфере таможенного дела, видов решений таможенных органов, которые могут быть приняты по результатам рассмотрения жалоб, получить непосредственную помощь в написании текста жалобы.

На заседаниях Консультативного совета, Коллегий региональных таможенных управлений и Федеральной таможенной службы России уделяется большое внимание работе по досудебному рассмотрению споров, указывается на целесообразность и эффективность разрешения споров, возникающих в связи с неправомерными решениями, действиями (бездействием) таможенных органов в досудебном порядке, говорится о необходимости и актуальности совершенствования внесудебного порядка разрешения подобных спорных ситуаций, поддерживается идея применения в повседневной практике таможенного администрирования механизма досудебного урегулирования споров.

В связи с вышеизложенным, налицо стремление таможенных органов к минимизации судебного обжалования действий (бездействия) и решений таможенных органов и их должностных лиц, совершенствованию системы досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. При этом представляется возможным рассматривать досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц как особый порядок разрешения таможенными органами жалоб на действия (бездействие) и решения таможенных органов и их должностных лиц на основе норм административного права, административно-процессуального права и специальных норм таможенного права, который предусматривает до обращения с жалобой в суд обязательную предварительную стадию обращения с этой жалобой в таможенные органы.

Повышение эффективности и качества рассмотрения жалоб таможенными органами становится одним из приоритетных направлений их деятельности.

Так, в соответствии с Письмом Федеральной таможенной службы России от 10 марта 2005 г. № 01-06/7006 «О размещении информации об обжаловании на информационных стендах таможенных органов»¹, всем таможенным органам были направлены памятки для лиц, обжалующих решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в сфере таможенного дела в ФТС России. Кроме того, данным письмом было предписано разработать памятки для лиц, обжалующих решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в сфере таможенного дела, в региональные таможенные управления и таможни; на информационных стендах разместить разработанные памятки; образец жалобы и информацию об адресах и номерах телефонов (факсов) вышестоящих таможенных органов. Все вышеназванные действия были направлены на то, чтобы сделать досудебное обжалование более доступным для участников внешнеэкономической деятельности и непосредственно подтверждают готовность таможенных органов укреплять и развивать систему досудебного обжалования в сфере таможенного дела.

Кроме того, с 2005 года, в целях рассмотрения жалоб в сфере таможенного дела по наиболее важным и сложным вопросам, а также жалоб на повторяющиеся нарушения, региональные таможенные управления начали вводить в практику рассмотрение таких жалоб с выездом в таможенные органы, решения, действия (бездействие) которых обжалуются.

Только за 2005 год региональными таможенными управлениями было рассмотрено 11 жалоб граждан с выездом в таможенные органы. Данная практика является положительной, способствует полному и глубокому выяснению всех обстоятельств по жалобе и непосредственно влияет на совершенствование рассмотрения письменных и устных обращений граждан, соблюдение их прав и законных интересов таможенными органами. Также, при привлечении к административной ответственности региональные таможенные управления в случае выявления фактов несвоевременного или формального рассмотрения

¹ Письмо ФТС РФ от 10.03.2005 N 01-06/7006 «О размещении информации об обжаловании на информационных стендах таможенных органов» //Таможенные ведомости - N 7. – 2005.

жалоб в сфере таможенного дела проводят служебные расследования, по результатам которых к виновным должностным лицам принимаются меры административного и дисциплинарного воздействия¹.

К примеру, при рассмотрении жалобы на действия должностных лиц Курганской таможни установлено, что 04 июня 2014 года должностными лицами Курганской таможни в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий, на трассе «Курган-Петухово» остановлено автотранспортное средство под управлением гражданина С., перевозящее товары народного потребления, и доставлено на склад временного хранения в целях проведения таможенного контроля. При совершении указанных действий должностными лицами Курганской таможни не были выполнены требования таможенного законодательства, регламентирующие правила остановки транспортного средства вне зоны таможенного контроля (остановка транспортного средства С. вне зоны таможенного контроля осуществлена без взаимодействия с органами внутренних дел, уполномоченных в области обеспечения безопасности дорожного движения, не был составлен акт о проверке товаров и документов, перевозимые С. товары народного потребления помещены на склад временного хранения до возбуждения дела об административном правонарушении). Впоследствии административное дело было прекращено как необоснованно возбужденное в связи с отсутствием события правонарушения. Вместе с тем, должностными лицами Курганской таможни при подготовке заключения по жалобе был допущен формальный, поверхностный подход к проверке обстоятельств, указанных в жалобе (Курганской таможней в Уральское таможенное управление по указанной жалобе представлено заключение, согласно которому указанных нарушений не выявлено). По инициативе Уральского таможенного управления по указанному факту таможней проведена служебная проверка. По ее результатам за

¹ Сидоров Е.И. Место и значение мер обеспечения производства по делам о нарушении таможенных правил в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов / Е.И.Сидоров // Административное и муниципальное право. 2014. N 8. С. 779 - 787.

ненадлежащее исполнение служебных обязанностей при рассмотрении жалобы два виновных должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Анализируя и обобщая работу с жалобами во 2-ом квартале 2014 г., Уральское таможенное управление указывает на необходимость качественной подготовки должностными лицами правовых подразделений таможен заключений по жалобам, рассматриваемым в Управлении. Отмечается, что проверки зачастую проводятся формально, в заключениях не дается мотивированная оценка обжалуемым действиям должностных лиц, подготовка заключений сводится к цитированию нормативных правовых актов без их всестороннего анализа. В связи с вышеизложенным, в данном письме указывается, что в случае повторного направления в Управление формальных отписок на запросы правовой службы Управления будет ставиться вопрос о привлечении виновных должностных лиц правовых подразделений нижестоящих таможенных органов к дисциплинарной ответственности.

Таможенными органами уделяется особое внимание работе по рассмотрению жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц. С этой целью как в региональных таможенных управлениях в составе правовых служб, так и в таможнях в составе правовых отделов созданы структурные подразделения, основными задачами которых является работа с жалобами со стороны участников внешнеэкономической деятельности¹. К примеру, в Челябинской таможне создана специальная рабочая группа, основной задачей которой является досудебное урегулирование споров в области таможенного дела. В свою очередь, идея руководства Челябинской таможни применять в повседневной практике таможенного администрирования механизм досудебного урегулирования споров была поддержана представителями бизнес-

¹ Ступников А.А. К вопросу о целесообразности введения обязательного досудебного порядка урегулирования споров, связанных с определением таможенной стоимости товаров /А.А.Ступников // Таможенное дело. 2014. N 2. С. 6 - 9.

сообщества¹. В Камчатской таможне разработан собственный порядок рассмотрения обращений участников внешнеэкономической деятельности. В соответствии с этим порядком все обращения рассматриваются специально создаваемой комиссией, с обязательным участием руководителя юридического отдела. При этом комиссия рассматривает также обращения, направленные в суд, получив копию заявления об оспаривании. Это позволяет рассмотреть по существу требования заявителя и при обнаружении нарушений со стороны таможенного органа или его должностных лиц в добровольном порядке удовлетворить их.

Разрешение жалоб в досудебном порядке в таможенных органах «выгоднее» не только по срокам, которые по сравнению со сроками судебного рассмотрения дел намного сокращены, но и по степени эффективности принятых решений и улаживания возникших конфликтов. В настоящее время уже недостаточно просто рассматривать жалобы и удовлетворять их либо отказывать, необходимо выявлять причины и условия, способствующие возникновению таких жалоб².

Кроме того, досудебный порядок обжалования не требует дополнительных затрат (в отличие от обращения в суд), но может быть достаточно эффективным и быстрым, а также способствует повышению доверия участников внешнеэкономической деятельности к таможенным органам. Основными преимуществами досудебного порядка обжалования являются его простота, возможность компетентного органа оперативно рассмотреть жалобу и принять по ней решение, устранить нарушения законности. В случае несогласия с решением таможенного органа, принятого по жалобе, неудовлетворенности результатом

¹ Давыдова, Е.В. К вопросу о стадии рассмотрения жалоб как части административного производства по обжалованию решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц [Текст] / Е. В. Давыдова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2008 г.: материалы □ международной научно-практической конференции, посвященной 65-летию Южно-Уральского государственного университета, 15-летию специальности «Юриспруденция» в Южно-Уральском государственном университете, 10-му юбилейному выпуску сборника конференции, 5-летию Юридического факультета (Челябинск, 3-4 апреля 2008 г.). – Челябинск, 2008. – Ч. □ . – С. 229

² Подзорова Г.В. Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц / Г.В.Подзорова// Административное право и процесс. 2014. N 5. С. 53 - 56.

рассмотрения жалобы, остается возможность обратиться в суд (если же сразу подать жалобу в суд, то нельзя обращаться с жалобой в таможенные органы с просьбой пересмотреть решение суда). При этом использование досудебного порядка обжалования предоставляет возможность определить позицию вышестоящего таможенного органа, что впоследствии может помочь лицу, подавшему жалобу, при необходимости, правильно подготовиться к судебному рассмотрению спора¹. Кроме того, введение обязательного досудебного порядка обжалования в таможенных органах будет способствовать снижению колоссальной нагрузки на суды, повышению эффективности деятельности судов за счет уменьшения количества рассмотрения не свойственных судам дел, а, следовательно, более эффективному рассмотрению тех дел, которые для судов характерны, что в современных условиях является чрезвычайно актуальным.

Необходимо отметить, что за последние 10 лет количество судебных дел с участием таможенных органов выросло почти в 50 раз.

