На правах рукописи

ГОРБУНОВ Сергей Сергеевич

ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ ОСПАРИВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: МАТЕРИАЛЬНЫЙ И ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Специальность: 12.00.14 − административное право, финансовое право, информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Екатеринбург 2012

Работа выполнена на кафедре административного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уральская государственная юридическая академия»

Научный руководитель	–	кандидат юридических наук, профессор **Хазанов Сергей Дмитриевич**
Официальные оппоненты	–	**Винницкий Данил Владимирович,** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой финансового права ФГБОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия»,
		Адушкин Юрий Степанович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
Ведущая организация	–	Уральский институт – филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Защита состоится «17» мая 2012 г. в 10.00 на заседании диссертационного совета Д 212.282.02 при Уральской государственной юридической академии по адресу: 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Уральской государственной юридической академии

Автореферат разослан «___» апреля 2012 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор С. Ю. Головина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время в Российской Федерации проводятся значительные реформы в области таможенного дела, связанные, в том числе, с межгосударственной интеграцией. Результатом их проведения стало создание Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана. Естественно, что главные изменения в рамках данных реформ коснулись прежде всего таможенного законодательства, которое теперь включает в себя помимо национальных правовых норм нормы международные, содержащиеся в заключенных Российской Федерацией международных договорах. Одним из основных источников таможенного законодательства стали правовые акты, принимаемые межгосударственными органами (решения Комиссии таможенного союза, Евразийской экономической комиссии). Однако это не означает отказа от национального регулирования таможенных правоотношений в том объеме, который предоставлен государствам-участникам Таможенного союза международными договорами.

Необходимость изменения таможенного законодательства обусловлена и вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию. Одним из требований вступления является соответствие таможенного законодательства государства международным конвенциям и договорам, действующим в рамках данной организации.

Смена правовой базы, опосредующей деятельность таможенных органов, вызывает возникновение на практике различных противоречий и споров между таможенными органами и другими участниками таможенных правоотношений, нуждающихся в разрешении. Это предопределяет необходимость установления соответствующего контроля со стороны как вышестоящих таможенных органов, так и других государственных органов (преимущественно судебных) за надлежащим осуществлением возложенных на таможенные органы полномочий. Кроме того, одной из целей проведения в нашей стране административной реформы являются разработка и внедрение эффективных механизмов досудебного обжалования решений и действий государственных органов и их должностных лиц.

Все указанные обстоятельства напрямую связаны с правами, обязанностями и законными интересами лиц, участвующих наряду с таможенными органами Российской Федерации в таможенных

правоотношениях. Реализация таможенными органами возложенных на них полномочий и осуществление функций в сфере таможенного регулирования и таможенного дела сопряжены с их взаимодействием с лицами, перемещающими товары и транспортные средства через таможенную границу и осуществляющими деятельность в области таможенного дела. В результате этого взаимодействия нередко возникают конфликтные ситуации, обусловленные либо недостатками таможенного законодательства, либо различными позициями властных и невластных субъектов таможенных правоотношений относительно толкования или применения тех или иных нормативных положений. Возникновение конфликтных ситуаций в таможенной сфере предопределяет необходимость существования и функционирования механизмов защиты прав и законных интересов участников таможенных правоотношений от неправомерных решений и действий таможенных органов. Основным механизмом такой защиты и является институт оспаривания решений и действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, значение которого в современных реалиях практически полного обновления нормативно-правовой базы в сфере таможенного дела трудно переоценить.

Действующее таможенное законодательство предусматривает альтернативный порядок оспаривания решений и действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, который предоставляет возможность заинтересованному лицу, чьи права нарушены, обратиться с соответствующей жалобой либо в вышестоящий таможенный орган, либо в суд. И административный, и судебный порядок оспаривания имеет свои преимущества и недостатки, оценка которых позволяет заинтересованному лицу определить способ защиты своих прав. В целом альтернативный порядок предоставляет лицу более широкие гарантии по отстаиванию своих интересов, не возлагая на него обязанность по применению одного из указанных способов в первоочередном порядке.

Таким образом, эффективное функционирование и совершенствование механизмов оспаривания решений и действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц представляется чрезвычайно важным на данном этапе развития таможенного законодательства, что и предопределяет актуальность и проблематику выбранной темы диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования стали общественные отношения, возникающие по поводу порядка и условий реализации заинтересованными лицами права на оспаривание решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц в административном и судебном порядке.

Предметом диссертационного исследования являются теоретические и практические вопросы оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, а также правовые нормы, регламентирующие административный и судебный порядок такого оспаривания, материалы правоприменительной и судебной практики.

Теоретическая основа диссертационного исследования. Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды в области административного и таможенного права таких авторов, как Ю. Ф. Азаров, Г. В. Баландина, Д. Н. Бахрах, О. В. Гречкина, М. Д. Загряцков, А. Б. Зеленцов, Ю. М. Козлов, Н. М. Конин, И. В. Кулешов, В. М. Манохин, Л. А. Николаева, А. Ф. Ноздрачев, И. В. Панова, Г. И. Петров, Л. Л. Попов, Б. В. Россинский, Н. Г. Салищева, А. К. Соловьева, Ю. Н. Старилов, М. С. Студеникина, Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров, С. Д. Хазанов, С. В. Халипов, Н. Ю. Хаманева, Д. М. Чечот. Изучение теоретических разработок в сфере административного судопроизводства обусловлено спецификой рассматриваемого вопроса.

