



на правах рукописи

Давыдович Инна Васильевна

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В АДМИНИСТРАТИВНО-
ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право; финансовое право;
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

30 ОКТ 2008

Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования
«Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Позднышов Алексей Николаевич.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, доцент
Тимошенко Иван Владимирович;
кандидат юридических наук, доцент
Дригола Эдуард Владимирович.

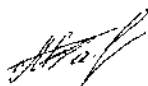
Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования «Ростовский филиал Российской ака-
демии правосудия»

Защита состоится 26 ноября 2008 г. в 12 часов на заседании региональ-
ного диссертационного совета Д. 203.011.02 при Федеральном государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования «Рос-
товский юридический институт МВД России» по адресу: г. Ростов-на-Дону, ул.
Маршала Еременко, 83, ауд.502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального госу-
дарственного образовательного учреждения высшего профессионального обра-
зования «Ростовский юридический институт МВД России».

Автореферат разослан 18 октября 2008 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



А.Б. Мельниченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Введение в действие нового Таможенного кодекса РФ 2003 г., связанные с ним преобразования по оптимизации деятельности таможенной системы, а также вступление в силу с 1 октября 2004 г. новой редакции гл.16 КоАП РФ 2001 г., направленной на ужесточение административных мер к нарушителям таможенных правил, обусловили переход таможенных органов на новый вид административно-процессуальной деятельности юрисдикционного типа, изменили состав их правоохранительной функции.

При этом, как и следовало ожидать, расширение юрисдикционных полномочий таможенных органов увеличило число нарушений закона при принятии ими соответствующих решений в установленной сфере деятельности.

Нарушение законности должностными лицами таможенных органов, подмена правовых методов работы администрированием, приводят их к ошибочным решениям, многочисленным жалобам участников внешнеэкономической деятельности и граждан, актам реагирования органов прокуратуры, негативной судебной практике, большим судебным издержкам.

Постоянно проводимые проверки законности решений, принимаемых должностными лицами таможенных органов, свидетельствуют об отсутствии четкой системы организации качественного и эффективного применения правовых норм, действующих в сфере таможенного дела¹.

Несмотря на принимаемые меры, количество нарушений законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов остается большим. Это обусловлено незавершенностью процесса формирования нового российского таможенного законодательства, неверным толкованием и применением его материальных и процессуальных норм, низким уровнем правосознания и правовой культуры отдельных должностных лиц таможенных органов и населения страны.

¹ Приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1253 «О решении коллегии ГТК России «О Концепции правового обеспечения деятельности таможенных органов Российской Федерации и Программе ее реализации на 2001-2003 годы» // СПС «Гарант»

Нарушения законодательства при привлечении граждан к административной ответственности в таможенных органах носят распространенный характер²

Исходя из этого, в рамках административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов объективно необходимо, должна быть выделена проблема обеспечения законности.

Изучение проблемы обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов требует выделения и четкого определения ее проявления в различных видах процессуальных производств, анализа причин нарушений законности, выявления, оценки роли и значения юридических предпосылок общих условий обеспечения законности в установленной сфере деятельности

Изучение проблемы обеспечения законности также предполагает выработку предложений по правильной организации системы обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, эффективному применению специальных юридических и организационно-правовых средств контроля и надзора за обеспечением законности в установленной сфере деятельности.

Все вышеуказанное свидетельствует об актуальности проблемы обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, о необходимости проведения системного научного анализа ее теоретических и практических вопросов, что и явилось определяющим обстоятельством в выборе данной темы и направлений её исследования.

Степень разработанности проблемы. Проблемы, связанные с обеспечением законности в правоохранительной деятельности органов государственной власти, постоянно привлекают к себе внимание ученых. В современный период российской истории заметный вклад в их разработку внесли В.С. Афанасьев, В.В. Демидов, А.С. Дугенец, М.О. Ефремов, В.А. Зюзин, И.Ш. Киялханов, Ф.Е. Колонтаевский, П.И. Кононов, А.А. Михайлов, М.В. Никифоров, А.А. Никольская, В.А. Поникаров, О.В. Чекалина, А.А.Чечулина, А.Ю. Якимов и др.

