

**ОСОБЕННОСТИ ДОСУДЕБНОГО ПОРЯДКА ОБЖАЛОВАНИЯ  
РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ) ТАМОЖЕННЫХ  
ОРГАНОВ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ**

**О. В. Гречкина**

*Южно-Уральский государственный университет*

Поступила в редакцию 3 июня 2009 г.

**Аннотация:** рассмотрены проблемы введения досудебного порядка обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. Автором внесено предложение о том, что обжалование в таможенных органах может являться административной преюдицией для дальнейшего рассмотрения жалобы в административных квазисудебных органах или в рамках административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** жалоба, таможенные органы.

**Abstract:** in our article we have issued the problems of the pre-trial order of appeal the resolutions, performance and negative performance of the custom authority and their acting officers. The author made a suggestion that the appeal in the custom authority can be the administrative prejudice for the further consideration of a case in the administrative quasi-judicial agency or within administrative legal procedure.

**Key words:** complaint, customs bodies.

В настоящее время особую значимость приобрели вопросы внедрения механизма досудебного обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц. Не случайно одним из приоритетных направлений административной реформы является именно эта сфера деятельности публичной власти.

По числу обращений в Европейский суд по правам человека Россия является лидером, занимает третье место по количеству жалоб на действия милиции (полиции). Оценивая эту ситуацию, Совет Европы выдал рекомендации, в которых в первую очередь отмечается, что в России должна быть четко отлажена система разрешений заявлений в органах государственной власти.

В органах государственной власти Российской Федерации также остро стоит вопрос о введении досудебной стадии административного судопроизводства. По вопросам возможностей и перспектив развития досудебного обжалования в Правительстве Российской Федерации и Центре стратегических разработок проведены «круглые столы». Правительство Российской Федерации утвердило концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 гг. Эти документы указывают на необходимость внедрения механизмов досудебного административного обжалования

решений и действий государственных органов и их должностных лиц<sup>1</sup>. Основными целями административной реформы провозглашены, во-первых, выработка эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с невластными субъектами (гражданами, индивидуальными предпринимателями, предприятиями, учреждениями и другими институтами гражданского общества), во-вторых, рассмотрение административных дел и жалоб уполномоченным органом в установленные динамичные сроки по четкой (простой) административной процедуре с полным набором дополнительных гарантий для невластных субъектов.

Данную идею поддержало и высшее судебное сообщество, признавая целесообразным законодательное закрепление альтернативных средств разрешения споров (путем переговоров, посредничества, консультаций и т.п.) и предлагая предусмотреть в законодательстве обязательность процедуры досудебного урегулирования административного спора, прежде всего, для юридических лиц и граждан-предпринимателей<sup>2</sup>.

В свою очередь, конституционные положения о праве граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом, служат конституционно-правовой базой для создания в России института обжалования.

В то же время в правовой литературе выражается мнение о необходимости принятия единого нормативного акта, регулирующего порядок досудебного обжалования. Например, профессор В. Д. Сорокин, предлагая принять документ в виде «Основ административно-процессуального законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», в свое время разработал структуру такого документа, которая включает в себя раздел «Производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций», содержащий общие и процедурные вопросы административного обжалования<sup>3</sup>.

Как видим, смысл актуализации данного вопроса заключается в известной стратегии введения досудебного порядка обжалования, особенно это касается таможенных органов, поскольку наиболее часто встречающимся предметом административного обжалования и судебного оспаривания являются решения, действия (бездействие) таможенных органов Российской Федерации и их должностных лиц.

Действующий Таможенный кодекс Российской Федерации довольно конкретно регламентирует порядок административного обжалования ре-

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах» (в ред. от 28.03.2008) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

<sup>2</sup> См.: Постановление VI Всероссийского съезда судей от 2 декабря 2004 г. URL: file:/// A:\ съезд.htm.

<sup>3</sup> См.: Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 427—429.

шений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, что, несомненно, служит сдерживающим фактором произвола со стороны таможенных чиновников. Вместе с тем Кодекс наделяет лиц правом выбора первоначального пути обжалования: либо с жалобой на решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц обращаться непосредственно в суд, арбитражный суд, либо — в таможенный орган, т.е. не требуется обязательное соблюдение досудебного порядка урегулирования споров. В случае одновременной подачи жалобы в таможенный орган и в суд такая жалоба рассматривается только судом, и факт принятия к рассмотрению последним является основанием для отказа в рассмотрении жалобы таможенным органом.

Судебный способ защиты прав и свобод граждан рассматривается в настоящее время как наиболее универсальный. 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 не зависимы от других ветвей власти и наделены конституционными гарантиями этой независимости (гласность судопроизводства, устное и непосредственное исследование всех обстоятельств дела, состязательность процесса и т.д.). Несомненно, 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 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.

Вместе с тем нельзя исключать участие в процессе защиты прав и свобод граждан органов государственной власти (в том числе таможенных органов), в которые по-прежнему поступает значительное количество жалоб. Такое положение создается рядом причин. Во-первых, это связано с тем, что обеспечение и охрана прав граждан является одной из функций таможенных органов. Во-вторых, практика показывает, что граждане предпочитают обращаться в административные инстанции, поскольку это удобнее, привычнее, связано с психологическим фактором и уровнем общей правовой культуры<sup>4</sup>. Следует также отметить заинтересованность таможенных органов в развитии и укреплении досудебного порядка обжалования. Повышение эффективно-

---

<sup>4</sup> Возможности и перспективы правового регулирования досудебного обжалования действий (решений) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц гражданами и организациями : протокол семинара Центра стра-

сти и качества рассмотрения жалоб становится одним из приоритетных направлений их деятельности. Так, на Всероссийском совещании руководителей правовых подразделений таможенных органов в апреле 2005 г. отмечалось, что «нуждаются в переосмыслении прежние подходы в отстаивании интересов таможенных органов... 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»<sup>5</sup>.