Отдельные аспекты проблем оспаривания решений и действий органов государственной власти, касающиеся вопросов, затронутых в настоящей работе, проанализированы в специальных диссертационных исследованиях таких авторов, как А. В. Абсалямов, А. Е. Буторин, О. В. Гречкина, Н. В. Громова, Е. В. Давыдова, Л. В. Иванова, И. Ш. Килясханов, М. С. Крупина, А. Е. Панагушина, В. Е. Сазонов, А. К. Соловьева, Н. Ю. Хаманева.

Цель диссертационного исследования – комплексный анализ материального и процессуального аспектов правового регулирования оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц в административном и судебном порядке, выявление связанных с этим проблемных вопросов, а также разработка практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования в указанной сфере.

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

выявить сущность и значение обжалования как способа обеспечения законности в деятельности таможенных органов Российской Федерации;

проанализировать историю развития законодательства об оспаривании решений и действий (бездействия) таможенных органов и его современное состояние исходя из функций и видов деятельности, осуществляемых таможенными органами;

исследовать особенности административного порядка оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, его соответствие международным стандартам;

выявить пути возможного совершенствования законодательства, регулирующего административный порядок оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц;

выявить сущность и процессуальные особенности оспаривания решений и действий таможенных органов в судебном порядке;

выявить факторы, влияющие на выбор участниками таможенных правоотношений административного или судебного способа защиты своих прав, а также факторы, затрудняющие реализацию заинтересованными лицами права на обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц;

оценить обоснованность ведомственного правового регулирования оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц (в частности, соответствующих разделов административных регламентов предоставления таможенными органами государственных услуг) с точки зрения специфики регулируемых правоотношений и соблюдения законодательных гарантий на уровне подзаконных актов;

обозначить проблемы правоприменительной и судебной практики, возникающие при рассмотрении дел по оспариванию отдельных видов решений таможенных органов, и предложить возможные пути их решения.

Методологическая основа диссертационного исследования. Для достижения цели, решения поставленных задач диссертационного исследования были использованы следующие методы научного познания: диалектический, системно-структурный, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, лексико-

грамматический, методы правового моделирования, обобщения судебной практики.

Эмпирическую и информационную базу исследования составляют административное, таможенное, гражданское и арбитражное процессуальное законодательство Российской Федерации; международные акты, принятые в рамках Таможенного союза; правовые акты федеральных органов исполнительной власти (главным образом акты Федеральной таможенной службы Российской Федерации); материалы практики рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в сфере таможенного дела; материалы судебной практики.

Научная новизна диссертационного исследования. В науке административного права написано и защищено достаточное количество диссертационных работ, посвященных отдельным вопросам обжалования решений и действий административных органов. Научная новизна данной работы заключается в том, что она является одним из первых исследований, в рамках которого дается комплексный анализ правового института оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц. При этом проведенный анализ, в отличие от уже имеющихся работ по сходной тематике, охватывает как материальный (рассмотрены возможные способы защиты нарушенных прав; определен объект обжалования, а также критерии, при наличии которых решение таможенного органа может быть обжаловано), так и процессуальный (рассмотрены процессуальные особенности порядка подачи и рассмотрения жалобы в административном и судебном порядке) аспекты данного правового института. Кроме того, в рамках настоящего исследования дана характеристика и административному, и судебному порядку оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов; выявлены основные проблемы практики функционирования института оспаривания решений и действий таможенных органов и предложены возможные пути совершенствования законодательства в этой области.

Научная новизна исследования отражена в сделанных в ходе исследования теоретических выводах, практических рекомендациях и предложениях, а также в основных положениях, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В диссертации обосновывается необходимость рассматривать жалобу на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в качестве одного из видов специальной административной жалобы. С учетом имеющихся в научной литературе точек зрения автором выявлены и описаны правовые признаки, обусловливающие отнесение жалобы на таможенные акты, рассматриваемой в административном порядке, к специальным административным жалобам. Аргументируется вывод о том, что особенности жалобы данного вида определены также спецификой таможенных правоотношений (особенностями таможенных процедур), в рамках которых нарушаются права их невластных участников и возникает необходимость в их защите, и спецификой реализуемых таможенными органами функций.

С целью определения механизма и способов защиты прав участников таможенных правоотношений обоснована необходимость выделения следующих видов деятельности таможенных органов, при осуществлении которых происходит реализация возложенных на них функций: нормотворческая, фискальная, деятельность в сфере таможенного дела, правоохранительная, деятельность по предоставлению государственных услуг (в том числе разрешительная и информационно-консультационная), деятельность по рассмотрению жалоб на решения, действия (бездействие) нижестоящих таможенных органов и их должностных лиц. Аргументируется, что осуществление указанных видов деятельности, в ходе которого могут возникать конфликтные ситуации, определяет правовой режим защиты нарушенных прав участников таможенных правоотношений, регламентирующий процедуру подачи и рассмотрения жалобы на решения, действия (бездействие) таможенного органа.