В тоже время обеспечение законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, а также порядок право-

² Шалыгин Б.И. Состояние законности, работа органов прокуратуры и органов, наделенных административной юрисдикцией, в сфере административных правонарушений // Административное право 2008 № 1

применительной деятельности таможенных органов в целом, пока являются темой немногих самостоятельных исследований.

Вне поля зрения ученых-юристов во многом остаются вопросы, касающиеся специфических черт и видов производств административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, особенностей обеспечения законности в таможенных органах при производстве по административно-правовым жалобам и при производстве по делам об административных правонарушениях таможенных правил, проблемы обеспечения законности при производстве административно-процессуальных процедур таможенного контроля, а также основных направлений практики осуществления ведомственного контроля за обеспечением законности в установленной сфере деятельности и др.

Научные публикации по указанным вопросам появились сравнительно недавно и носят пока больше историко-правовой и постановочный, чем аналитический характер. Среди их авторов: О. Анганзоров, Д. Белоусов, О.В. Гречкина, Е.В. Давыдова, О.С. Жигалина, М.В. Завершинская, В. Каплунов, А.Б.Карпов, К.М. Кожевников, А.Н. Козырин, Г.В. Матвиенко, С.А. Мустафина, А.Б. Новиков, С.П. Рогожин, С.Ю. Соболевская, М.В. Степаненко, Н.А. Суслов, Т.Н. Трошкина, А.В. Черкаев, Д.В. Чермянинов, А.Юрьев и др.

Комплексного анализа проблемы профилактики нарушений законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, а также выработки предложений по упрочению законности в установленной сфере деятельности в условиях совершенствования таможенного администрирования и дальнейшего расширения практики осуществления ведомственного контроля пока не получили.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в сфере применения таможенными органами административно-процессуальных мер на различных стадиях всех видов юрисдикционных производств.

Предмет исследования составляют правовые нормы, регулирующие административно-процессуальную деятельность таможенных органов юрисдикционного типа и обеспечение в ходе этой деятельности законности, прав граждан, интересов государства и общества.

Цель исследования состоит в теоретическом анализе проблем профилактики нарушений законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, выработке предложений по упрочению законности в установленной сфере деятельности в условиях совершенствования таможенного администрирования и дальнейшего расширения практики осуществления ведомственного контроля.

Задачи исследования:

1) выделить основные признаки, специфические черты и виды производств административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов как нового состава их правоохранительной функции;

2) исследовать основные аспекты (сферы проявления) законности при применении таможенными органами административно-процессуальных мер юрисдикционного характера в установленной сфере деятельности, раскрыть их взаимосвязь и взаимозависимость;

3) раскрыть содержание правовой природы и организацию системы обеспечения законности при различных видах производств административно-юрисдикционной деятельности в таможенных органах;

4) проанализировать основные направления практики реализации специальных юридических и организационно-правовых средств контроля и надзора за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов;

5) выработать предложения по совершенствованию механизма обеспечения законности при применении таможенными органами административно-процессуальных мер в юрисдикционной деятельности.

Методологической основой исследования являются общенаучный диалектический метод и основанные на нем частные научные методы исследования: историко-правовой, сравнительно-правовой, юридико-догматический, логический методы в сочетании с системным анализом исследуемых явлений, методы анализа нормативной базы и обобщения практики ее применения, а также метод исследования документов.

Теоретической базой работы являются исследования по общей теории права, конституционного, административного, таможенного и уголовного права,

связанные с выявлением содержания процессуальных отношений в системе государственного управления, отраженные в трудах С.С. Алексеева, А.П. Алехина, А.А. Бахраха, А.Т. Боннер, С.Н. Братусь, В.М. Горшенева, Д.Н. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, И.В. Пановой, И.С. Перетерского, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А.Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, В.Е. Усанова и др.

Нормативную основу исследования составили законодательные и иные нормативно-правовые акты, регламентирующие основные принципы, виды, задачи административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, их компетенцию по данному вопросу.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики, правоприменительной практики таможенных органов (таможен, непосредственно подчиненных ФТС России; Северо-Западного, Южного и Дальневосточного таможенных управлений), органов транспортной прокуратуры, на основании которых выявлены факты, отражающие практическую деятельность субъектов всех уровней, направленную на эффективную защиту прав участников внешнеэкономической деятельности и граждан, интересов государства и общества. Это в свою очередь позволило обогатить документальную базу исследования, восполнило (в отдельных случаях) информационный вакуум, предоставляя данные, отсутствующие в других материалах.

