



ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО

Трунина Е.В.

К ВОПРОСУ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Предметом исследования является порядок и проблемы рассмотрения таможенными органами Российской Федерации обращений граждан. Пристальное внимание уделено анализу Порядка работы с обращениями граждан ФТС России и таможенных органах Российской Федерации, утвержденного приказом ФТС России от 30 июня 2014 г. № 1240. Автором указывается, что нормы данного Порядка, а также правоприменительная практика его реализации указывают на необходимость его переработки. В числе направлений совершенствования работы с письменными обращениями граждан автором выделяются: конкретизация сферы действия Порядка; конкретизация и уточнение сроков исполнения административных процедур по работе с обращениями граждан; упорядочение, детализация административных процедур и административных действий таможенных органов (должностных лиц) по работе с обращениями граждан. Методологическую основу статьи составили современные научные методы, в том числе метод наблюдения, логического анализа и синтеза, системный метод, нормативно-логический анализ, метод сравнительного правоведения. Также активно используются социологические методы, статистический метод и метод экспертной оценки. Основным вкладом, который сделан автором в настоящей статье – это отсутствие четкости и полноты в правовом регулировании порядка рассмотрения таможенными органами РФ обращений граждан и необходимость скорейшей переработки действующего ведомственного нормативного правового акта. Новизна статьи заключается в разработке приоритетных направлений реализации данной задачи.

Ключевые слова: решение, срок, ответ, рассмотрение, административная процедура, должностное лицо, гражданин, жалоба, обращение, таможенный орган.

Abstract. The research subject is the order and the problems of consideration of citizens' appeals by customs agencies of the Russian Federation. Special attention is given to the analysis of the Procedure of work with citizens' appeals in the Federal Customs Service of Russia and customs agencies, established by the decree of the Federal Customs Service of 30 June 2014 No 1240. The author notes that the provisions of the Procedure and the law enforcement practice prove the need for its revision. The author outlines the following directions of improvement of work with citizens' appeals: specification of the scope of the Procedure; specification and clarification of the terms of implementation of administrative procedures with citizens' appeals; regulation and specification of administrative procedures and administrative actions of customs agencies (their officials) in their work with citizens' appeals. The research methodology is based on the modern scientific methods, including the method of observation, logical synthesis and analysis, the system method, normative-logical analysis and the method of comparative jurisprudence. The author also applies sociological methods, statistical methods and the method of expert assessment. The author concludes about the absence of clarity and completeness of the legal regulation of the procedure of consideration of citizens' appeals by customs agencies and about the necessity to revise the current departmental statutory act. The author describes the priority directions in this sphere.

Key words: decision, period, reply, administrative procedure, consideration, official, citizen, complaint, appeal, customs agency.

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33). Указанное конституционное право направлено на создание гарантий

защиты прав личности в ее взаимоотношениях с государством в лице носителей публичной власти, позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны

прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – способом оптимизации деятельности органов публичной власти.

Статистика последних лет свидетельствует о росте количества поступающих в таможенные органы Российской Федерации обращений граждан. Так, таможенными органами в 2015 году получено 13 242 письменных обращений граждан, ФТС России – 7 587; в 2014 году – 9 831; ФТС России – 6 771. Вместе с тем следует отметить, что система таможенных органов Российской Федерации в отдельные годы имела и более высокие показатели по данному направлению работы. К примеру, в 2006 году в таможенные органы Российской Федерации поступило 118 775 письменных обращений граждан [1]; в 2007 – 30 852 [2].

В настоящее время рассмотрение обращений граждан таможенными органами Российской Федерации осуществляется в соответствии с Порядком работы с обращениями граждан в ФТС России и таможенных органах Российской Федерации, утвержденным приказом ФТС России от 30 июня 2014 г. № 1240 (далее – Порядок). Указанный документ разработан в целях совершенствования работы с обращениями граждан и определяет последовательность действий должностных лиц ФТС России, региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов (п. 1 Порядка). Вместе с тем анализ Порядка, а также правоприменительная практика его реализации указывают на необходимость его переработки. Приоритетными направлениями данной работы видятся следующие.