В 2014 году в судебные органы было направлено в два раза больше дел, чем годом ранее². Эта ситуация складывается в условиях, когда таможенное законодательство Российской Федерации предоставляет возможность для досудебного урегулирования всех спорных вопросов. Она вызвана, прежде всего, неверием граждан, столкнувшихся с незаконными действиями на границе, в объективное разбирательство их жалоб таможенными органами и предпочитающих напрямую обращаться за разрешением своих жалоб в суды. Статистика свидетельствует, что обращения с исковыми заявлениями связаны, в первую очередь, с тем, что должностными лицами таможенных органов незаконно применяются административные наказания и налагаются штрафы, неправильно определяются и контролируются таможенная стоимость товаров, нарушаются установленные законом сроки и усложняется процедура

¹ Савосина Н.Г. Право на обращение в органы государственной власти и его реализация в деятельности таможенных органов /Н.Г.Савосина // Юридический мир. 2013. N 9. С. 24 - 30.

² Ежегодный сборник "Таможенная служба Российской Федерации в 2014 году" [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845

таможенного оформления¹. Во многом такое положение вещей объясняется представителями таможенных органов некомпетентностью ряда сотрудников, стремлением должностных лиц таможенных органов на местах «подстраховаться» во избежание возможных нарушений. По указанным фактам проводятся служебные проверки, но коренным образом ситуация не меняется. По мнению представителей таможенных органов, положение можно улучшить, если предприниматели и граждане будут «чаще и больше» обращаться с заявлениями, предложениями и жалобами в вышестоящие таможенные органы до суда. Так, в 2014 году досудебным порядком обжалования в сфере таможенного дела воспользовались 2 тысячи граждан и бизнесменов. В среднем вышестоящими таможенными органами было удовлетворено 26,5% жалоб. При этом начальниками таможен удовлетворено 17% жалоб, региональных таможенных управлений – 31%, а Федеральной таможенной службой России – 59% ².

С учетом вышеизложенного, по нашему мнению, целесообразно закрепить обязательный досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

Статьей 40 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» установлен трехмесячный срок для подачи жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица. Порядок исчисления указанного срока обжалования различается в зависимости от того, что является предметом обжалования: жалоба на решение или действие подается в течение трех месяцев со дня, когда лицу стало известно или должно было стать известно о нарушении его прав, свобод или законных интересов, создании препятствий к их реализации либо незаконном возложении на него какой-либо обязанности, а на бездействие – в течение трех месяцев со дня истечения установленного срока для принятия таможенным органом или его

¹ Ступников А.А. К вопросу о целесообразности введения обязательного досудебного порядка урегулирования споров, связанных с определением таможенной стоимости товаров/А.А.Ступников // Таможенное дело. 2014. N 2. С. 6 - 9.

² Федорова, Н. Таможенник не всегда прав [Текст] / Н. Федорова // Экономика и жизнь. – 2015. – № 27

должностным лицом решения или совершения действия, установленного актом таможенного законодательства Таможенного союза, актом законодательства Российской Федерации о таможенном деле либо иным правовым актом Российской Федерации в области таможенного дела.

Согласно положениям статьи 41 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», таможенный орган, рассматривающий жалобу, вправе восстановить срок обжалования в случае его пропуска по уважительным причинам. Уважительность причины представляет собой оценочную категорию, и возможность признания той или иной причины уважительной должна определяться в каждом конкретном случае с учетом всех обстоятельств. Срок подачи жалобы восстанавливается по заявлению лица, обратившегося с жалобой. Такое заявление может быть подано как в виде самостоятельного документа, так и содержаться в тексте жалобы. Восстановление срока обжалования выражается в фактическом принятии жалобы к рассмотрению и не требует вынесения отдельного решения. Отказ в удовлетворении заявления о восстановлении срока обжалования формализуется в виде решения об отказе в рассмотрении жалобы по существу и оформляется на бланке письма таможенного органа.

Таможенным кодексом Российской Федерации 2003 года введены, а Федеральным законом № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» сохранены требования к форме жалобы и ее содержанию, чего не было в ранее действующем Таможенном кодексе 1993 года. Требования эти минимальны: из жалобы должно быть ясно, кто ее подает, на кого жалуются, в чем заключается суть разногласий.

При этом значительный интерес представляет пункт 3 статьи 42 Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», в соответствии с которым лицо, обратившееся с жалобой, не обязано представлять документы, которыми подтверждаются указанные в жалобе обстоятельства. Таможенный орган вправе их запросить только в том случае, когда они имеют существенное значение для рассмотрения жалобы и отсутствуют

в таможенном органе, решение или действие (бездействие) которого обжалуются. Указанные положения соответствуют стандартному правилу 10.9 Генерального приложения к Киотской конвенции, согласно которому таможенная служба не требует одновременного представления с жалобой каких-либо подтверждающих доказательств, но при определенных обстоятельствах отводит достаточное время для их представления.

По общему правилу подача жалобы на решение, действие таможенного органа или его должностного лица не приостанавливает их исполнение. При этом таможенный орган, рассматривающий жалобу, вправе принять решение о приостановлении обжалуемых решения, действия. Основаниями для приостановления исполнения служат несоответствие обжалуемого решения или действия законодательству Российской Федерации, а также возможный необратимый характер такого исполнения. Решение о приостановлении исполнения направляется в таможенный орган, решение или действие которого необходимо приостановить. Одновременно лицу, подавшему жалобу, направляется копия принятого решения¹.

Пунктом 2 статьи 44 Федерального закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» определен срок для принятия решения об отказе в рассмотрении жалобы по существу, который не должен превышать пяти дней со дня поступления жалобы в таможенный орган, правомочный ее рассматривать, либо со дня получения им определения суда, арбитражного суда о принятии аналогичной жалобы к рассмотрению или судебного решения или иных документов, свидетельствующих о наличии оснований, препятствующих рассмотрению жалобы. Вместе с тем, приведенная норма не препятствует принятию решения об отказе в рассмотрении жалобы по существу по истечении указанного срока в случае обнаружения в ходе исследования материалов жалобы обстоятельств, свидетельствующих о невозможности дальнейшего рассмотрения

¹ Давыдова, Е.В. О некоторых аспектах обжалования решений, действий (бездействий) таможенных органов РФ [Текст] / Е. В. Давыдова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006 – Выпуск 7. – № 5 (60). – С. 259

жалобы и принятия по ней решения по существу¹. В таком случае решение об отказе в рассмотрении жалобы принимается в максимально короткие сроки, но не позднее трех дней со дня обнаружения указанных обстоятельств.

В соответствии с действующим Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации» жалоба может быть отозвана лицом в любой момент до принятия по ней решения, что не препятствует повторной подаче жалобы по тому же поводу при соблюдении общих требований. Такая новелла существенно расширяет возможности защиты субъектами своих прав, поскольку Таможенный кодекс Российской Федерации 1993 года запрещал повторную подачу ранее отозванной жалобы. Однако право лица на обращение в государственные органы и на государственную защиту гарантировано статьями 33 и 45 Конституции РФ и может быть ограничено Федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Учитывая, что закреплена письменная форма жалобы, отзыв жалобы также допускается на основании письменного заявления. Отзыв жалобы не лишает вышестоящий таможенный орган или вышестоящее должностное лицо права провести проверку правомерности принятого решения или совершенного действия (бездействия) в соответствии со статьей 24 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», предусматривающей, что вышестоящий таможенный орган или его должностное лицо в любое время в порядке ведомственного контроля вправе отменить или изменить не соответствующее требованиям законодательства Российской Федерации решение нижестоящего таможенного органа или его должностного лица, а также принять любые предусмотренные законодательством Российской Федерации меры в отношении неправомερных действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов или их должностных лиц.

¹ Трунина Е.В. Административные регламенты в области таможенного дела: вопросы методологии/ Е.В.Трунина // Право и экономика. 2013. N 12. С. 50 - 57.

Согласно статье 47 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», срок рассмотрения жалобы составляет один месяц со дня ее поступления в таможенный орган, правомочный ее рассматривать. В случае необходимости срок рассмотрения жалобы может быть продлен начальником таможенного органа, но не более чем на один месяц. Таким образом, максимальный срок рассмотрения жалобы составляет два месяца, что обусловлено общей концепцией Таможенного кодекса, направленной на сокращение времени выполнения таможенных формальностей. Это призвано способствовать как оперативному разрешению таможенных споров, так и эффективной защите прав участников внешнеэкономической деятельности.

В соответствии с пунктом 7 статьи 48 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» срок рассмотрения жалобы включает время, необходимое для направления лицу копии принятого решения. Срок рассмотрения жалобы может быть приостановлен на основании пункта 3 статьи 42 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» в случае запроса у лица документов, подтверждающих изложенные в жалобе обстоятельства, не представленных одновременно с жалобой, отсутствующих в таможенном органе и имеющих существенное значение для принятия решения.

На сегодняшний день четко формализованы требования, предъявляемые к решению по жалобе. Таможенный орган может принять решение о признании обжалуемого решения, действия (бездействия) правомерным и об отказе в удовлетворении жалобы либо о признании его неправомерным полностью или в части и об удовлетворении жалобы полностью или в части. Ранее такого четкого требования не существовало, что позволяло направлять заявителю обтекаемые половинчатые ответы.

Кроме того, в настоящее время введено требование об обязательном направлении заявителю уведомления о результатах рассмотрения жалобы, как это было установлено статьей 415 Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года, а копии самого решения по жалобе, что позволяет ему узнать не только

о принятом решении, но и об основаниях его принятия, а также без затруднений позволяет реализовать право на дальнейшее обжалование. Также в тексте решения по жалобе должны содержаться сведения о порядке обжалования принятого решения. Обязательное информирование заявителя о его праве на дальнейшее обжалование в соответствующий административный или независимый орган, а также о сроке, отведенном для подачи такой жалобы, предусмотрено стандартным правилом 10.11 Генерального приложения к Киотской конвенции¹.