Научная новизна диссертационного исследования определяется постановкой проблемы и рассмотрением круга вопросов, не являвшихся ранее предметом системного научного анализа. Диссертация является одним из немногих монографических исследований, посвященных вопросам обеспечения законности в новом виде административно-процессуальной деятельности таможенных органов юрисдикционного типа.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Исходя из функций и полномочий таможенных органов, в составе их административно-юрисдикционной деятельности могут быть выделены четыре вида производств: производство по административно-правовым жалобам, производство по делам об административных правонарушениях в области тамо-

женного дела, производство административно-процессуальных процедур таможенного контроля, дисциплинарное производство.

2. Правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов имеет существенные недостатки, что до момента вынесения решения по конкретному спору или индивидуальному делу не в полной мере создает основу для возникновения в их рамках административно-процессуальных отношений горизонтального типа, обеспечивающих одинаковый правовой уровень их участников и условия соблюдения законности.

3. Необходимость защиты прав граждан не только при вынесении решения (назначении наказания), но и на всех стадиях юрисдикционных производств административно-процессуальной деятельности таможенных органов, требует четкой регламентации принципа законности, что предполагает включение в таможенное законодательство нормы, устанавливающей принцип законности административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов. Законность в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов должны устанавливать не только её процессуальные нормы-гарантии, но и нормы, определяющие статус специальных субъектов юрисдикционного производства, порядок и условия единоличного и коллегиального рассмотрения дела, принятия по нему решения.

4. Наиболее остро проблему нормативного установления условий соблюдения принципа законности в целях обеспечения защиты прав граждан при рассмотрении дела и вынесении по нему решения ставит производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. Сформулировать норму о принципе законности для данного вида административного производства не позволяет специфичность структуры КоАП РФ, объединяющего в себе материально-правовые и процессуальные институты, устанавливающего различные правовые требования к процессу в зависимости от видов административных правонарушений, а также проблема декодификации законодательства Российской Федерации об ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела. Такая норма может быть сконструирована по аналогии со ст. 7 УПК РФ или со ст. 6 АПК РФ, устанавливающими

принципы законности при производстве по уголовному делу и при рассмотрении дел арбитражным судом.

5. Эффективность законности при производстве по административно-правовым жалобам в таможенных органах не обеспечивается в виду отсутствия целого ряда правовых гарантий и организационных основ, среди которых минимальные процессуальные права гражданина, направившего жалобу; наличие досудебного порядка обжалования только для физических лиц; регламентация личного приема граждан в недостаточно удобные для населения часы и дни приема; законодательно ослабленные сроки обязательной регистрации жалоб; отсутствие нормативно закрепленной специальной претензионной процедуры по восстановлению нарушенных имущественных прав участников ВЭД и граждан, а также наличие только одной, но не обособленной инстанции по производству административно-правовых жалоб, отсутствие системы досудебных апелляционных инстанций.

6. Проблемными вопросами обеспечения гарантий законности дисциплинарного производства в таможенных органах являются: отсутствие прямых правовых норм, закрепляющих необходимые формы и методы назначения служебной проверки, установления фактических обстоятельств дисциплинарного проступка; сроки проведения тех или иных процессуальных действий; меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке; перечень требований, относящихся к гласному сбору сведений и документальному оформлению материалов о дисциплинарном проступке; гарантии выявления признаков состава дисциплинарного проступка; процессуальные права должностного лица таможенного органа по делу которого осуществляется дисциплинарное производство, а также главное – ответственность должностных лиц в случаях признания изданных ими нормативных актов не соответствующими актам большей юридической силы и решений, отмененных при рассмотрении споров, возникающих из административно-правовых отношений.

7. Из-за отсутствия законодательно проведенной разницы между контролем и надзором правовое регулирование контрольно-надзорных полномочий таможенных органов в установленной сфере деятельности не стандартизировано. Система специальных субъектов ведомственной контрольно-надзорной

деятельности является сложной. Между многочисленными инструкциями и рекомендациями по обеспечению различных видов ведомственного контроля, его внутренними стандартами и документами по исполнению, полномочиями контролеров, методиками оценки их работы и т.д. не всегда присутствует системная взаимосвязь, сопоставимость критериев и оценок. Общественный контроль за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов не осуществляется.