2. Диссертантом осуществлена систематизация правовых режимов оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов в административном порядке. В результате анализа законодательства и правоприменительной практики обоснована следующая система правовых режимов оспаривания таможенных актов, обусловленная особенностями объекта оспаривания, круга участников правоотношений, из которых возникает спор, а также процедуры рассмотрения жалобы и принятия решения:

1) общий правовой режим рассмотрения обращений граждан;

2) специальный правовой режим оспаривания, предусмотренный законодательством о таможенном регулировании;

3) правовой режим оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг;

4) правовой режим оспаривания постановлений таможенных органов по делам об административных правонарушениях;

5) правовой режим оспаривания действий и решений, принятых в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и неотложных следственных действий в предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством порядке;

6) правовой режим оспаривания решений, принятых в рамках государственно-служебных правоотношений.

3. Автором аргументируется необходимость дифференциации правовых режимов оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц в судебном порядке в зависимости от следующих факторов:

1) статуса лица, обращающегося с соответствующим заявлением;

2) особенностей конкретного вида таможенных правоотношений, в которых возникла конфликтная ситуация (особенности правоотношений обусловлены видом осуществляемой таможенным органом деятельности);

3) юридических свойств принимаемых таможенным органом решений и совершаемых действий.

На основе анализа действующего законодательства и судебной практики доказывается, что судебный контроль за законностью таможенных актов, осуществляемый в рамках административного судопроизводства, имеет следующие процессуальные особенности: 1) специальный объект оспаривания (обусловленный спецификой таможенных правоотношений); 2) подведомственность дел об оспаривании таможенных актов судам общей юрисдикции и арбитражным судам (зависит от статуса лица, перемещающего товары и транспортные средства через таможенную границу, и от правового режима такого перемещения); 3) специальные правила исчисления срока обращения в суд с соответствующим заявлением (обусловленные спецификой объекта оспаривания).

4. Диссертантом доказывается необходимость использования при определении объекта обжалования и метода общей клаузулы (выраженного в праве на обжалование любого таможенного акта

при соблюдении установленных условий), и перечневого метода (предусматривающего указание в законодательстве права на обжалование конкретного таможенного акта). При этом обосновывается правомерность использования перечневого метода с целью разграничения правовых режимов, в рамках которых может быть оспорено то или иное решение или действие таможенного органа или его должностного лица.

5. В ходе проведенного исследования выявлены имеющиеся недостатки процедуры рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в административном порядке и предложены возможные пути ее совершенствования: 1) закрепление (с целью приведения в соответствие с законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан) на законодательном уровне обязанности таможенного органа по регистрации жалобы и исчислению сроков ее рассмотрения с этого момента; 2) закрепление положения об участии лица, подавшего жалобу, в ее рассмотрении и перечня прав, которые оно вправе при этом реализовать; 3) введение коллегиального порядка рассмотрения жалоб вышестоящим таможенным органом (в рассмотрении жалобы должны принимать участие начальник таможенного органа, сотрудники его правового и функционального подразделений с привлечением к участию в рассмотрении того должностного лица, чье действие или решение обжалуется); 4) введение положения о том, что должностные лица, рассматривающие жалобу, обязаны в полном объеме (а не только в рамках доводов, изложенных в жалобе) рассмотреть все обстоятельства принятия спорного решения или совершения спорного действия и правомерность его принятия; 5) закрепление возможности обжалования решения вышестоящего таможенного органа по жалобе (акта о рассмотрении жалобы в упрощенном порядке) только одновременно с первоначально обжалуемым решением или действием.

6. В результате исследования сущности, значения и места ведомственного контроля в деятельности таможенных органов аргументируется необходимость признания его в качестве дополнительного способа защиты нарушенных прав и законных интересов участников таможенных правоотношений. Также обосновывается необходимость более подробной правовой регламентации оснований, сроков и порядка проведения ведомственного контроля; признания решений, вынесенных по результатам ведомственного контроля, са-

мостоятельным объектом оспаривания, поскольку они оказывают непосредственное влияние на содержание других принимаемых таможенными органами решений; распространения сферы применения ведомственного контроля за рамки решений таможенных органов в области таможенного дела, как это оговорено в действующем законодательстве о таможенном регулировании.

7. В диссертации выявлены специфика защиты прав участников таможенных правоотношений в ходе производства по делам об административных правонарушениях и некоторые особенности оспаривания постановлений таможенных органов по делам об административных правонарушениях, в том числе процедуры их оспаривания в арбитражных судах.

Анализ судебной практики позволил сформулировать рекомендации по установлению таможенным органом при производстве по делу вины юридического лица в совершении правонарушений в области таможенного дела, которые направлены на более эффективную реализацию принципа презумпции невиновности.

8. В результате проведенного исследования сделан вывод, что для оспаривания решений таможенных органов, принятых в рамках предоставления государственных услуг, предусмотрен специальный правовой режим, закрепленный как в законодательных нормах, так и на подзаконном уровне. При этом выявлены факторы, влияющие на эффективность правовой регламентации процедуры оспаривания действий и решений таможенных органов, принятых в ходе предоставления государственных услуг.

На основе критического анализа действующих административных регламентов предоставления государственных услуг и предъявляемых к их содержанию требований выявлена необходимость в совершенствовании положений соответствующих разделов административных регламентов, посвященных досудебному обжалованию, по нескольким направлениям: по определению объекта обжалования, органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать жалобу заявителя в рамках предусмотренной процедуры, а также по определению результатов досудебного обжалования применительно к каждой процедуре либо инстанции обжалования.