1. Конкретизация сферы действия Порядка. Согласно п. 4 Порядка он не распространяется на обращения граждан по вопросам, предусмотренным:

- уголовно-процессуальным законодательством РФ,
- законодательством о гражданском судопроизводстве РФ,
- законодательством РФ об административных правонарушениях,
- трудовым законодательством РФ,
- таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле, по вопросам перемещения товаров, транспортных средств, таможенного контроля, таможенных процедур, таможенных платежей (продление срока временного ввоза (допуска) транспортных средств, внесение изменений в таможенную декларацию, корректировки таможенной стоимости, подтверждение ввоза (вывоза) товаров, создание временных зон таможенного контроля, возврат и зачет таможенных платежей, выдача паспорта транспортного средства и др.).

Представляется, что подобная регламентация оставляет открытым вопрос о том, какого же характера обращения подпадают под действие Порядка? Следует отметить, что официальный сайт ФТС России содержит ежегодные квартальные Обзоры рассмотрения ФТС России обращений граждан. Так, согласно Обзору за первый квартал 2016 года основными вопросами, по которым обращались граждане в ФТС России в этот период были: таможенное оформление и розыск международных почтовых отправлений; разъяснение таможенных правил; правомерность начисления таможенных платежей на товары и автомобили; выдача справок о заработной плате, подтверждение стажа работы, трудоустройство в таможенные органы; социальное обеспечение; жалобы на действие (бездействие) должностных лиц таможенных органов; вопросы предпринимателей и физических лиц из Республики Крым [3]. Уместно добавить, что круг вопросов обращений граждан в предыдущие периоды времени практически аналогичный. Как можно заметить, указанная тематика обращений все же затрагивает вопросы, исключенные из действия Порядка, что подтверждает необходимость конкретизации сферы его действия. Кроме того, положения Порядка не увязаны с нормативными правовыми актами, касающимися предоставления государственных услуг. Например, согласно ч. 10 ст. 11.2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок рассмотрения жалоб на нарушения прав граждан и организаций при предоставлении государственных и муниципальных услуг, не распространяются на отношения, регулируемые Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ) [4]. Порядок рассмотрения данных жалоб регламентируется указанным законом и конкретизирован в административных регламентах ФТС России [5]. Согласно административным регламентам ФТС России рассматриваются и ряд иных обращений граждан, например, по консультированию и информированию в области таможенного дела. Таким образом, из сферы действия Порядка должны быть исключены обращения граждан, связанные с предоставлением таможенными органами государственных услуг.

2. Конкретизация и уточнение сроков исполнения административных процедур по работе с обращениями граждан. О важности четкой правовой регламентации административных процедур неоднократно указывается специалистами, что актуально и для работы таможенных органов [6, с.27-32]. По общему правилу, установленному ста-

тьей 12 Закона № 59-ФЗ, письменное обращение, поступившее в государственный орган, или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Согласно Порядку работа с обращениями граждан включает следующие административные процедуры: 1) прием и регистрация обращения; 2) направление обращения руководству; 3) рассмотрение обращения руководством; 4) направление обращения на исполнение; 5) подготовка проекта ответа; 6) согласование проекта ответа; 7) подписание ответа руководством; 8) регистрация ответа; 9) направление ответа. При этом только три из указанных административных процедур содержат конкретные сроки их выполнения.

Во-первых, это направление обращения на исполнение согласно поручения руководства – в течение одного рабочего дня после рассмотрения руководством ФТС России (п. 12 Порядка). Примечательно, что указанный срок установлен только применительно к обращениям, поступившим в ФТС России. Во-вторых, согласование проекта ответа. Проект ответа на обращение согласовывается с начальником (заместителем начальника) структурного подразделения ФТС России, ответственного за исполнение поручения, в срок до одного рабочего дня с момента получения проекта ответа от должностного лица структурного подразделения ФТС России, ответственного за исполнение поручения; начальником (заместителем начальника) структурного подразделения ФТС России – соисполнителя поручения в срок до трех рабочих дней с момента получения проекта ответа от структурного подразделения ФТС России, ответственного за исполнение поручения (п. 18 Порядка). Аналогичный порядок применяется в отношении территориальных таможенных органов (п. 29 Порядка). В-третьих, регистрация ответа на обращение, которая должна быть осуществлена в течение рабочего дня (п. 34 Порядка).