8. Специальным юридическим и организационно-правовым средством обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов должно служить сочетание активного по своим полномочиям прокурорского надзора и обязательного по своим окончательным решениям судебного контроля. Анализ практики применения КоАП РФ и состояния законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов показывают, что прокуроры не смогли оптимально организовать надзорные функции. Вопросы совершенствования прокурорского надзора должны рассматриваться одновременно с вопросами модернизации законодательства, регулирующего этот надзор и эту деятельность. Для успешного решения проблемы обеспечения законности и защиты прав граждан, интересов государства и общества в сфере административных правоотношений в области таможенного дела необходимо создание предусмотренного Конституцией РФ административного судопроизводства.

Теоретическое значение исследования состоит в том, что оно вносит определенный вклад в развитие положений об административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов; восполняет пробелы в теории института законности в установленной сфере деятельности; формулирует концептуальный подход к совершенствованию административно-процессуальных норм, регламентирующих новый состав правоохранительной функции таможенных органов, с учетом изменений в законодательстве, судебной и правоприменительной практики.

Практическая значимость исследования определяется тем, что содержащиеся в нем выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования административно-процессуальной деятельности таможенных орга-

нов юрисдикционного типа и обеспечению в ходе этой деятельности законности, прав и свобод граждан могут быть использованы при внесении изменений в действующие: Таможенный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный закон «О службе в таможенных органах».

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации изложены в опубликованных работах автора, а также используются в учебном процессе, в частности, Ростовского юридического института МВД РФ при преподавании курсов «Административное право» и «Таможенное право».

Структура диссертационного исследования. Структура и объем работы соответствуют целям и задачам, поставленным перед исследователем. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка литературы. Объем и оформление диссертационного исследования соответствует требованиям, предъявляемым ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, степень ее научной разработанности, объект, предмет, цель и задачи диссертации, ее методология, научная новизна, в краткой форме излагаются полученные в ходе исследования результаты и выносимые на защиту положения

Первая глава диссертации «**Понятие законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов**» состоит из двух параграфов.

Первый параграф раскрывает *сущность административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.*

По мнению автора административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов является видом их административно-процессуальной деятельности, обладает всеми свойственными последней признаками, ей присущи специфические черты и производства, которые позволяют рассматривать ее в качестве самостоятельного вида административного процесса. Административно-юрисдикционная деятельность таможенных органов связана, прежде всего, с осуществлением ими охранительной функции, оказанием принудительного воздействия на сознание людей, использованием контрольно-предупредительных мер в целях устранения причин, порождающих административно-правовые конфликты и споры.

Проанализировав теоретическое понимание учеными-административистами административно-юрисдикционной деятельности в целом, диссертант приходит к выводу, что административная юрисдикция в сфере таможенного дела - это административно-процессуальная деятельность таможенных органов (должностных лиц), осуществляемая во внесудебном порядке с целью рассмотрения и разрешения административно-правовых споров, возникающих в системе государственного управления содействия развитию внешней торговли, правовой оценки поведения их участников и применения в необходимых случаях к виновной стороне мер юридической ответственности в соответствии с действующим законодательством.

В состав административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов входят: производство по административно-правовым жалобам, произ-

водство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, административно-процессуальное производство и дисциплинарное производство. Предмет производства для различных вариантов административно-процессуальной деятельности таможенных органов не одинаков.

Второй параграф посвящен *особенностям обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.*

Обеспечение законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов представляет собой систему мер, направленных на профилактику нарушений законности и упрочение законности.

Последовательная и строгая реализация законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов предполагает наличие соответствующей системы гарантий. К числу общих условий обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов диссертант относит, в том числе и, юридические предпосылки: качество законов, полнота ведомственного нормативно-правового регулирования, обеспечение единства материального и процессуального регулирования административно-правовой деятельности таможенных органов, закрепление системы эффективных правовых гарантий.