В соответствии с пунктом 6 статьи 48 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», должностное лицо, рассматривающее жалобу, при обнаружении признаков виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения должностным лицом таможенного органа возложенных на него обязанностей принимает меры по привлечению такого должностного лица к дисциплинарной ответственности. Однако данную норму не следует понимать таким образом, что удовлетворение требований заявителя в обязательном порядке влечет привлечение какого-либо должностного лица к ответственности. По решению лица, рассматривающего жалобу, в отношении такого должностного лица может быть инициирована служебная проверка, по результатам которой возможно его привлечение к дисциплинарной ответственности¹.

Как следует из буквального толкования пункта 8 статьи 48 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», в порядке «вторичного» обжалования в вышестоящий таможенный орган может быть обжаловано решение, принятое по результатам рассмотрения жалобы. Вместе с тем, данная норма не ограничивает право лица обратиться с жалобой, предметом которой одновременно является как первоначальное решение, действие

¹ Давыдова, Е.В. Административные процедуры обжалования действий и решений таможенных органов Российской Федерации [Текст] / Е. В. Давыдова // Проблемы права. – 2007. – № 2. – С. 80 – 83.

(бездействие) таможенного органа или его должностного лица, так и решение вышестоящего таможенного органа по жалобе на такое решение, действие (бездействие). Кроме того, как правило, решение таможенного органа по жалобе неразрывно связано с первоначальным решением, действием (бездействием). Решение по жалобе является самостоятельным решением таможенного органа, затрагивающим права, свободы и законные интересы граждан и организаций и, соответственно, может быть ими обжаловано в порядке и сроки, установленные главой 3 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» для подачи жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа и его должностного лица. Такое толкование положений таможенного законодательства предоставляет лицу дополнительные возможности по реализации своих прав на обжалование в административном порядке и не противоречит общему подходу, заложенному в главе 3 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» .

Введение упрощенного порядка обжалования решения, действия (бездействия) таможенного органа является одной из важных новелл не только для таможенного законодательства, но и для системы административного обжалования в целом. Предусмотренный впервые в Таможенном кодексе Российской Федерации 2003 года упрощенный порядок обжалования, и, безусловно, сохранившийся в Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации» предполагает обращение с устной жалобой к вышестоящему должностному лицу. В таком порядке могут быть обжалованы решения, действия (бездействия) должностных лиц таможенных органов в связи с перемещением через таможенную границу товаров, стоимость которых не превышает 1,5 миллиона рублей, и (или) одного транспортного средства. Рассмотрение жалобы на решение, действие (бездействие) должностного лица таможенного органа в упрощенном порядке осуществляется

¹ Трунина Е.В. Ведомственный контроль деятельности таможенных органов Российской Федерации: проблемы правоприменения и судебная практика /Е.В.Трунина // Вестник арбитражной практики. 2013. N 1. С. 25 - 33.

безотлагательно, и решение по ней принимается незамедлительно. При этом должностное лицо выясняет все обстоятельства дела, заслушивает доводы жалобщика, проводит проверку обоснованности принятого решения или совершенного действия (бездействия) и принимает решение по жалобе в максимально короткие сроки с составлением акта о рассмотрении жалобы в упрощенном порядке¹.

Упрощенный порядок вместе с облегчением процедуры обжалования в случаях, не требующих долгого разбирательства, предполагает оперативное и безотлагательное рассмотрение жалобы непосредственно на месте возникновения спорной ситуации и должен преследовать цели ускорения разрешения конфликтной ситуации, возникшей между участником внешнеэкономической деятельности и должностным лицом таможенного органа. Упрощенный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц является альтернативным по отношению к общему порядку и не исключает его. Рассмотрение жалобы в упрощенном порядке и принятие по ней решения не препятствует последующему обжалованию решения, действия (бездействия) в общем порядке. Следует исходить из того, что при обжаловании акта о рассмотрении жалобы в упрощенном порядке лицо фактически выражает несогласие с вынесенным должностным лицом таможенного органа решением, совершенным действием (бездействием), в связи с чем подача жалобы не на само решение, действие (бездействие), а на акт о рассмотрении жалобы в упрощенном порядке не противоречит положениям Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»².

Подводя итог всему вышеизложенному, хотелось бы отметить, что положения главы 3 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» о правилах, порядке и процедуре обжалования решений,

¹ Комментарий к Федеральному закону от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" / под ред. С.А. Овсянникова, Г.Н. Комковой // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справоч.информ.прав.система –Версия 3000.03.18

² Приказ ФТС РФ от 27.12.2010 N 2613 "Об утверждении форм решения по жалобе и акта о рассмотрении жалобы в упрощенном порядке"// Российская газета. – 2011. –5 марта.

действий (бездействий) таможенных органов и их должностных лиц весьма прогрессивны и позволяют участникам внешнеэкономической деятельности в максимальной степени защитить свои права, свободы и законные интересы; создают все условия для эффективного взаимодействия таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности, возрастания доверия к таможенным органам, развития и укрепления досудебного порядка обжалования в сфере таможенного дела.

§ 2. Основные направления совершенствования досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц

Проведя исследование досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, нами были выявлены как ряд положительных новаций, введенных законодателем, так и некоторые недостатки и пробелы, существующие в данной сфере, и, в связи с этим, актуальные проблемы практической деятельности при обжаловании решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, препятствующие эффективной реализации данного досудебного порядка.

Важным, по нашему мнению, является решение вопроса об ответственности таможенных органов и их должностных лиц за нарушение досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

На сегодняшний день законодательно закреплена лишь общая норма об ответственности. Так, статьей 15 Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» установлено, что лица, виновные в нарушении указанного закона, несут ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации. В части 6 статьи 48 Федерального закона № 311-ФЗ закреплено положение, согласно которому должностное лицо таможенного органа, рассматривающее

жалобу на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица от имени таможенного органа, при обнаружении признаков виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения должностным лицом таможенного органа возложенных на него должностных обязанностей принимает меры по привлечению этого должностного лица к дисциплинарной ответственности в установленном порядке. В настоящее время порядок, механизм, сроки, основания привлечения должностных лиц к ответственности не разработаны.

Представляется возможным, по нашему мнению, включить следующий перечень оснований для привлечения к ответственности должностных лиц таможенных органов:

- неправомерный отказ в приеме, регистрации и рассмотрении жалобы;
- нарушения сроков рассмотрения жалоб или сроков направления заявителю копии решения по жалобе;
- нарушение порядка выдачи документов, подтверждающих прием и регистрацию жалобы;
- направление лицам, чьи права, свободы или законные интересы были нарушены незаконным решением, действием (бездействием) таможенных органов и их должностных лиц, формальных ответов по жалобе, вынесение решения по жалобе не по существу поставленных в ней вопросов или с иными нарушениями требований законодательства об обжаловании;
- нарушение права лица, чьи права, свободы или законные интересы были нарушены незаконным решением, действием (бездействием) таможенных органов и их должностных лиц, принимать участие в рассмотрении жалобы;
- рассмотрение жалобы неуполномоченным таможенным органом или его должностным лицом;
- принятие немотивированного, необоснованного решения по жалобе;
- преследование лиц, обратившихся с жалобой, чьи права, свободы или законные интересы были нарушены незаконным решением, действием

(бездействием) таможенных органов и их должностных лиц, в связи с их жалобами;

– неправомерное использование или распространение сведений о лицах, чьи права, свободы или законные интересы были нарушены незаконным решением, действием (бездействием) таможенного органа или его должностного лица, ставших известными в связи с их жалобами;

– неисполнение решений, принятых по жалобе, на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц.

Уменьшение количества жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц, выявление и устранение допущенных нарушений, минимизация доли отмененных судами решений таможенных органов и изменение указанной негативной судебной практики, развитие и укрепление досудебного порядка обжалования возможно путем реализации права осуществления ведомственного контроля, которым наделены вышестоящие таможенные органы в соответствии со статьей 24 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

Ведомственный контроль – это деятельность вышестоящих таможенных органов и их должностных лиц, направленная на выявление и устранение нарушений, допускаемых нижестоящими таможенными органами и их должностными лицами при принятии (непринятии) решений и совершении (несовершении) действий, связанных с выполнением задач и функций таможенных органов в сфере таможенного дела.

Так, к примеру, в целях реализации права ведомственного контроля, Приказом Федеральной таможенной службы России № 889 «Об изменении в штатном расписании центрального аппарата ФТС России»¹ в Правовом управлении создан отдел ведомственного контроля, основными функциями которого являются контроль деятельности, правовое и методическое обеспечение

¹ Приказ Федеральной таможенной службы России от 23 сентября 2005 г. № 889 «Об изменении в штатном расписании центрального аппарата Федеральной таможенной службы России» // Документ официально опубликован не был.

деятельности правовых подразделений нижестоящих таможенных органов по осуществлению ведомственного контроля, а также подготовка проектов решений об отмене неправомерных решений и актов нижестоящих таможенных органов.

Основными задачами ведомственного контроля являются:

– выявление и устранение нарушений прав и законных интересов лиц, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность;

– выявление и устранение нарушений, допущенных таможенными органами и их должностными лицами при принятии решений и совершении (несовершении) действий, связанных с выполнением задач и функций таможенных органов в сфере таможенного дела (помимо рассмотрения жалоб и актов прокурорского реагирования);

– сокращение числа незаконно принятых решений и устранение вредных последствий неправомерных действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц;

– выявление причин и условий, порождающих принятие незаконных и необоснованных решений таможенными органами и их должностными лицами в сфере таможенного дела;

– выработка мер, направленных на устранение и предупреждение нарушений, допускаемых таможенными органами и их должностными лицами при принятии решений и совершении (несовершении) действий, связанных с выполнением задач и функций таможенных органов¹.