Также обоснована необходимость приведения административных регламентов в соответствие с законодательством о порядке предоставления государственных услуг, в частности их положений,

закрепляющих форму, порядок подачи жалобы в досудебном порядке, а также сроки ее рассмотрения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Положения и выводы, полученные в результате проведенного исследования, могут применяться в ходе подготовки и преподавания курсов «Административное право», «Таможенное право». Изложенные в работе предложения и практические рекомендации могут быть использованы при совершенствовании законодательства об оспаривании решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, а также в правоприменительной деятельности как таможенных органов, так и иных органов государственной власти. Теоретические положения могут также использоваться в процессе создания учебной литературы.

Практическая значимость исследования состоит в анализе вопросов, которые уже возникли или могут возникнуть в судебной и правоприменительной практике. Поэтому некоторые его положения могут быть учтены и при непосредственном обращении с жалобой в вышестоящий таможенный орган или суд.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация выполнена на кафедре административного права Уральской государственной юридической академии, где она прошла рецензирование, была обсуждена и одобрена.

Отдельные положения диссертационного исследования нашли отражение в выступлении на VIII Межрегиональной научно-практической конференции «Механизм реализации и защиты прав личности» (г. Екатеринбург, 27 ноября 2009 г.).

Кроме того, некоторые сделанные в ходе исследования выводы и практические рекомендации относительно возникших при обжаловании конкретных видов таможенных актов проблем и возможных путей их решения нашли отражение в публикациях автора.

Сформулированные в ходе исследования практические выводы и рекомендации использовались автором при подготовке жалоб в вышестоящие таможенные органы, а также заявлений и жалоб в арбитражные суды различных инстанций.

Структура диссертационного исследования обусловлена целями и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования, определяются его цель и задачи, научная новизна, приводятся положения, выносимые на защиту, раскрываются объект, предмет, теоретическая, методологическая и эмпирическая база исследования, его теоретическое и практическое значение, приводятся сведения об апробации результатов исследования, его структуре.

Первая глава «Общая характеристика правового института оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц» состоит из трех параграфов, в которых дается общая характеристика рассматриваемого правового института, исследуются историческое развитие и современное состояние законодательства, посвященного исследуемой проблеме.

Первый параграф носит название «Конституционно-правовые основы, сущность и значение оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц».

Основу права на оспаривание решений и действий любых органов государственной власти составляет право граждан на обращения. Основным источником регулирования правоотношений в сфере рассмотрения обращений граждан является Конституция Российской Федерации.

Важнейшим средством защиты невластных субъектов от неправомерных действий государственных органов выступает такой вид обращения, как жалоба. Конституция РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод и определяет, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Значение правового института оспаривания решений и действий органов государственной власти обусловлено выполняемыми им функциями, а именно: разрешение споров, возникающих между властными и невластными субъектами в процессе осуществления государственного управления; контроль за соблюдением должностными лицами требований законодательства при осуществлении властных полномочий (контроль за соблюдением законности); достижение единообразия в применении нормативных положений, устанавливающих порядок реализации полномочий властных субъ-

ектов административных правоотношений при осуществлении ими государственного управления.

Однако наряду с институтом оспаривания в Российской Федерации действуют и иные механизмы защиты прав и законных интересов граждан и организаций. К их числу относятся: деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, осуществление органами прокуратуры надзора за соблюдением законодательства.

Анализ сформулированных в научной литературе понятий и правовых признаков жалобы, а также их классификаций позволил сделать вывод, что жалоба на решение, действие (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц является одним из видов специальной административной жалобы. Вместе с тем специфика данного вида жалоб во многом определяется не только присущими им правовыми признаками, о которых ведется речь в специальной литературе, но и особенностями таможенных правоотношений, в рамках которых нарушаются те или иные права их невластных участников и возникает необходимость в их защите. Специфика же таможенных правоотношений определяется осуществлением таможенными органами возложенных на них функций в рамках того или иного вида деятельности (в том числе при реализации таможенных процедур как специальной разновидности административных процедур).

Во **втором параграфе** «История развития законодательства об оспаривании решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц» анализируется история развития законодательства в рассматриваемой сфере, начиная с конца 60-х гг. XX в., поскольку многие его положения послужили основой для норм, регламентирующих порядок обжалования в действующем законодательстве. При этом указанный анализ проводится по нескольким направлениям: во-первых, закрепление норм, посвященных праву граждан на обращения и подачу жалоб, на конституционном уровне; во-вторых, развитие законодательства, регламентирующего как административный, так и судебный порядок оспаривания; в-третьих, развитие таможенного законодательства и появление в нем специальных положений, посвященных вопросам обжалования.

Впервые в истории развития законодательства об обжаловании решений и действий таможенных органов в административном по-

рядке процедура обжалования была предусмотрена в специальном нормативном правовом акте в 1993 г. (раздел XIII Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 г.). С этого момента жалоба на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц приобрела статус специальной административной жалобы, поскольку стала отвечать всем соответствующим данному виду правовым признакам. Вместе с тем кодекс предусматривал некоторые положения, которые фактически препятствовали реализации права на обжалование решений и действий таможенных органов (в частности, возможность «поворота к худшему» по результатам рассмотрения жалобы, невозможность повторной подачи жалобы в установленные сроки в случае ее отзыва по каким-либо причинам). Указанные недостатки были устранены новым законодательным актом – Таможенным кодексом Российской Федерации 2003 г., который закрепил нормативные положения, послужившие основой административного порядка обжалования, предусмотренного действующим таможенным законодательством.