Правовое регулирование административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, по мнению автора, имеет существенные недостатки, что не в полной мере создает основу для возникновения в рамках данного вида административного процесса особого вида административно-процессуальных отношений горизонтального типа, обеспечивающих одинаковый правовой уровень их участников и условия соблюдения законности.

Для обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов диссертант предлагает направить усилия на решение ряда первоочередных задач в обеспечении общих условий, проблем в соблюдении общеобязательности права и повышении уровня правовой культуры населения. В таможенной сфере должна действовать особая система государственных органов по поддержанию и укреплению законности и дисциплины в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

В качестве проблемных вопросов обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов автором отмечаются существующие коллизии в процессе привлечения к административной ответственности юридических лиц за нарушение таможенных правил, а также указывается на наличие значительных размеров штрафных санкций в анализируемой сфере, что не только значительно увеличивает число обращений в арбитражные суды, но и зачастую ведет к прекращению предпринимательской деятельности как юридических лиц, так и индивидуальных предпринимателей.

Кроме того, в своей работе диссертант отмечает, что производство по делам о нарушении таможенных правил имеет широкий, развернутый, а иногда даже затяжной характер.

Вторая глава «Юридические предпосылки обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе исследуются проблемы *обеспечения законности при производстве по жалобам* в анализируемой сфере деятельности.

По общему правилу предметом административно-правовой жалобы могут являться любые решения, действия (бездействие) таможенных органов и (или) их должностных лиц, за исключением постановлений таможенных органов (их должностных лиц) по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, в отношении которых предусмотрен иной порядок обжалования.

Производство по административно-правовым жалобам в области таможенного дела осуществляется с целью рассмотрения и разрешения по существу спора (конфликта) административно-юрисдикционного характера, направлено на упрочение законности в деятельности таможенных органов и их должностных лиц, обеспечение прав и законных интересов, как граждан, так и сотрудников таможенных органов.

При этом в своей работе диссертант выделяет ряд существенных недостатков в правовом регулировании производства по административно-правовым жалобам в области таможенного, среди которых: порядок досудебного обжалования ТК РФ устанавливает только для физических лиц; процессуальные права

гражданина, направившего жалобу, являются минимальными; процедура обжалования содержит только одну инстанцию обжалования; действующие правовые нормы не в полной мере учитывают специфику жалобы на решения, действия (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, сообщающую о нарушении имущественных прав заявителя и требующую их восстановления; прием граждан в таможенных органах регламентирован в недостаточно удобные для населения часы и дни приема; гарантии обеспечения законности производства по административно-правовым жалобам в области таможенного дела ослабляют законодательно установленные сроки их обязательной регистрации; в бюрократическом языке Административного регламента ФТС России по информированию и консультированию в области таможенного дела «утоплены» необходимые для заинтересованных лиц действия и существо операций предоставляемой государственной услуги.

В реализации процессуального порядка производства по административно-правовым жалобам в области таможенного дела также присутствуют процессуальные недостатки: жалобы для рассмотрения чаще всего направляются в ФТС России, а не в соответствующие региональные таможенные управления; жалобы не всегда содержат сведения об обжалуемом решении, действии (бездействии) таможенных органов и их должностных лиц; жалобы нередко подписываются неправомочным лицом либо лицом, не подтвердившим свои полномочия на подачу жалобы; часто не обеспечиваются реквизиты жалобы: документы, имеющие существенное значение для рассмотрения жалобы, не представляются; при пропуске срока подачи жалобы лицо не обращается с заявлением о восстановлении пропущенного срока; предметом жалобы нередко являются решения, действия (бездействие) не таможенных органов или их должностных лиц.

В целом, на основе проведенного анализа производства по административно-правовым жалобам в области таможенного дела, диссертант приходит к выводу о необходимости внесения изменений в таможенное законодательство, которые смогли бы повысить эффективность обеспечения его законности:

- гражданина, направившего жалобу в таможенный орган, важно наделить большими процессуальными правами;

- необходимо нормативно закрепить досудебный порядок обжалования для юридических лиц;

- целесообразно создать обособленные структуры по производству административно-правовых жалоб;

- следует создать систему досудебных апелляционных инстанций коллегий органов в вышестоящих таможенных структурах;

- необходимо закрепить прохождение специальной претензионной процедуры между заявителем и таможенным органом по восстановлению нарушенных имущественных прав;

- прием граждан в таможенных органах важно регламентировать в удобные для населения часы и дни приема;

- сроки обязательной регистрации жалоб следует законодательно минимизировать;

- административный регламент ФТС России по информированию и консультированию в области таможенного дела следует переработать на доступном для большинства граждан языке;

- методические материалы по вопросам производства по административно-правовым жалобам необходимо систематизировать и укрупнить.