От качества проведения ведомственного контроля зависит законность и обоснованность решений и действий таможенных органов и их должностных лиц, эффективность их деятельности. Эффективный ведомственный контроль способствует предотвращению и сокращению конфликтных ситуаций, возникающих между участниками внешнеэкономической деятельности и таможенными органами, их должностными лицами, а, следовательно, и

¹ Письмо Федеральной таможенной службы России от 27 марта 2006 г. № 01-06/9848 «О ведомственном контроле деятельности таможенных органов» // Документ официально опубликован не был.

сокращению числа жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц. При этом, несмотря на важность и значимость ведомственного контроля для системы обжалования в таможенных органах, действующим законодательством лишь в целом наделяются вышестоящие таможенные органы и должностные лица осуществлять ведомственный контроль, однако, не устанавливается порядок и процедура пересмотра решений, действий (бездействия)¹. Правовым управлением Федеральной таможенной службы России были разработаны Методические рекомендации по применению Федеральной таможенной службой России статьи 412 Таможенного кодекса Российской Федерации², которые 11 октября 2005 года утверждены руководителем Федеральной таможенной службы России. В связи с образованием Таможенного Союза, Распоряжением ФТС России от 12.07.2011 N 118-р были утверждены аналогичные Методические рекомендации по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела³. Методические рекомендации определяют способы и периодичность осуществления ведомственного контроля, фиксации факта его проведения и оформление результатов пересмотра (отмены или изменения) структурными подразделениями Федеральной таможенной службы России не соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации решений нижестоящих таможенных органов или нижестоящих должностных лиц таможенных органов, а также принятия любых мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в отношении неправомерных действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов или нижестоящих должностных лиц таможенных органов. Указанные Методические рекомендации направлены в региональные таможенные

¹ Давыдова, Е.В. Досудебное производство по обжалованию: понятие, цели, принципы [Текст] / Е. В. Давыдова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006 – Выпуск 8. – Т. 2. – № 13 (68). – С. 225 – 227.

² Письмо Федеральной таможенной службы России от 13 октября 2005 г. № 15-140/35809 «О разработке рекомендаций по применению статьи 412 ТК РФ» // Документ официально опубликован не был.

³ Распоряжение ФТС России от 12.07.2011 N 118-р "Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела" // Документ официально опубликован не был.

управления и таможни, непосредственно подчиненные Федеральной таможенной службе России, для учета при разработке региональными таможенными управлениями и таможнями, непосредственно подчиненными Федеральной таможенной службе России, методических рекомендаций по применению положений федерального законодательства о ведомственном контроле. Региональными таможенными управлениями были разработаны собственные методические рекомендации, регулирующие те же вопросы. По нашему мнению, было бы целесообразным разработать единые требования, предъявляемые к порядку и процедуре осуществления ведомственного контроля для всех таможенных органов, что могло бы способствовать унификации осуществления ведомственного контроля, слаженности деятельности таможенных органов при осуществлении ведомственного контроля, а также устранению путаницы в деятельности таможенных органов.

Для упорядочения системы работы с жалобами в таможенных органах, сокращения числа жалоб, повышения авторитета таможенных органов и «прозрачности» их деятельности следует сделать общедоступной информацию о судебных решениях по вопросам таможенного дела. Возможность ознакомления с документами официальных судебных решений по наиболее типичным таможенным исковым заявлениям и прецедентам в таможенно-правовой сфере может значительно упростить саму процедуру обжалования для участников внешнеэкономической деятельности, избежать возможных ошибок в ходе подачи жалобы или ее рассмотрения таможенным органом. При этом в подавляющем большинстве аналогичные дела и решения относятся к открытым источникам информации и находятся в Федеральной таможенной службе России. Но до настоящего времени таможенные органы не решаются предоставить данную базу в открытый доступ. Что касается работы рядового состава, то здесь уместен опыт зарубежных стран, где, к примеру, на всех видах форменной одежды сотрудников

таможенных органов предусмотрены бэйджи с телефонами доверия, что положительным образом повлияло на реализацию порядка обжалования¹.

В рамках данного исследования предложен досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. Введение такого порядка преследует решение ряда важных задач и достижение конкретных и значимых целей: доступность механизмов защиты прав, свобод и законных интересов как физических, так и юридических лиц от неправомερных решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, ускорение и упрощение процесса обжалования и снижение затрат (как финансовых, так и временных) на обжалование, повышение авторитета органов государственной власти, снижение нагрузки на судебную систему.

Таким образом, данное предложение имеет целью совершенствование порядка обжалования как в таможенно-правовой сфере, так и в целом в сфере деятельности любого государственного органа и любого представителя власти. Такой способ совершенствования является, по нашему мнению, эффективным и наименее затратным как с точки зрения времени, так и с позиции финансового обеспечения, поскольку не требует создания новых структур, формирования дополнительной материально-технической базы, увеличения штатной численности сотрудников и не связан с изменением структуры органов исполнительной власти. Данный способ совершенствования порядка обжалования может быть реализован в практической деятельности в кратчайшие сроки, что является особенно актуальным в связи с необходимостью претворения в жизнь Концепции административной реформы в Российской Федерации 2006-2010 годов. Однако не всегда ведомственное обжалование считается совершенным. Так, существует мнение, что рассмотрение жалоб через систему вышестоящих таможенных органов не всегда является объективным в связи с наличием ведомственной заинтересованности и возможностью оказания ведомственного

¹ Козырин А.Н. Организационно-правовые основы таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭс / А.Н.Козырин // Реформы и право. 2012. N 1. С. 3 - 15.

влияния¹; кроме того, в таможенных органах существует желание минимизировать наказание для виновных должностных лиц, стремление не к полному и всестороннему изучению возникшего спора, а к сохранению статуса, «марки» таможенных органов, что, соответственно, влечет уменьшение количества удовлетворенных жалоб. Также на сегодняшний день имеет место слабое законодательное регулирование процедур данного вида обжалования и ответственности должностных лиц, рассматривающих жалобы, отсутствует четкий механизм исполнения таких решений.

Таким образом, представляется необходимым и дальнейшее совершенствование досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, которое требует определенных временных и финансовых затрат, изменения структуры и системы органов исполнительной власти и носит перспективный, стратегический характер. Такое совершенствование может быть осуществлено, по нашему мнению, следующим образом.

Еще в 2005 году Центром стратегических разработок подготовлена и представлена на обсуждение Концепция проекта Федерального закона «О внесудебном порядке оспаривания гражданами и организациями решений и действий (бездействия) органов публичной администрации», в котором предлагается образование в органах публичной администрации коллегиальных юрисдикционных органов, которые бы рассматривали жалобы на действия соответствующих органов и должностных лиц публичной администрации при обязательном участии в них независимых экспертов и представителей общественности.

Наиболее актуальным с позиции стратегического планирования совершенствования обжалования в органах государственной власти в целом, и в таможенно-правовой сфере в частности, дальнейшего усовершенствования

¹ Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов /Е.Б.Лупарев // Административное право и процесс. 2015. N 9. С. 38 - 42.

досудебного порядка обжалования представляется создание специального органа административной юрисдикции.

Так, И.В. Панова отмечает, что в России никогда не создавались специальные административно-юрисдикционные органы, которые бы рассматривали общую административную жалобу за рамками ведомственного интереса. Таким органом может стать Федеральная административная служба Российской Федерации, которая являлась бы единым, независимым от органов исполнительной власти, централизованным контрольным органом и выполняла бы три основные функции при рассмотрении дел, возникающих из административных правоотношений: 1) рассмотрение общей административной жалобы; 2) привлечение к административной ответственности физических и юридических лиц по определенным составам дел об административных правонарушениях, относящихся в настоящее время к подведомственности мировых судей, судов общей юрисдикции и арбитражных судов; 3) пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях по всем категориям дел независимо от субъектного состава¹.

Нами поддерживается позиция о необходимости создания такого специального административно-юрисдикционного органа, однако выражается несогласие с порядком формирования данного органа и теми функциями, которыми И.В. Панова предлагает наделить создаваемый орган. Полагаем, что пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях не может осуществляться Федеральной административной службой Российской Федерации, поскольку его осуществление относится к полномочиям суда, который и должен осуществлять пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях в рамках административного судопроизводства.

По нашему мнению, представляется целесообразным создание Федеральной административной службы России, подчиненной непосредственно Правительству

¹ Панова И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел / И.В. Панова // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 4. – С. 15.

Российской Федерации. Правовой статус данного федерального органа исполнительной власти должен быть законодательно закреплён в виде Положения «О Федеральной административной службе России». Федеральная административная служба России будет призвана осуществлять функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением законодательства, а также по координации деятельности в сфере досудебного обжалования.

Полномочия Федеральной административной службы России могут быть сведены к следующему:

- разработка и внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и других документов, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере ведения Службы, проектов ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы;

- координация деятельности Высших комиссий, осуществляющих механизм разрешения жалоб в различных отраслях общественных отношений;

- обеспечение условий для реализации невластными субъектами права на обжалование в досудебном порядке,

- обеспечение условий для упрощения процедуры защиты прав, свобод и законных интересов невластных субъектов, нарушенных органами государственной власти и их должностными лицами.

Федеральная административная служба России должна состоять, по нашему мнению, из совокупности Высших комиссий, возглавляющих, в свою очередь, разрешение жалоб в различных сферах общественных отношений. Так, представляется возможным создание Земельных комиссий, Налоговых комиссий, Таможенных комиссий и т.д.

Полагаем создание системы Таможенных комиссий обоснованным и целесообразным по следующим причинам.

1. Рассмотрение жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и должностных лиц имеет определенную специфику в применении норм права. Качество рассмотрения таких жалоб может значительно повыситься при условии рассмотрения жалоб специалистами в таможенно-правовой сфере и соблюдения принципа специализации юрисдикционного органа, лежащего в основе создания и функционирования Федеральной административной службы России в целом. К компетенции Таможенных комиссий должно относиться лишь разрешение жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц. При этом не следует наделять Таможенные комиссии полномочиями по разрешению жалоб на постановления об административных правонарушениях в области таможенного дела, поскольку разрешение таких дел зачастую связано с применением мер принуждения, полномочиями в отношении которых обладает только суд.