В **третьем параграфе** «Нормативно-правовая основа права граждан и юридических лиц на обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц» анализируется современное состояние законодательства об обжаловании таможенных актов.

Конфликтные ситуации между лицами, перемещающими товары через таможенную границу, и таможенными органами возникают при осуществлении таможенными органами функций и государственно-властных полномочий в области таможенного регулирования и таможенного дела. Поэтому автором сделан вывод, что вопрос о нормативно-правовой основе права граждан и юридических лиц на оспаривание решений и действий таможенных органов напрямую связан с вопросом о видах деятельности, осуществляемых таможенными органами Российской Федерации.

В результате анализа действующего законодательства, предусматривающего функции и полномочия таможенных органов, а также точек зрения, изложенных по данному вопросу в специальной литературе, были выделены следующие виды деятельности таможенных органов: нормотворческая, фискальная, деятельность в сфере таможенного дела, правоохранительная, деятельность по предоставлению государственных услуг (в том числе разрешительная

и информационно-консультационная), деятельность по рассмотрению жалоб на решения, действия (бездействие) нижестоящих таможенных органов и их должностных лиц. Осуществление перечисленных видов деятельности регламентируется нормами не только таможенного, но и других отраслей законодательства.

Системный анализ различных аспектов деятельности таможенных органов позволил сделать вывод, что правовой режим оспаривания решений и действий таможенных органов определен нормами ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Специальный порядок обжалования законодательно предусмотрен: во-первых, для решений таможенных органов, принятых в рамках предоставления государственных услуг; во-вторых, для постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных таможенными органами; в-третьих, для решений и действий, осуществляемых таможенными органами в рамках уголовного процесса (в ходе оперативно-розыскной деятельности, проведения дознания и неотложных следственных действий по уголовным делам); в-четвертых, для решений, связанных с прохождением службы в таможенных органах.

Также обосновывается, что обжалование решений и действий таможенного органа, принимаемых или совершаемых при осуществлении каждого вида деятельности, имеет свою специфику. Такая специфика, несмотря на некоторое сходство в процедурных вопросах оспаривания, определяется для каждого вида деятельности основаниями возникновения спора; выявлением решений и действий, которые подлежат оспариванию (объекта обжалования); установлением прав, свобод и законных интересов, которые нарушены обжалуемыми действиями и решениями. В конечном счете все указанные факторы вкупе с конкретным видом деятельности таможенного органа и влияют на правовой режим защиты нарушенных прав и определяют процедуру оспаривания.

Существенное значение в области защиты прав и свобод человека и гражданина занимают нормы международного права. Анализ действующего законодательства, регулирующего оспаривание решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, позволяет сделать вывод о том, что в нем предусмотрены основные гарантии и требования международных стандар-

тов в области права граждан на оспаривание решений и действий органов государственной власти вообще и таможенных органов в частности.

Таким образом, в настоящий момент нормативно-правовая основа права граждан и юридических лиц на обжалование решений и действий таможенных органов представляет собой комплексный правовой институт, включающий в себя: во-первых, нормы, закрепленные в Конституции РФ; во-вторых, нормы, предусмотренные международными правовыми актами; в-третьих, нормы, содержащиеся в принятых в развитие положений Конституции РФ законодательных актах; в-четвертых, нормы, закрепленные в нормативных актах подзаконного уровня (административных регламентах, посвященных предоставлению таможенными органами государственных услуг).

Вторая глава «Порядок оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц» состоит из трех параграфов, в которых анализируются понятие и признаки объекта обжалования, а также процессуальные особенности административного и судебного порядка оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц.

Первый параграф носит название «Понятие и признаки таможенных актов как объекта обжалования». Вопрос о понятии и признаках объекта обжалования напрямую связан с вопросом о такой специфической разновидности административно-правового спора, как таможенный спор. Таможенный спор представляет собой сложное, комплексное правоотношение, имеющее свою структуру. На основании изложенных в специальной литературе точек зрения о структуре таможенного спора автором сделан вывод, что необходимо различать такие понятия, как предмет спора и объект спора, а также соответственно предмет обжалования и объект обжалования. Предметом спора (как и предметом жалобы) будут являться непосредственно нарушенные и требующие восстановления права, обязанности и законные интересы невластного субъекта таможенных правоотношений, а объектом спора (и объектом обжалования) – сами решения и действия (бездействие) таможенного органа, которыми эти права нарушены, как форма внешнего выражения воли властного субъекта таможенных правоотношений.

В качестве объекта обжалования (исходя из формулировок норм действующего законодательства) в литературе рассматриваются дей-

ствия (бездействие) органов государственной власти или их должностных лиц, а также принимаемые ими решения, которые послужили причиной нарушения прав и законных интересов граждан. Однако в научной литературе высказано также мнение, что родовым понятием для определения объекта обжалования является категория «административный акт» или «правовой акт управления». Применительно к правовому институту оспаривания решений и действий (бездействия) таможенных органов автором введено обобщающее условное понятие «таможенный акт» или «акт таможенного органа».

В диссертации аргументируется, что при определении объекта обжалования и непосредственно при подаче жалобы следует учитывать, что таможенный акт имеет разнообразные формы (решение должностного лица может быть выражено в проставлении соответствующих отметок в декларации на товар или декларации таможенной стоимости).