Второй параграф посвящен особенностям *обеспечения законности при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела*.

Проявление законности при производстве дел об административных правонарушениях в области таможенного дела, по мнению автора, характеризуется как своими содержательными особенностями, так и наличием существенных недостатков. Так, имеющиеся в нормах действующего КоАП РФ противоречия не способствуют укреплению законности при производстве дел о нарушении таможенных правил.

С этой целью требуется устранение имеющихся противоречий в нормах ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ и ч.ч. 1 и 2 ст. 29.7 КоАП РФ, указание помимо экспертизы, и других процессуальных действий, которые могут послужить основанием для проведения административного расследования.

Отсутствие в КоАП РФ нормы, позволяющей назначать наказание за совершение административного правонарушения ниже низшего предела, установленного соответствующей санкцией статьи, приводит к тому, что размер понесенного наказания зачастую не только не соответствует тяжести совершенного правонарушения, но и не стимулирует виновное лицо устранять вредные последствия правонарушения в области таможенного дела.

Предусматриваемая ТК РФ двусубъектность и трехсубъектность ответственности усложняет процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, что в свою очередь, негативно сказывается на состоянии законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов в целом.

По мнению диссертанта, для обеспечения законности при производстве по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела необходимым включение законом таможенные органы в перечень участников производства по делам об административных правонарушениях, с тем, чтобы должностные лица таможенных органов, составившие протокол об административном правонарушении, вправе были заявлять ходатайства, отводы, а также обжаловать вынесенные по делу определения и постановления судей. Кроме того, в порядке организации эффективного ведомственного контроля за соблюдением законности вышестоящие таможенные органы необходимо наделить полномочиями по пересмотру постановлений по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.

Третий параграф раскрывает особенности *обеспечения законности при производстве административно-процессуальных процедур таможенного контроля.*

Данный вид деятельности основан на контрольно-учетных действиях процессуального характера в ходе осуществления таможенного контроля и производства таможенного оформления. Обобщенно используемые при этом процедуры административно-правового и таможенного регулирования могут быть определены как административно-процессуальное производство.

Основанием возникновения административно-процессуального производства являются как юридические факты нарушения таможенного законодатель-

ства участниками внешнеэкономической деятельности, так и нормы таможенного законодательства, возлагающие на таможенные органы и их должностных лиц обязанности проводить мероприятия таможенного контроля, в том числе вне связи с фактами, предполагающими наличие состава административного правонарушения в области таможенного дела.

В качестве проблемных моментов анализируемого вопроса, диссертант указывает на наличие схожести форм и мер обеспечения таможенного контроля, процессуальных действий и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. По мнению автора в сложившейся ситуации и для наиболее эффективной реализации принципа законности, необходимо совершенствование таможенного регулирования путем их четкой систематизации и стабильного закрепления в действующем законодательстве.

Отсутствие единого нормативного акта, закрепляющего систему мер административного предупреждения и пресечения создает определенные трудности для правоприменителя и в конечном итоге не способствует обеспечению законности и правопорядка в деятельности таможенных органов. В КоАП РФ должны быть более четко унифицированы нормы, регламентирующие основания и процессуальный порядок производства мер таможенного контроля.

В четвертом параграфе исследуются *особенности обеспечения законности при привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц и работников таможенных органов.*

Дисциплинарное производство в таможенных органах – это урегулированная правом деятельность уполномоченных субъектов дисциплинарной власти, направленная на привлечение виновных должностных лиц и (или) работников к дисциплинарной ответственности.

Как отмечает диссертант данный вид производства в анализируемой сфере деятельности в полной мере правовыми нормами не урегулирован.