2. Существующий порядок обжалования, предусматривающий возможность обращения с жалобой непосредственно в суд, минуя ведомственное обжалование (применительно к таможенно-правовой сфере), привел к чрезмерной загруженности судов и вынужденному выполнению ими несвойственных функций административно-юрисдикционного органа. Потребность в правосудии возникает тогда, когда исполнительная власть не может в рамках собственных полномочий восстановить нарушенное право¹. В связи с чем необходимость введения обязательного досудебного порядка обжалования не требует доказательств.

3. Создание органа, рассматривающего жалобы и споры в досудебном порядке, является чрезвычайно эффективным и необходимым. Такой порядок обжалования не требует дополнительных затрат, но может быть достаточно эффективным и быстрым. Основными преимуществами осуществления досудебного порядка обжалования через Таможенные комиссии являются его простота, доступность, оперативность реагирования и рассмотрения жалоб,

¹ Интернет-интервью с В.Ф. Яковлевым от 15.01.2005 г. [Электронный ресурс] /Режим доступа: <http://www.elaw.ru/stories.php>. (Дата обращения 20.10.2014)

возможность в максимально короткие сроки получить объективную оценку возникшего спорного вопроса, что впоследствии может помочь лицу, подавшему жалобу, правильно подготовиться к судебному рассмотрению спора.

Единая система Таможенных комиссий должна быть создана по инстанционному принципу и состоять из Высшей Таможенной комиссии Российской Федерации, Региональных Таможенных комиссий и Территориальных Таможенных комиссий. Таможенная комиссия каждого уровня будет заниматься разрешением жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц, основываясь на соответствующей подведомственности: Территориальная Таможенная комиссия должна разрешать жалобы на решения, действия (бездействие) расположенных на определенной территории таможен, а также таможенных постов, находящихся в регионе деятельности соответствующей таможни, и их должностных лиц; Региональная Таможенная комиссия – на решения, действия (бездействие) региональных таможенных управлений и их должностных лиц; Высшая таможенная комиссия Российской Федерации – на решения, действия (бездействие) Федеральной таможенной службы России и ее должностных лиц. Кроме того, в случае несогласия с решением, полученным в ходе обжалования в досудебном порядке, вынесенным соответствующей Таможенной комиссией, сохраняется возможность обращения в суд за разрешением данной жалобы.

Между Таможенными комиссиями должна прослеживаться вертикальная взаимосвязь. Так, в случае неудовлетворенности решением по жалобе на решение, действие (бездействие) таможни или таможенного поста, вынесенным Территориальной Таможенной комиссией, лицо может выбирать дальнейший способ обжалования – может обратиться с жалобой в вышестоящую Региональную Таможенную комиссию либо в суд. Таким же образом, при неудовлетворенности решением по жалобе на решение, действие (бездействие) регионального таможенного управления, вынесенное Региональной Таможенной комиссией, лицо может далее обратиться либо в Высшую Таможенную комиссию Российской Федерации, либо в суд. Если лицо, обратившееся с жалобой на

решение, действие (бездействие) Федеральной таможенной службы России, не будет удовлетворено результатом рассмотрения его жалобы, оно вправе далее обратиться в суд за защитой своих прав, свобод и законных интересов.

Таможенные комиссии разрешают жалобы на коллегиальной основе, с обязательным участием сторон, на заседании комиссии.

В целях сохранения авторитета и доверия со стороны лиц, подающих жалобы, обеспечения независимости, беспристрастности и объективности при разрешении жалоб и, исходя из того, что Таможенные комиссии в частности и Федеральная административная служба России в целом действуют в рамках системы исполнительных органов власти, члены Высшей Таможенной комиссии Российской Федерации должны назначаться Правительством Российской Федерации. Члены Региональных Таможенных комиссий назначаются Правительством Российской Федерации по представлению руководителя Высшей Таможенной комиссии Российской Федерации. Члены Территориальных Таможенных комиссий, в свою очередь, могут назначаться руководителем Высшей Таможенной комиссии Российской Федерации по представлению руководителя соответствующей Региональной Таможенной комиссии, в регионе деятельности которой находится конкретная Территориальная Таможенная комиссия.

Что касается упрощенного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, полагаем, что в случае неудовлетворенности лица, обратившегося с жалобой, результатом обжалования в упрощенном порядке, следующей инстанцией такого обжалования должны явиться обращение за разрешением этой жалобы в соответствующую вышестоящую Таможенную комиссию, впоследствии – в суд.

Таким образом, предлагается введение административной преюдиции, которая выражается в следующем досудебном порядке обжалования неправомερных решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. В качестве первой инстанции обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц может выступать

обращение в соответствующую Таможенную комиссию. При несогласии с решением, вынесенным в первой инстанции, жалобщик вправе обратиться в вышестоящую Таможенную комиссию (вторая инстанция) либо в суд за защитой своих нарушенных прав, свобод и законных интересов.

Полагаем, что подобная реформа досудебного порядка обжалования посредством создания Таможенных комиссий позволит наработать практику разрешения жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц, а также оптимизировать процедуру их разрешения. На этапе досудебного порядка обжалования может быть разрешена значительная часть жалоб и дана правовая оценка отдельным неправомерным действиям представителей системы таможенных органов.

Заключение

Анализ теоретических основ досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц, а также основ правового регулирования досудебного обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц и его характеристика позволяют сделать определенные выводы и внести предложения по введению, развитию и укреплению исследуемого досудебного порядка, а также совершенствованию его правового регулирования.

Исследование генезиса развития досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц в Российском государстве позволило проследить основные этапы и закономерности его развития, что явилось необходимым фактором дальнейшего анализа данного досудебного порядка. Проведенный анализ подходов к толкованию терминов «жалоба» и «обжалование», без которого невозможно глубокое исследование данного явления, позволяет сделать вывод об определенных недостатках в существующих определениях указанных терминов. В связи с чем предлагается следующее понимание терминов «жалоба» и «обжалование». Жалоба – основанное на законе обращение физического или юридического лица в орган государственной власти, орган местного самоуправления, уполномоченный рассматривать обращение данной категории, с требованием устранения нарушения его прав, свобод и законных интересов. Обжалование представляется возможным трактовать как реализацию заинтересованным лицом права жалобы в защиту прав, свобод и законных интересов, а также основанную на законе деятельность уполномоченных органов по приему, регистрации и рассмотрению жалоб в силу их публично-правовых обязанностей.

Последовательное изучение развития идей административного процесса, его структуры приводит к выводу о том, что административное производство по жалобам является составной частью административно-юрисдикционного процесса, а следовательно, признается административно-юрисдикционной

деятельностью органов государственного управления и их должностных лиц. Вместе с тем, административное производство по жалобам характеризуется тем, что может быть реализовано как в судебном, так и в досудебном порядке.

Проведенный анализ теоретических основ административного производства по жалобам позволяет выделить следующие цели и задачи досудебного порядка обжалования. Целями досудебного порядка обжалования являются: упрощение процедуры обжалования, формирование клиентоориентированного государства, повышение авторитета органов государственной власти, снижение чрезмерной нагрузки на суды. Достижение названных целей возможно посредством решения ряда задач, стоящих перед досудебным порядком обжалования: создание эффективного механизма защиты прав, свобод и законных интересов невластных субъектов; обеспечение возможности влияния невластных субъектов на качество государственного управления; обеспечение надежного положения невластного субъекта как стороны в административном споре; повышение профессионализма и компетентности должностных лиц при рассмотрении и разрешении жалоб; обеспечение заинтересованности сторон спора посредством установления ответственности виновных и т.д.

Представляется, что досудебный порядок обжалования основывается на системе принципов, которые могут быть разделены на две группы – общие и специальные. К группе общих принципов следует относить: 1) законность; 2) гласность; 3) материальная (объективная) истина; 4) ведение дела на государственном языке. Группа специальных принципов должна содержать: 1) равенство сторон; 2) всеобщность; 3) состязательность; 4) эффективность; 5) ответственность; 6) обязательность принятия обращения к рассмотрению; 7) социальную ориентированность органов и лиц, уполномоченных осуществлять производство по жалобам; 8) безопасность лица в связи с его обращением; 9) детальная регламентация порядка досудебного обжалования; 10) судебный контроль.

В настоящее время в науке административного права можно выделить два вида административных жалоб: общую и специальную. Общие нормы об

обжаловании распространяются на отношения по обжалованию, возникающие в таможенно-правовой сфере. Жалобы на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц являются ярким примером специальной жалобы. Общие нормы об обжаловании, в частности, содержатся в Федеральном законе от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» и не находятся в противоречии со специальными нормами об обжаловании главы 3 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Поскольку специальные нормы не противоречат общим нормам об обжаловании, а лишь уточняют и конкретизируют их, то должны применяться вместе.

Учитывая чрезмерную нагрузку на суды, сложную процессуальную форму осуществления правосудия, высокий процент судебных решений, вынесенных по жалобам не в пользу таможенных органов, а также стремление таможенных органов к введению и укреплению досудебного порядка разрешения жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в целях повышения эффективности рассмотрения жалоб, снижения общего количества жалоб, сокращения сроков их рассмотрения, повышения авторитета таможенных органов и роста доверия к ним со стороны участников внешнеэкономической деятельности, представляется целесообразным закрепить обязательность досудебного обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

Представляется возможным определить досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц как особый порядок разрешения специализированными уполномоченными органами жалоб, относящихся к их компетенции, на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц на основе норм административного права, административно-процессуального права и специальных норм таможенного права, который предусматривает до обращения с жалобой в суд обязательную предварительную стадию обращения с этой жалобой в таможенные органы.