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, развитием и воплощением в жизнь системы ведомственного контроля в деятельности таможенных органов, а также иными различными внутриведомственными мероприятиями, направленными на выявление и устранение спорных ситуаций в досудебном порядке. Можно привести такие примеры, как: проведение акций «На что жалуетесь?», «Добро пожаловаться», охвативших все регионы России<sup>6</sup>. Данные мероприятия позволяют таможенным органам адекватно оценивать свою деятельность, выявлять недостатки организационного и нормативно-правового характера в работе, разбираться в причинах и условиях, способствующих возникновению жалоб, а следовательно, предотвращать в дальнейшем возникновение таких жалоб.

В ходе проведения указанных акций граждане и участники внешнеэкономической деятельности имеют возможность разобраться в правильности применения ими и таможенными органами таможенного законодательства, обратиться с конкретной жалобой и разрешить спорную ситуацию, не доводя дело до судебного разбирательства, получить консультации относительно порядка обжалования решений таможенных органов в сфере таможенного дела, видов решений таможенных органов, которые могут быть приняты по результатам рассмотре-

---

тегических разработок от 15 апреля 2005 г. URL:[http://www.csr.ru/event/original\\_620.stm](http://www.csr.ru/event/original_620.stm).

<sup>5</sup> Письмо ФТС России от 27 марта 2006 г. № 01-06/9848 «О ведомственном контроле деятельности таможенных органов» (официально опубликовано не было).

<sup>6</sup> В Московской западной таможне прошла акция «На что жалуетесь?». Пресс-служба Федеральной таможенной службы России. 2005. 29 июня / Сайт Виртуальная таможня. URL:<http://www.vch.ru>.

ния жалоб, получить непосредственную помощь в написании текста жалобы.

В соответствии со ст. 45 Таможенного кодекса Российской Федерации любое лицо вправе обжаловать решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, если такими 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. С жалобой на решение, действие (бездействие) лицо может обратиться лично либо через своего представителя, полномочия которого должны быть подтверждены надлежащим образом.

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<sup>7</sup>.

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.). Действие — это осуществление какой-либо деятельности (от имени таможенного органа Российской Федерации или его должностного лица), с которой связано наступление юридических последствий. Бездействие необходимо понимать как невыполнение таможенным органом или его должностным лицом обязанности по принятию определенного решения или совершению определенного действия.

Предусмотренный ст. 47 действующего Таможенного кодекса Российской Федерации порядок обжалования существенно отличается от ранее закрепленного в ст. 407 Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 г. и призван исключить возможность рассмотрения жалобы вышестоящим должностным лицом, кроме случаев обжалования решения, действия (бездействия) должностного лица таможни или таможенного поста в упрощенном порядке. Жалоба на решение, действие (бездействие) должностного лица таможенного органа подается в таможенный орган, в котором проходит службу это лицо. Несомненным пре-

<sup>7</sup> Письмо Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 01-06/3075 «О направлении рекомендаций по применению главы 7 Таможенного кодекса Российской Федерации» (документ официально опубликован не был).

имуществом такого подхода является то, что лицо освобождается от необходимости разбираться порой в весьма запутанной системе подчиненности должностных лиц таможенных органов<sup>8</sup>.

В соответствии с п. 1 ст. 47 Таможенного кодекса Российской Федерации 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 приобщены лицом. Согласно п. 2 ст. 47 Таможенного кодекса Российской Федерации 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.

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. Следует заметить, что Таможенный кодекс Российской Федерации 1993 г., закрепляя в разделе XIII порядок обжалования, требовал обязательного первоначального обжалования в вышестоящий таможенный орган, в противном случае жалоба, направляемая в суд, оставалась без рассмотрения.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным закрепить ранее действующий обязательный досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. Такое обжалование в таможенных органах может являться административной преюдицией для дальнейшего рассмотрения жалобы в административных квазисудебных органах или в рамках административного судопроизводства. Кроме того, особенностью процедур обжалования в таможенных органах может быть сохранение в таможенном законодательстве упрощенного порядка обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц таможенных органов. Это тяжбы в связи с перемещением через таможенную границу товаров,

---

<sup>8</sup> Письмо Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 29 января 2004 г. № 01-06/3075.

стоимость которых не превышает 1,5 млн руб., и (или) одного транспортного средства (ст. 57 Таможенного кодекса Российской Федерации).

В поддержку данного мнения следует отметить несомненные достоинства досудебного порядка обжалования. Так, досудебный порядок обжалования не требует дополнительных затрат (в отличие от обращения в суд), может быть достаточно эффективным и быстрым, 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 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 уяснить позицию вышестоящего таможенного органа, что впоследствии может помочь лицу, подавшему жалобу, при необходимости правильно подготовиться к судебному рассмотрению спора. 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.

Подводя итог вышесказанному, следует сделать вывод, что наряду с совершенствованием судебного порядка рассмотрения обращений граждан и организаций представляется чрезвычайно важным и актуальным осуществлять внедрение, развитие, совершенствование и правовое регулирование досудебного порядка защиты прав граждан и организаций во взаимоотношениях с органами государственной власти. Эффективное сочетание судебного и досудебного способов обжалования действий (бездействия) и решений органов государственной власти, органов местного самоуправления может обеспечить развитие демократических начал в жизни гражданского общества, повысить заинтересованность граждан в управлении государством.