Поскольку процессуальные нормы, регулирующие порядок привлечения к дисциплинарной ответственности должностных лиц и работников таможенных органов, направлены, прежде всего, на обеспечение предмета производства (специальной или общей дисциплинарной ответственности) и специальных полномочий субъекта дисциплинарной власти, а устанавливающие нормы дис-

циплинарного производства в таможенных органах нормы, определяющие его основания, правовое положение субъекта дисциплинарной власти, санкции, порядок и последствия их реализации ведомственными нормативными правовыми актами в полном объеме не обеспечиваются.

Поэтому, по мнению автора, организация системы обеспечения законности дисциплинарного производства в таможенных органах в первую очередь нуждается в определении порядка организации и проведения служебной проверки по фактам нарушения служебной дисциплины сотрудниками таможенных органов, а также в законодательном закреплении прямых норм, устанавливающих сроки и единоличный порядок рассмотрения субъектом дисциплинарной власти материалов о дисциплинарном проступке, процессуальные права виновного при этом.

Третья глава состоит из трех параграфов и посвящена специальным юридическим и организационно-правовым средствам обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

Первый параграф третьей главы диссертации раскрывает *особенности ведомственного контроля и надзора за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.*

Ведомственному контролю как основному виду контрольно-надзорной деятельности таможенных органов принадлежит главная роль в обеспечении законности в анализируемой сфере деятельности.

Проведенный диссертантом в ходе исследования анализ правоприменительной практики в таможенных органах показал, что деятельность таможенных органов по выявлению и устранению нарушений, допускаемых в административно-юрисдикционной деятельности нижестоящими таможенными органами и их должностными лицами, не везде организована надлежащим образом, в частности: отдельные начальники таможен не в полной мере реализуют предоставленные им полномочия по выявлению и устранению нарушений законодательства и недостатков в установленной сфере деятельности; наиболее эффективно меры ведомственного контроля реализуются руководством ФТС России и начальниками соответствующих функциональных подразделений ФТС России в порядке ст. 412 ТК РФ, а также системой действий комиссий ФТС

России и региональных таможенных управлений в ходе инспекторских проверок; в деятельности юридических служб таможенных органов присутствуют определенные организационно-кадровые проблемы и материально-технические трудности; между многочисленными инструкциями и рекомендациями по обеспечению различных видов ведомственного контроля, его внутренними стандартами и документами по исполнению, полномочиями контролеров, методиками оценки их работы и т.д. не всегда присутствует системная взаимосвязь, сопоставимость критериев и оценок; сложной для понимания является система специальных субъектов ведомственной контрольно-надзорной деятельности.

Во втором параграфе исследуется *прокурорский надзор за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.*

С целью обеспечения законности административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов прокуратура, во-первых, добивается от поднадзорных таможенных органов соблюдения порядка и условий таможенного оформления и выпуска товаров участников ВЭД, их прав и законных интересов, взимания таможенных платежей, полноты осуществляемого таможенного контроля, эффективного и своевременного выявления правонарушений и преступлений, законности проводимых процессуальных действий, во-вторых - осуществляет надзор за исполнением законов участниками ВЭД.

Результаты прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов показывают, что ее нарушения допускаются практически во всех видах административно-юрисдикционных производств и на их стадиях.

В числе основных нарушений при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, по мнению диссертанта, присутствуют: недостатки законодательного регулирования таможенного и административного процессов в установленной сфере деятельности; многочисленные процессуальные нарушения всей совокупности осуществляемых производств таможенного контроля и мер административного принуждения; отсутствие единообразной практики применения норм таможенного законодательства при оформлении перемещае-

мых через границу РФ стратегически важных сырьевых товаров, природных и водных ресурсов, культурных ценностей, а также в целях пресечения незаконного оборота оружия и наркотиков; отсутствие единой концепции таможенного контроля после выпуска товаров и ведомственной целевой программы таможенного контроля после выпуска товаров; нахождение многих таможенных постов в помещениях, не находящихся в федеральной собственности, проведение таможенного контроля без создания и обозначения соответствующих зон таможенного контроля; недостоверные проверки документов, подтверждающих полномочия лиц на подачу грузовой таможенной декларации; нарушения, связанные с ведением учета и отчетности форм таможенного контроля; трудности технического плана в выявлении фактов незаконного товарооборота и в организации контроля за контролерами; несвоевременное возбуждение дел об административных правонарушениях, низкое качество проведения их расследований, незаконное освобождение от наказания лиц, привлекаемых к административной ответственности и прекращение производства по делам; проведение таможенными органами процессуальных действий по делам с представителями физических лиц по доверенности, без привлечения к участию в деле самих виновных физических лиц; неиспользование отдельными таможенными органами в практической деятельности направленных в их адрес ФТС России различных методических рекомендаций по вопросам обеспечения законности в различных видах административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.