Анализ таможенного законодательства Российской Федерации подтверждает отсутствие регламентации стадий досудебного порядка обжалования. В целях формирования упорядоченности и последовательности рассмотрения и разрешения жалоб в таможенных органах представляется необходимым выделить и законодательно закрепить следующие стадии досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: 1) подача жалобы и её регистрация; 2) рассмотрение жалобы; 3) принятие решения по жалобе; 4) исполнение решения по жалобе. Для дальнейшей качественной реализации исследуемого досудебного порядка необходима детальная регламентация порядка, сроков, форм каждой из предлагаемых стадий.

В целях совершенствования досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц важным является решение вопроса о возмещении ущерба лицам, чьи права, свободы или законные интересы нарушены в результате принятия таможенным органом или его должностным лицом неправомерного решения, совершения неправомерного действия (бездействия). Поскольку до настоящего времени данная проблема законодательно не решена в полной мере, а имеются лишь общие нормативные положения о возможности возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов, их должностными лицами, то требуют скорейшей разработки и нормативного закрепления положения о порядке, процедуре, сроках и размере возмещения вреда и убытков, причиненных, в частности, решениями, действиями (бездействием) таможенными органами и их должностными лицами.

Развитие и эффективная реализация досудебного порядка обжалования в таможенно-правовой сфере невозможны без решения вопроса об ответственности должностных лиц таможенных органов за нарушение досудебного порядка обжалования. В связи с чем необходимо законодательно закрепить основания привлечения к ответственности должностных лиц таможенных органов. Кроме того, представляется целесообразным дополнение Кодекса Российской Федерации

об административных правонарушениях статьей, предусматривающей ответственность за нарушение порядка и сроков работы с жалобами на решения, действия (бездействие) органов государственной власти и их должностных лиц.

Реализация административной реформы, в том числе такого важного ее этапа, как внедрение механизмов досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц, требует нормативного регулирования стандартов государственных услуг, порядка их предоставления в виде закрепления определенных административных процедур, что представляется возможным посредством разработки и принятия административных регламентов. В рамках данного диссертационного исследования разработан проект Административного регламента досудебного рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц, регламентирующего процедуру разрешения таких жалоб. Необходимость принятия такого Регламента в настоящее время не вызывает сомнений.

Совершенствование системы обжалования как в таможенно-правовой сфере, так и в сфере деятельности любого государственного органа посредством введения обязательного досудебного порядка обжалования является эффективным и наименее затратным как с точки зрения времени, так и с позиции финансового обеспечения, поскольку не требует создания новых структур, формирования дополнительной материально-технической базы, увеличения штатной численности сотрудников и не связан с изменением структуры органов исполнительной власти. Такой способ совершенствования может быть реализован в кратчайшие сроки, что является особенно актуальным в связи с необходимостью претворения в жизнь Концепции административной реформы в Российской Федерации.

Проведенное комплексное диссертационное исследование досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц с очевидностью обнаруживает важность, актуальность и необходимость скорейшего введения досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц в

практическую деятельность, а также потребность учета теоретических разработок в деле концептуального развития и укрепления исследуемого досудебного порядка обжалования.

Список использованных источников и литературы

1. Нормативные и иные правовые акты и иные официальные документы

Нормативные правовые акты

1.1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

1.2 Международная Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киото, 18 мая 1973 г.) [Электронный ресурс]/Режим доступа: <http://www.wcoomd.org/ie/En/Conventions/conventions.html>

1.3 Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ О Конституционном Суде Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

1.4 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

1.5 Гражданский кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. Часть вторая // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

1.6 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

1.7 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Часть 1. – Ст. 1.

1.8 Налоговый кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ. Часть первая // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

1.9 Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Часть 1. – Ст. 3.

1.10 Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

1.11 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2001. – № 52. – Часть 1. – Ст. 4921.

1.12 Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010.- N 48. - Ст. 6252.

1.13 Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

1.14 Федеральный закон от 27 июля 2004г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

1.17 Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

1.18 Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 О беженцах // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 12. – Ст. 425.

1.19 Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3032.

1.20 Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета - 2010. – 30 июля.

1.21 Указ Президента Российской Федерации от 3 апреля 1997 г. № 288 «Об Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 14. – Ст. 1612.

1.22 Указ Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

1.23 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 46. – Ст. 4720.

Иные правовые акты и официальные документы

1.24 Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 23 декабря 1998 г. № 112 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан и ведения делопроизводства по ним в Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 19 октября.

1.25 Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 января 2003 г. № 3 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2003. – № 4.

1.26 Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 01 марта 1999 г. № 150 «Об утверждении инструкции по делопроизводству и порядку работы с обращениями граждан в Центральном аппарате и подчиненных подразделениях МВД России» // Документ официально опубликован не был.

1.27 Приказ Министерства по налогам и сборам Российской Федерации от 17 августа 2001 г. № БГ -3-14/290 «Об утверждении Регламента рассмотрения споров в досудебном порядке» // Экономика и жизнь. – 2001. – Сентябрь. – № 38.

1.28 Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 30 июля 1992 г. № 33 «О порядке рассмотрения писем, жалоб и заявлений граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был.

1.29 Приказ МВД СССР от 01 ноября 1980 г. № 350 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения предложений, заявлений, жалоб и организации приема граждан в органах, учебных заведениях, внутренних войсках, учреждениях, организациях и на предприятиях МВД СССР» // Документ официально опубликован не был.

1.30 Приказ Федеральной таможенной службы России от 23 сентября 2005 г. № 889 «Об изменении в штатном расписании центрального аппарата Федеральной таможенной службы России» // Документ официально опубликован не был.

1.31 Распоряжение ФТС России от 12.07.2011 N 118-р "Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела"// СПС «Консультант Плюс»

Приказ ФТС РФ от 27.12.2010 N 2613 "Об утверждении форм решения по жалобе и акта о рассмотрении жалобы в упрощенном порядке"// Российская газета.- N 47 - 05.03.2011.

1.32 Приказ ФТС России от 30.06.2014 N 1240 «Об утверждении Порядка работы с обращениями граждан в ФТС России и таможенных органах Российской Федерации» // Таможенные ведомости". - N 12. -2014.

1.33 Распоряжение ФТС России от 12.07.2011 N 118-р «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ведомственного контроля решений, действий (бездействия) в области таможенного дела» // СПС Консультант Плюс.

1.34 Приказ ФТС России от 09.06.2012 N 1128 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации

в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов» // Российская газета - N 174 - 01.08.2012.

1.35 Приказ ФТС России от 15.10.2013 N 1940 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, осуществляющих классификацию товаров и таможенный контроль при проверке правильности классификации товаров по единой Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза» // Таможенные ведомости». - N 12. – 2013.

1.36 Приказ ФТС РФ от 06.11.2008 N 1378 «Об утверждении Порядка организации и проведения таможенной ревизии» // Таможенные ведомости. - N 3. – 2009.

1.37 Приказ Федеральной таможенной службы России от 25 декабря 2006 г .№ 1371 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в ФТС России» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 9.

1.38 Приказ Министерства по налогам и сборам Российской Федерации от 17 августа 2001 г. № БГ-3-14/290 «Об утверждении Регламента рассмотрения споров в досудебном порядке» // Экономика и жизнь. – 2000. – № 38.

Акты судебной власти и акты иной правоприменительной практики

1.39 Письмо Федеральной таможенной службы России от 10 марта 2005 г. № 01-06/7006 «О размещении информации об обжаловании на информационных стендах таможенных органов» // Таможенный вестник. – 2005. – № 11.

1.40 Письмо Уральского таможенного управления от 08 декабря 2004 г. № 63-05/11128 «Обобщение по рассмотрению жалоб» // Документ официально опубликован не был.

1.41 Письмо Уральского таможенного управления от 23 сентября 2004 г. № 63-05/8457 «О работе с жалобами во II квартале 2004 года» [Текст] // Документ официально опубликован не был.

1.42 Письмо ФТС России от 28.09.2012 N 01-11/48569 «Обзор практики рассмотрения ФТС России жалоб физических и юридических лиц на решения, действия (бездействие) таможенных органов в области таможенного дела // Документ официально опубликован не был.

1.43 Письмо Федеральной таможенной службы России от 13 октября 2005 г. № 15-140/35809 «О разработке рекомендаций по применению статьи 412 ТК РФ» // Документ официально опубликован не был.

1.44 Письмо ФТС России от 28.09.2012 N 01-11/48569 «Обзор практики рассмотрения ФТС России жалоб физических и юридических лиц на решения, действия (бездействие) таможенных органов в области таможенного дела» // Документ официально опубликован не был

1.45 Письмо ФТС России от 30.12.2011 N 01-11/65437 «О направлении обзора практики рассмотрения жалоб» // Документ опубликован не был.

1.46 Ежегодный сборник "Таможенная служба Российской Федерации в 2014 году" /Режим доступа: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845

1.47 Ежегодный сборник "Таможенная служба Российской Федерации в 2013 году" /Режим доступа:

http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845

Нормативные акты, утратившие силу

1.48 Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года № 4866-1 [Текст] // Ведомости Верховного Совета. – 1993. – № 19. – Ст. 685.

1.49 Таможенный кодекс Российской Федерации от 18 июля 1993 г. № 5221-1 [Текст] // Ведомости Совета народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 31. – Ст. 1224.

1.50 Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ [Текст] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.

1.51 Уголовный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [Текст] // Ведомости Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. – 1960. – № 40. – Ст. 591.

1.52 О точном соблюдении законов. Постановление [Текст] // Собрание Указов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. – 1918. – № 90. – Ст. 908.

1.53 Об устранении волокиты. Декрет Совета Народных Комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 30 декабря 1919 г. [Текст] // Собрание Указов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. – 1920. – № 1-2. – Ст. 7.