Автором сделан вывод, что при решении вопроса об объекте обжалования целесообразно использовать в разумных пределах и метод общей клаузулы (выраженный в праве на обжалование любого таможенного акта при соблюдении установленных условий), и перечневый метод (предусматривающий указание в законодательстве права на обжалование конкретного таможенного акта), поскольку определение и закрепление всех возможных вариантов решений и действий, которые могут быть обжалованы, в каком-либо нормативном правовом акте является очень сложным и трудоемким.

Завершается параграф рассмотрением вопроса о понятии должностного лица, а также о признаках (критериях), которым должен отвечать объект обжалования. Анализ указанных критериев позволил сделать вывод, что их формулировки предопределены историческим развитием законодательства СССР и Российской Федерации об обжаловании решений и действий органов государственной власти.

Второй параграф «Административный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов» посвящен особенностям административного порядка обжалования, предусмотренного законодательством о таможенном регулировании, а также возможным путям его совершенствования.

Аргументируется, что использование понятия «административный порядок обжалования» является более верным (чем использо-

вание понятий «досудебный порядок обжалования» или «внесудебный порядок обжалования»), поскольку оно подчеркивает самостоятельный характер такого порядка и его значение наравне с судебным, а также учитывает сложившуюся в науке административного права классификацию жалоб по порядку их рассмотрения.

В результате системного анализа действующего законодательства автор приходит к выводу, что необходимо законодательно закрепить норму об обязательной регистрации жалобы в трехдневный срок с момента ее поступления в таможенный орган, а также внести изменения в нормы, касающиеся срока рассмотрения жалобы и принятия решения об отказе в рассмотрении жалобы по существу, в которых предусмотреть, что указанные сроки должны исчисляться именно с момента регистрации жалобы, а не с момента ее поступления. Внесение этих изменений позволит привести положения ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» в соответствие с положениями ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

При рассмотрении изложенных в литературе точек зрения о введении обязательного досудебного обжалования таможенного акта в вышестоящем таможенном органе перед обращением в суд с соответствующим заявлением сделан вывод, что существующий альтернативный порядок более демократичен, более удобен для лица, так как оно само выбирает процедуру обжалования. Необходимости введения обязательного административного порядка обжалования нет, поскольку Конституция РФ предоставляет лицу право самостоятельно определить порядок защиты нарушенных прав и свобод. Объективно подходя к вопросу о выборе порядка обжалования, нужно анализировать достоинства и недостатки каждого способа, а также факторы, которые влияют на эффективность его использования.

Автором аргументируется, что выделение решения таможенного органа по жалобе в качестве самостоятельного объекта обжалования нецелесообразно, поскольку его обжалование отдельно от первоначально обжалуемого решения или действия не приведет к достижению целей защиты нарушенных прав лица при принятии первоначального решения или совершении действия, поскольку сама по себе отмена решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы, никак не влияет на те решения или действия в области таможенного дела, которыми были нарушены права заявителя. Верным

является путь, при котором лицо обращается с жалобой, предметом которой одновременно будет как первоначальное решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, так и решение вышестоящего органа по жалобе. Это позволит одновременно обеспечить защиту заинтересованного лица и восстановление его нарушенных прав путем отмены неправомерного решения в области таможенного дела и решения по жалобе на указанный акт, которым он признан правомерным.

На основании анализа действующего законодательства и позиций, изложенных в специальной литературе, сделан вывод, что одним из основных недостатков административного порядка обжалования таможенных актов является отсутствие у лица, подавшего жалобу, возможности личного участия в ее рассмотрении. Поэтому предлагается закрепить принцип непосредственного участия заявителя в рассмотрении жалобы, а также его процессуальный статус.

Автор поддерживает также высказанное в литературе предложение о введении коллегиального рассмотрения жалоб.

Кроме того, административному порядку рассмотрения жалоб, предусмотренному законодательством о таможенном регулировании, присущи такие недостатки, как: отсутствие критериев определения уважительности причин пропуска срока на подачу жалобы, влияющих на возможность его восстановления; отсутствие формы решения об отказе в рассмотрении жалобы по существу и порядка его доведения до сведения лица, подавшего жалобу; отсутствие в законе оснований для продления срока рассмотрения жалобы.

Завершается параграф рассмотрением вопроса об осуществлении таможенными органами ведомственного контроля. Анализ сущности данного правового явления позволяет сделать вывод о том, что ведомственный контроль при более подробном нормативном регулировании порядка его осуществления может стать дополнительной гарантией обеспечения и механизмом защиты прав граждан при взаимодействии с таможенными органами. Поэтому развитие законодательства и практики применения ведомственного контроля таможенных органов с установлением возможности и порядка обращения лиц с заявлениями о его проведении также является одним из направлений совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

Третий параграф «Процессуальные особенности оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов в судебном

порядке» посвящен сущности и процессуальным особенностям оспаривания таможенных актов в судебном порядке.

Судебная защита рассматривается как наиболее действенный и эффективный механизм защиты прав, свобод и законных интересов заинтересованных лиц. Судебный контроль за деятельностью органов публичной администрации является одной из функций суда и состоит в разрешении административно-правовых споров и в контроле за законностью актов указанных органов. Поэтому сущность судебного порядка разрешения таможенных споров заключается в том, что он является механизмом судебного контроля по проверке законности решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц с целью защиты прав и законных интересов невластных субъектов таможенных правоотношений.