К числу основных недостатков прокурорского надзора, негативно влияющих на обеспечение законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, автором диссертационной работы, отнесены: недостатки правового регулирования прокурорского надзора в установленной сфере деятельности; недостаточная координирующая роль прокуратуры в налаживании информационного обмена между правоохранительными органами и органами контроля, выработке между ними согласованных действий по усилению борьбы с правонарушениями и обеспечению законности в установленной сфере деятельности; неэффективное взаимодействие правоохранительных органов, несвоевременное планирование и проведение проверочных мероприятий.

В целом, проанализировав особенности осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, диссертант делает вывод о необходимости шире использовать различные механизмы предупреждения ее нарушений, в т.ч. анализ статистических и аналитических сведений о состоянии законности в установленной сфере деятельности; материалы служебных проверок поднадзорных органов, уголовных и административных дел, таможенных ревизий и других проверок. При организации прокурорского надзора за соблюдением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов необходимо установить порядок, согласно которому проверяется законность всех без исключения постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, вынесенных таможенными органами.

Третий параграф раскрывает сущность *судебного контроля обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов.*

Судебный контроль как способ обеспечения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов состоит в нормоконтроле изданных (принятых) таможенными органами нормативных и индивидуальных правовых актов и справедливом разрешении жалоб на незаконные и необоснованные решения и действия (бездействия) должностных лиц таможенных органов.

По мнению автора, нормы, регулирующие порядок осуществления разрешения вопросов, связанных с правовой оценкой действий и решений таможенных органов, их должностных лиц, в выявлении нарушений законности, прав и законных интересов участников внешнеэкономической деятельности, должны быть сосредоточены в едином кодифицированном акте, который будет распространять свое действие на процессуальную деятельность, как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов. На сегодняшний день остро стоит проблема законодательного закрепления административно-процессуальной формы судебной защиты прав участников ВЭД и граждан, нарушенных применением ведомственных нормативных актов, не прошедших государственной регистрации.

В числе основных недостатков, влияющих на неэффективность процесса судебного контроля за обеспечением законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, диссертантом отмечены, непостоянный, разовый и фрагментарный характер контрольной функции суда, а также условия, способствующие принятию некачественных решений судебного контроля, это: высокая служебная нагрузка судей; «кабинетный» характер рассмотрения судом жалоб граждан; отсутствие тщательного анализа обстоятельств, повлиявших на принятие незаконного и необоснованного решения со стороны должностного лица; солидарность в работе судей, сотрудников таможенных органов, прокуроров, считающих, что их связывает профессиональная обязанность бороться с правонарушителями.

В заключении автор излагает основные, выводы теоретические предложения и практические рекомендации, сформулированные в диссертации.

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Давыдович И.В. Анализ правоприменительной практики при привлечении лиц за административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) на примере Южного таможенного управления // Юристъ-Правоведъ. 2007. № 4. – 0,4 п.л.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:

2. Давыдович И.В. Анализ правоприменительной практики при привлечении лиц за нарушения таможенных правил // Сборник работ Центра научно-прикладных исследований Сибирского таможенного управления. Новосибирск, 2002. Вып. № 1. – 0,4 п.л.

3. Давыдович И.В. Вопросы соблюдения законности в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // Теория и практика административного процесса: Материалы Второй Всероссийской научно-практической конференции. Ростов н/Д, 2007. – 0,1 п.л.

4. Давыдович И.В. Проблемы соблюдения прав и законных интересов лица, привлекаемого к административной ответственности за правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) // Очерки новейшей камералистики. 2007. № 3. – 0,3 п.л.

5. Давыдович И.В. Значение актов прокурорского реагирования в совершенствовании административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // Очерки новейшей камералистики. 2008. № 3. – 0,2 п.л.

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п.л. Набор компьютерный
Гарнитура Таймс Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз. Заказ № 427

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНИРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83