1.54 Декрет Всесоюзного Центрального Исполнительного Комитета от 12 апреля 1919 г. [Текст] // Собрание Указов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. – 1919. – № 12. – Ст. 122.

1.55 О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер. Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик от 13 апреля 1933 г. [Текст] // Собрание законодательства Союза Советских Социалистических Республик. – 1933. – № 26. – Ст. 153.

1.56 О положении дел с разбором жалоб трудящихся. Постановление Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик от 14 декабря 1935 года [Текст] // Собрание законодательства Союза Советских Социалистических Республик. – 1936. – № 31. – Ст. 274.

1.57 Постановление Комиссии Советского Контроля при Совете Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик «О рассмотрении жалоб трудящихся» [Текст] / утверждено Советом Народных Комиссаров Союза Советских Социалистических Республик 22-26 мая 1936 г. [Текст] // Собрание законодательства Союза Советских Социалистических Республик. – 1936. – № 31. – Ст. 276.

1.58 О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся. Постановление ЦК КПСС от 1958 г. // Партийная жизнь. – 1958. – № 16.

1.59 О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан. Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 12 апреля 1968 г. № 2534 – VII [Текст] // Свод законов Союза Советских Социалистических Республик. – 1968. – Т. 1. – Ст. 373.

1.60 О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей. Указ Президиума Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик от 18 мая 1981 г. № 4892-X [Текст] // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. – 1981. – № 21. – Ст. 741.

1.61 Соборное уложение 1649 г. [Текст] // Российское законодательство X-XX веков. – М., 1985. – Т. 3.

1.62 Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на высочайшее имя 1763 г. [Текст] // Полное собрание законов Российской империи. – Т. XVI. – № 11867.

1.63 Об образовании Государственного совета. Манифест 01 января 1810 г. [Текст] // Российское законодательство X-XX веков. – М., 1985. – Т. 6.

1.64 Манифест 1895 г. [Текст] // Свод законов Российской империи. – Т. 1. – Ч. II.

1.65 Указ Николая II от 18 февраля 1905г. [Текст] // Законодательные акты переходного времени 1904-1906 гг.

1.66 Закон Союза Советских Социалистических Республик «О порядке рассмотрения жалоб граждан в органах государственного управления, на предприятиях, в учреждениях и организациях» (проект) [Текст] // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 523. – Оп. 7. – Д. 118. – Л. 2.

2. Научная и учебная литература, иные источники

Монографии, диссертации, учебники пособия

2.1 Алексеев, С.С. Общая теория права: в 2 т. : учебник / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1982. – Т. 2. – 360 с.

2.2 Бакаева, О.Ю., Матвиенко, Г.В. Таможенное право России [Текст] : учебник для вузов / О.Ю. Бакаева, Г.В. Матвиенко ; отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2003. – 427 с.

2.3 Бахрах, Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности [Текст] / Д.Н. Бахрах. – Пермь, 1969. – 319 с.

2.4 Бахрах, Д.Н. Административное право [Текст] : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: Бек, 1996. – 368 с.

2.5 Бахрах, Д.Н. Административное право России [Текст] : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА, 2000. – 640 с.

2.6 Бахрах, Д.Н. Административное право России [Текст] : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. – М.: НОРМА-Инфра-М, 2002. – 623 с.

2.7 Бахрах, Д.Н. Административное право России [Текст] : учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2006. – 528 с.

2.8 Бахрах, Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях [Текст] : пособие для слушателей народных университетов / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. – М.: Знание, 1989. – 96 с.

2.9 Бутылин, В.Н. Рассмотрение жалоб граждан на действия работников органов внутренних дел, ущемляющих права и законные интересы граждан

[Текст] / В.Н. Бутылин. – М.: Академия МВД Российской Федерации. – 1992. – 84 с.

2.10 Гречкина, О.В., Давыдова, Е.В. Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц : монография / О. В. Гречкина, Е. В. Давыдова ; под ред. проф. А. Б. Зеленцова. — Челябинск : Изд-во ООО «Полиграф-Мастер», 2009. – 332с.

2.11 Загряцков, М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве [Текст] / М.Д. Загряцков. – М.: Издательство «Право и жизнь», 1924. – 96 с.

2.12 Зеленцов, А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории [Текст] / А.Б. Зеленцов. – М.: Издательство РУДН, 2005. – 732 с.

2.13 Козлов, Ю.М. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления [Текст] / Ю.М. Козлов. – 2-е изд., перераб. – М.: Госюриздат, 1959. – 64 с.

2.14 Козлов, Ю.М. Разрешение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления [Текст] / Ю.М. Козлов. – М.: Госюриздат, 1955. – 68 с.

2.15 Кононов, П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования [Текст] / П.И. Кононов. – Киров, 2001. – 62 с.

2.16 Комментарий к Федеральному закону от 27 ноября 2010 г. N 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" / под ред. С.А. Овсянникова, Г.Н. Комковой //КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справоч.информ. Прав. Система – Версия 3000.03.18.

2.17 Коренев, А.П. Административное право России [Текст] : в 3 ч. : учебник / А.П. Коренев. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Издательство «Щит-М»; МЮИ МВД России, 1998. – Ч. 1. – 280 с.

2.18 Коренев, А.П. Кодификация советского административного права. Теоретические проблемы [Текст] / А.П. Коренев. – М.: Юридическая литература, 1970. – 134 с.

2.19 Краснов, Ю.К. История государства и права России [Текст] : учебное пособие / Ю.К. Краснов. – М.: Рос. пед. Агентство, 1997. – Ч. 1. – 287 с.

2.20 Лесницкая, Л.Ф. Гражданин обратился с жалобой [Текст] / Л.Ф. Лесницкая, Н.Ю. Хаманева // Право в нашей жизни. – М.: Знание, 1990. – 64 с.

2.21 Лунев, А.Е. Вопросы административного процесса [Текст] / А.Е. Лунев // Правоведение. – 1962. – № 2.

2.22 Лунев, А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении [Текст] / А.Е. Лунев. – М., 1963. – 60 с.

2.23 Лунев, А.Е., Студеникин, С.С., Ямпольская, Ц.А. Социалистическая законность в советском государственном управлении [Текст] / А.Е. Лунев, С.С. Студеникин, Ц.А. Ямпольская ; под общ. ред. С.С. Студеникина. – М.: Юридическое издательство МЮ СССР, 1948. – 136 с.

2.24 Мальков, В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях [Текст] / В.В. Мальков. – М.: Издательство Московского университета, 1967. – 108 с.

2.25 Масленников, М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях [Текст] / М.Я. Масленников. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1990. – 208 с.

2.26 Нажипов В.П. Суд как орган правосудия по уголовным делам в СССР [Текст] / В.П. Нажипов // Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР. – Калининград, 1969.

2.27 Ожегов, С.И. Словарь русского языка. Около 57000 слов [Текст] / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 16-е изд., испр. – М.: Русский язык, 1984. – 797 с.

2.28 Постановление VI Всероссийского съезда судей от 2 декабря 2004 г. «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования» [Электронный ресурс] // Сайт Съезда судей Российской Федерации <http://www.ssrp.ru>.

2.29 Правовые гарантии законности в СССР [Текст] / С.Г. Березовская, В.И. Каминская, М.П. Лебедев [и др.] ; под ред. М.С. Строговича. – М.: Издательство АН СССР, 1962. – 475 с.

2.30 Ремнев, В.И. Социалистическая законность в государственном управлении [Текст] / В.И. Ремнев ; отв. ред. А.А. Мельников. – М.: Наука, 1979. – 301 с.

2.31 Ремнев, В.И. Право жалобы в СССР [Текст] / В.И. Ремнев. – М.: Юридическая литература, 1964. – 132 с.

2.32 Розенфельд, В.Г., Стариков, Ю.Н. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс [Текст] : учебное пособие / В.Г. Розенфельд, Ю.Н. Стариков, – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1993. – 168 с.

2.33 Салищева, Н.Г. Административный процесс в СССР [Текст] / Н.Г. Салищева. – М.: Юридическая литература, 1964. – 158 с.

2.34 Салищева, Н.Г. Проблемы административного судопроизводства [Текст] / Н.Г. Салищева // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства. По материалам научно-практической конференции, Москва, 28 мая 2001 г. – М.: Городец, 2001. – С. 158–166.

2.35 Салищева, Н.Г. Проблемы административного процесса [Текст] / Н.Г. Салищева // Институты административного права России. – М.: Издательство ИГиП РАН, 1999. – С. 227–232.

2.36 Салищева, Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР [Текст] / Н.Г. Салищева ; отв. ред. А.Е. Лунев. – М.: Наука, 1970. – 164 с.

2.37 Смушкин, А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс] / А.Б. Смушкин // СПС «Гарант».

2.38 Сорокин, В.Д. Проблемы административного процесса [Текст] / В.Д. Сорокин. – М.: Юридическая литература, 1968. – 144 с.

2.39 Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право [Текст] : учебник / В.Д. Сорокин. – М.: Юридическая литература, 1972. – 240 с.

2.40 Сорокин, В.Д. Советское административно-процессуальное право [Текст] : учебно-методическое пособие / В.Д. Сорокин. – Ленинград: Издательство ЛГУ, 1976. – 56 с.

2.41 Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право [Текст] / В.Д. Сорокин. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургского юридического института, 2002. – 474 с.

2.42 Стариков, Ю.Н. Развитие российского административного права: сохранение традиций и поиск новых доктрин [Текст] / Ю.Н. Стариков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 4.

2.43 Стариков, Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории [Текст] / Ю.Н. Стариков. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1998.

2.44 Стариков, Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы [Текст] / Ю.Н. Стариков. – М.: Издательская группа НОРМА–Инфра-М, 2001. – 304 с.

2.45 Студеникин, С.С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права [Текст] / С.С. Студеникин // Вопросы советского административного права. – М.: Издательство АН СССР, 1949. – С. 5–60.