Автор делает вывод, что рассмотрение судами таможенных споров, являющихся специфической разновидностью административно-правовых споров, охватывается понятием «административное судопроизводство» и представляет собой один из его видов или направлений.

Одна из основных процессуальных особенностей рассмотрения таможенных споров в судебном порядке − решение вопроса о подведомственности данной категории дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам. Подведомственность дел об оспаривании решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц зависит от того, в рамках каких отношений принято спорное решение или совершено действие (правовой режим перемещения и декларирования товаров и уплаты таможенных платежей), и от статуса участника таможенных отношений. На основе анализа судебной практики обосновывается, что на определение подведомственности, помимо статуса участника таможенных правоотношений и правового режима, в рамках которого перемещаются товары, может влиять также вид деятельности таможенного органа (например, проведение таможней оперативно-розыскных мероприятий), при осуществлении которого возникла конфликтная ситуация.

В качестве одной из особенностей судебного порядка оспаривания таможенных актов названо определение объекта обжалования. В ходе анализа судебной практики сделан вывод, что наиболее часто в судебном порядке оспариваются решения таможенного органа, принятые в сфере таможенного дела. В диссертации приведен

примерный перечень решений таможенных органов, которые могут стать объектом обжалования, а также их возможные классификации, данные в специальной литературе. Доказывается, что дать исчерпывающий перечень таможенных актов, соответствующих критериям, при наличии которых они могут быть оспорены в судебном порядке, практически невозможно. Решения в рамках каждой из групп различаются между собой как в принципе по виду, так и по основаниям принятия (в случае сравнения решений одного и того же вида).

Еще одной процессуальной особенностью рассмотрения таможенных споров в судебном порядке выступают специальные правила исчисления срока обращения в суды с соответствующим заявлением. Анализ судебной практики позволяет сделать вывод, что особенности исчисления сроков обращения в суд с заявлением об оспаривании таможенных актов в судебном порядке, напрямую связаны с объектом обжалования. При осуществлении таможенного контроля за перемещением товаров и транспортных средств таможенные органы последовательно принимают разнообразные решения, причем одни из них могут стать основанием для принятия других. Поэтому лицо может обжаловать в судебном порядке последнее принятое решение в предусмотренный трехмесячный срок, при этом срок для обжалования принятых до этого решений может истечь, однако суд должен проверить их законность, поскольку они являются основанием для принятия оспариваемого решения. Таким образом, при рассмотрении дела об оспаривании конкретного решения таможенного органа следует оценивать законность других таможенных актов, послуживших основанием для его принятия, даже если данное дело рассматривается за пределами предусмотренного для оспаривания срока.

Третья глава «Практические проблемы оспаривания отдельных видов решений таможенных органов» состоит из двух параграфов, в которых анализируются проблемы, возникающие при оспаривании отдельных видов таможенных актов.

Первый параграф носит название «Проблемы обжалования постановлений таможенных органов по делам об административных правонарушениях в арбитражных судах».

Одним из актуальных на практике является вопрос об установлении таможенным органом вины юридического лица в соверше-

нии административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ. Анализ судебной практики позволил выделить два направления в решении данного вопроса: 1) поскольку таможенное законодательство предусматривает право лица по проведению проверочных мероприятий в отношении товара (в частности, осмотра товара до подачи декларации), значит, оно имеет возможность обнаружить незадекларированный товар и принять соответствующие меры, чтобы не допустить совершение правонарушения, вина лица в совершении указанного правонарушения имеется (юридическое лицо не реализует предоставленную ему законом меру возможного поведения); 2) право предполагает юридическую возможность совершить определенные действия, которая обусловлена принципом диспозитивности: лицо само решает, совершать или нет такое действие; к нему не могут быть применены какие-либо негативные последствия за совершение или несовершение этого действия (неиспользование предоставленного права не является общественно вредным, противоправным). Автор полагает, что для решения указанной проблемы суды при рассмотрении дел этой категории должны исследовать фактические обстоятельства совершения правонарушения. Чем больше фактических обстоятельств установлено при производстве по делу, тем более очевиден вывод о наличии в действиях юридического лица состава административного правонарушения.

Особенности оспаривания постановлений таможенных органов по делам об административных правонарушениях связаны и с процедурой рассмотрения заявлений в рамках арбитражного судопроизводства. В свете изменений арбитражного процессуального законодательства данные особенности касаются, прежде всего, порядка обжалования судебных актов, вынесенных в результате рассмотрения заявлений об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности, и связываются законодателем с суммой наложенного на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя административного штрафа. В диссертации обозначены возникающие на практике проблемы и предлагаются возможные пути их решения. Сделан вывод, что в случае несоответствия оспариваемого судебного акта установленным критериям арбитражный суд вправе возвратить кассационную жалобу заявителю или прекратить производство по ней.

Помимо указанных выше актуальным является вопрос о возможности взыскания таможенным органом судебных издержек в случае

признания арбитражным судом правомерным его решения о привлечении к административной ответственности. Автор выделяет два подхода к его решению. Согласно первому административный орган является равноправным участником процесса и имеет право обратиться в арбитражный суд с заявлением о распределении судебных издержек. Второй подход обусловлен правовой позицией Конституционного суда РФ, согласно которой государственный контроль, осуществляемый административными органами, и все совершаемые по результатам его проведения действия должны финансироваться за счет средств федерального бюджета. Расходы административного органа, исходя из природы правоотношений, послуживших основанием возникновения судебного разбирательства, не представляют собой убытков и не могут быть взысканы в качестве судебных издержек.