2.46 Теория государства и права [Текст] : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1997. – 570 с.

2.47 Тимошенко, И.В. Таможенное право России [Текст] / И.В. Тимошенко; под общ. ред. Б.В. Россинского. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2001. – 512 с.

2.48 Титов, Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права [Текст] : учебное пособие / Ю.П. Титов. – М.: Проспект, 1998. – 472 с.

2.49 Федеральный закон «Об административных процедурах». Инициативный проект с комментариями разработчиков. [Текст] – М.: Прогресс, 2001. – 183 с.

2.50 Хаманева, Н.Ю. Уполномоченный по правам человека – защитник прав граждан [Текст] / Н.Ю. Хаманева. – М., 1998. – 80 с.

2.51 Явич, Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы [Текст] / Л.С. Явич. – М.: Юридическая литература, 1978. – 224 с.

2.52 Давыдова, Е.В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Давыдова. – Москва, 2008.

2.53 Иванова, Л.В. Административное обжалование нарушений прав и свобод граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей: дис. ... канд. юрид. наук / Л.В. Иванова. – Омск, 2005.

2.54 Килясханов, И.Ш. Институт обжалования в административной деятельности милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Ш. Килясханов. – М., 1984.

2.55 Кононов, П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации: дис. ... д-ра. юрид. наук. / П.И. Кононов. – М., 2001.

2.56 Сидоров, Ю.В. Разрешение в органах внутренних дел жалоб граждан на меры административного принуждения, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Сидоров. – Екатеринбург, 2002.

2.57 Третьяков, А.И. Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук / А.И. Третьяков. – М., 2002.

2.58 Хаманева, Н.Ю. Защита прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти Российской Федерации [Текст] : дис. ... д-ра. юрид. наук / Н.Ю. Хаманева. – М., 1997.

2.59 Чекалина, О.В. Административно-юрисдикционный процесс [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Чекалина. – М., 2003.

Статьи из периодических изданий и сборников

2.60 Давыдова, Е.В. Подача и регистрация жалобы как стадия административного производства по обжалованию решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц [Текст] / Е. В. Давыдова // Вестник Челябинского государственного университета. –2008 – № 22. – С. 89-92.

2.61 Давыдова, Е.В. О некоторых аспектах обжалования решений, действий (бездействий) таможенных органов РФ [Текст] / Е. В. Давыдова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006 – Выпуск 7. – № 5 (60). – С. 259 – 261.

2.62 Давыдова, Е.В.Административная юрисдикция: понятие и содержание / О. В. Гречкина, Е. В. Давыдова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ : сб. науч. ст. науч.-практ. конф. — Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2005.

2.63 Давыдова, Е.В. Досудебное производство по обжалованию: понятие, цели, принципы [Текст] / Е. В. Давыдова // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Право». – 2006 – Выпуск 8. – Т. 2. – № 13 (68). – С. 225 – 227.

2.64 Давыдова, Е.В. Генезис института обжалования в досудебном производстве в России [Текст] / Е. В. Давыдова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2006 г. : материалы VIII международной научно-практической конференции (Челябинск, 30-31 марта 2006 г.). – Челябинск : Полиграф-Мастер, 2006. – Ч. 1. – С. 397 – 399.

2.65 Давыдова, Е.В. Таможенный кодекс Российской Федерации: новые правила обжалования [Текст] / Е. В. Давыдова // Таможенно-правовая политика России в условиях вступления в ВТО : материалы международной научно-практической конференции (Саратов, 14-15 апреля 2006 г.). – Саратов: СГСЭУ, 2006. – С. 47 – 51.

2.66 Давыдова, Е.В. К вопросу о стадиях производства по жалобам в таможенных органах [Текст] / Е. В. Давыдова // Проблемы права. – 2006. – № 4. – С. 124 – 126.

2.67 Давыдова, Е.В. О содержании понятий «жалоба» и «обжалование» в сфере административной деятельности [Текст] / Е. В. Давыдова // Право и государство в изменяющемся мире : материалы Всероссийской научной конференции, посвященной памяти профессора О.А. Жидкова (Москва, 22-23 мая 2006 г.) / отв. ред. Г.И. Муромцев, Е.Н. Трикоз. – М.: РУДН, 2007. – С. 419 – 421.

2.68 Давыдова, Е.В. Административные процедуры обжалования действий и решений таможенных органов Российской Федерации [Текст] / Е. В. Давыдова // Проблемы права. – 2007. – № 2. – С. 80 – 83.

2.69 Давыдова, Е.В. К вопросу о развитии и трансформации таможенного законодательства об обжаловании в постсоветский период [Текст] / Е. В. Давыдова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2007 : материалы IX Международной научно-практической конференции (Челябинск, 29-30 марта 2007 г.). – Челябинск : Цицеро, Тираж-сервис, 2007. – Ч. 1. – С. 346 – 349.

2.70 Давыдова, Е.В. Досудебное производство по обжалованию в структуре административного процесса [Текст] / Е. В. Давыдова // Право и современность: сборник научно-практических статей / под ред. Л.И. Бочковой, С.В.Савинова. – Саратов : СЮИ МВД России, 2007. – Выпуск 2. – Ч. 2. – С. 129 – 132.

2.71 Давыдова, Е.В. К вопросу о стадии рассмотрения жалоб как части административного производства по обжалованию решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц [Текст] / Е. В. Давыдова // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2008 г.: материалы международной научно-практической конференции, посвященной 65-летию Южно-Уральского государственного университета, 15-летию специальности «Юриспруденция» в Южно-Уральском государственном университете, 10-му юбилейному выпуску сборника конференции, 5-летию

Юридического факультета (Челябинск, 3-4 апреля 2008 г.). – Челябинск, 2008. — С. 229 – 231.

2.72 Кабашов, С. Челобитная, жалоба, обращение [Электронный ресурс] / режим доступа: Правовой портал <http://www.ebiblioteka.ru>.

2.73 Федорова, Н. Таможенник не всегда прав [Текст] / Н. Федорова // Экономика и жизнь. – 2015. – № 27.

2.74 Студеникина, М.С. Административная юстиция нуждается в четком правовом регулировании [Текст] / М.С. Студеникина // Журнал российского права. – 1997. – № 6.

2.75 Панова, И.В. Административное судопроизводство и процедура внесудебного, досудебного рассмотрения административных дел [Текст] / И.В. Панова // Вестник ВАС РФ. – 2007. – № 4.

2.76 Петров, Г.И. О кодификации советского административного права [Текст] / Г.И. Петров // Советское государство и право. – 1962. – № 5.

2.77 Плешакова, О. Кто рассудит с государством? [Текст] / О.Плешакова // Коммерсантъ. – 2014. – 27 апреля.

2.78 Масленников, М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности [Текст] / М.Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 15–20.

2.79 Бахрах, Д.Н. Общая и специальная административная жалоба [Текст] / Д.Н. Бахрах // Правоведение. – 1987. – № 6.

2.80 Адмиралова И.А. Статус граждан как субъектов административного права и роль полиции в его обеспечении /И.А.Адмиралова // Административное и муниципальное право. 2014. N 5. С. 430 - 439.

2.81 Овчарова Е.В. Концепция административного процесса и проблемы его правового регулирования: роль научных работ Н.Г. Салищевой в формировании концепции и решении проблем административного процесса / Е.В.Овчарова // Административное право и процесс. 2014. N 9. С. 23 - 29.

2.82 Лупарев Е.Б. Некоторые проблемные вопросы внесудебного оспаривания государственных административных актов / Е.Б.Лупарев// Административное право и процесс. 2015. N 9. С. 38 - 42.

2.83 Савоськин А.В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъекта волеизъявления / А.В. Савоськин // Административное и муниципальное право. 2015. N 4. С. 405 - 411.

2.84 Трофимова И. Бездействие государственных органов и споры с ними по этим вопросам / И.Трофимова // Административное право. 2015. N 3. - С. 81 - 85.

2.85 Трунина Е.В. Административные регламенты в области таможенного дела: вопросы методологии / Е.В.Трунина // Право и экономика. 2013. N 12. С. 50 - 57.

2.86 Трунина Е.В. Ведомственный контроль деятельности таможенных органов Российской Федерации: проблемы правоприменения и судебная практика / Е,В,Трунина // Вестник арбитражной практики. 2013. N 1. С. 25 - 33.

2.87 Трунина Е.В. О некоторых вопросах правоприменительной практики обжалования решений и действий (бездействия) таможенных органов РФ и их должностных лиц/ Е.В.Трунина // Право и экономика. 2015. N 8. С. 74 – 79

2.88 Трунина Е.В. Порядок обжалования решений и действий (бездействия) таможенных органов РФ и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг: современное состояние и пути совершенствования/ Е.В.Трунина // Таможенное дело. 2015. N 4. С. 27 - 32.

2.89 Сидоров Е.И. Место и значение мер обеспечения производства по делам о нарушении таможенных правил в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов/ Е.И.Сидоров // Административное и муниципальное право. 2014. N 8. С. 779 - 787.

2.90 Ступников А.А. К вопросу о целесообразности введения обязательного досудебного порядка урегулирования споров, связанных с определением таможенной стоимости товаров / А.А.Ступников// Таможенное дело. 2014. N 2. С. 6 - 9.

2.91 Подзорова Г.В. Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц /Г.В.Подзорова // Административное право и процесс. 2014. N 5. С. 53 - 56.

2.92 Савосина Н.Г. Право на обращение в органы государственной власти и его реализация в деятельности таможенных органов /Н.Г.Савосина // Юридический мир. 2013. N 9. С. 24 - 30.

2.93 Козырин А.Н. Организационно-правовые основы таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС /А.Н.Козырин// Реформы и право. 2012. N 1. С. 3 - 15.