Второй параграф носит название «Проблемы оспаривания решений, принимаемых таможенными органами при предоставлении государственных услуг». Анализ судебной и правоприменительной практики показывает, что таможенные органы зачастую неверно применяют и толкуют нормы права, регулирующие порядок осуществления административных процедур и принятия решений по итогам их осуществления, что в свою очередь влечет обжалование заинтересованными лицами соответствующих решений таможенных органов.

Порядок предоставления государственных услуг определяется различными административными регламентами. Каждый из них должен в соответствии с предъявляемыми к их содержанию требованиями включать раздел, посвященный досудебному (внесудебному) порядку обжалования.

Анализ содержания разделов административных регламентов ФТС России, посвященных обжалованию решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, показывает, что в данные регламенты переносятся нормы закона о таможенном регулировании, касающиеся всех аспектов подачи жалобы в вышестоящий таможенный орган и ее рассмотрения.

Автором сделан вывод, что в соответствующем административном регламенте должна закрепляться специфика обжалования тех или иных решений или действий, так как в конечном счете административный регламент регулирует лишь часть отношений, склады-

вающихся между гражданами и юридическими лицами и таможенными органами. С этой целью предложена модель раздела административного регламента ФТС России, посвященного досудебному (внесудебному) обжалованию. В него предлагается включить два подраздела: 1) общие положения о порядке рассмотрения жалоб; 2) специальные нормы, опосредующие порядок рассмотрения жалоб и учитывающие специфику регулируемых отношений (в данный подраздел следует включить нормы, посвященные предмету досудебного (внесудебного) обжалования; нормы, определяющие органы государственной власти и должностных лиц, которым может быть направлена жалоба заявителя в досудебном (внесудебном) порядке; нормы, предусматривающие результат досудебного (внесудебного) обжалования применительно к каждой процедуре либо инстанции обжалования).

Недостатком административных регламентов, принятых Федеральной таможенной службой РФ, является также несоответствие их положений о сроках рассмотрения жалоб вышестоящим таможенным органом либо должностным лицом, а также положений о форме, в которой может быть подана жалоба, и порядке ее подачи нормам ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Анализ судебной и правоприменительной практики позволил выделить еще одно направление совершенствования регламентного регулирования предоставления государственных услуг таможенными органами: это более четкая детализация совершения таможенными органами различных административных процедур при предоставлении государственных услуг, что позволит снизить количество оспариваемых решений и действий в вышестоящих таможенных органах и в суде.

В **заключении** изложены основные выводы диссертационного исследования, указаны возможные пути решения возникающих при оспаривании таможенных актов практических проблем, сделан ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы

В рецензируемых научных журналах, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии

1. *Горбунов С. С., Каримов Д. А.* Как не превратить указанное в статье 127 Таможенного кодекса РФ право в обязанность, но в то же время не допустить совершение правонарушения? // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа. – 2010. − № 2 (14). – С. 87−92. – 0,4 п. л. (соавторство не разделено).

2. *Горбунов С. С., Каримов Д. А., Поротникова Е. А.* Исследование таможенными органами доказательств, представленных физическими и юридическими лицами при реализации их прав // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа. – 2011. − № 1 (17). – С. 75−80. – 0,35 п. л. (соавторство не разделено).

3. *Горбунов С. С., Каримов Д. А.* Взыскание таможенным органом судебных издержек в случае признания судом законным его решения о привлечении к административной ответственности // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа. – 2011. − № 3 (19). – С. 96−100. – 0,35 п. л. (соавторство не разделено).

В иных научных журналах и изданиях

1. *Горбунов С. С., Каримов Д. А., Опалев Р. О.* Об установлении судом вины правонарушителя при проверке юрисдикционного постановления // Арбитражная практика. – 2009. − № 9. – С. 56−59. − 0,375 п. л. (соавторство не разделено).

2. *Горбунов С. С.* Административная жалоба как средство защиты прав граждан // Механизм реализации и защиты прав личности: материалы VIII Межрегиональной научно-практической конференции (27 ноября 2009 г.) / отв. ред. М. В. Гончаров. − Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2010. – С. 80−87. − 0,475 п. л.

3. *Горбунов С. С., Каримов Д. А., Крупина М. С., Поротникова Е. А.* Новый порядок обжалования судебных решений по «незначительным» штрафам // Арбитражная практика. – 2011. − № 6. – С. 78−84. − 0,525 п. л. (соавторство не разделено).

4. *Горбунов С. С., Каримов Д. А., Мазаев К. Л.* Что может суд проверочной инстанции // Российская правовая газета «ЭЖ-Юрист». – 2011. − № 35 (689). – С. 7. – 0,325 п. л. (соавторство не разделено).

5. *Горбунов С. С., Каримов Д. А., Крупина М. С., Поротникова Е. А.* Новая практика обжалования нескольких судебных актов по «незначительным» штрафам // Арбитражная практика. – 2011. − № 11. – С. 78−85. – 0,525 п. л. (соавторство не разделено).

Подписано в печать 11.04.12.
Бумага писчая. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,50. Уч.-изд. л. 1,48.
Тираж 150 экз. Заказ № 20

Отдел дизайна и полиграфии
Издательского дома
«Уральская государственная юридическая академия».
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23

ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ
«Уральская государственная юридическая академия»