Между тем отсутствие конкретных сроков применительно к остальным административным процедурам по работе с обращениями граждан, и, прежде всего, в отношении такой основной процедуры, как подготовка проекта ответа, может привести к нарушению установленных законодателем сроков рассмотрения обращений граждан. Подтверждением сказанному является судебное дело по иску главного государственного таможенного инспектора правового отдела таможи о признании незаконным приказа таможи о применении к нему дисциплинарного взыскания в виде замечания за нарушение служебной дисциплины, выразившегося в нарушении сроков рассмотрения обращений граждан и порядка продления сроков их

рассмотрения [7]. Решением суда данные иски были удовлетворены. Суд установил, что истцу обращение было передано за три дня до истечения месячного срока рассмотрения, вручено ему по выходу из отпуска, и в это же время он был направлен в арбитражный суд для представления интересов таможи в судебном заседании. Суд пришел к обоснованному выводу, что имевшееся у истца время с учетом проведения процедуры согласования проекта ответа с руководством являлось явно недостаточным для подготовки проекта ответа. Примечательно, что проект истцом все таки был подготовлен, однако руководителем отдела был согласован уже за рамками месячного срока рассмотрения обращения, так как приходился на выходные и праздничные дни. При этом суд подчитал необоснованным довод ответчика (таможни) о том, что истец должен был подготовить проект ответа заблаговременно или продлить срок рассмотрения обращения. В силу ч. 2 ст. 12 Закона № 59-ФЗ срок рассмотрения обращения может быть продлен в исключительных случаях. Между тем суд отметил, что поскольку случай с рассмотрением данного обращения исключительным не является, и тот факт, что истцу обращение передано для исполнения за три дня до истечения месячного срока рассмотрения, не может свидетельствовать о его исключительности.

Данное судебное дело наглядно показывает необходимость четкого определения срока совершения административных процедур (административных действий), связанных с рассмотрением письменных обращений граждан. Представляется, что во избежание возникновения подобных случаев необходимо нормативно определить: во-первых, срок подготовки проекта ответа на обращение, позволяющий осуществить согласование проекта и иные дальнейшие административные процедуры в пределах месячного срока рассмотрения обращения, например, пятнадцать календарных дней. Во-вторых, определить срок направления в структурное подразделение, ответственное за подготовку ответа на обращение, а также срок, в течение которого руководитель структурного подразделения обязан передать данное обращение должностному лицу – исполнителю, ответственному за подготовку ответа на обращение. При этом необходимо указать, что руководитель структурного подразделения обязан обеспечить условия для качественной и своевременной подготовки проекта ответа; изменение исполнителя допускается только при наличии уважительных причин (болезнь, командировка и т.д.). Наличие данных норм позволит предотвратить ситуации, когда к непосредственному исполнителю обращение попадает за несколько дней до истечения месячного срока рассмотрения обращения либо

его чрезмерную загруженность выполнением иных поручений руководства.

3. Упорядочение, детализация административных процедур и административных действий таможенных органов (должностных лиц) по работе с обращениями граждан. Следует отметить то обстоятельство, что Порядок включает два самостоятельных раздела: прием, регистрация и рассмотрение обращений граждан в ФТС России (раздел II) и прием, регистрация и рассмотрение обращений граждан в таможенных органах (раздел III). При этом раздел II более подробно и содержательно регламентирует последовательность действий должностных лиц. Например, п. 15 Порядка предусматривает необходимость принятия структурным подразделением ФТС России в течение трех дней с момента поступления обращения на исполнение следующих решений: о принятии обращения к рассмотрению; о передаче обращения на исполнение в другое подразделение ФТС России либо в таможенный орган; о направлении по принадлежности в государственные органы РФ, если затронутые вопросы не относятся к компетенции ФТС России. При этом данные нормы не содержатся в разделе III Порядка, хотя, представляется, являются общими и логичнее распространить их на все таможенные органы РФ.

В то же время административные процедуры и административные действия таможенных органов (должностных лиц) по работе с обращениями граждан отражены и в том и другом разделах Порядка довольно неполно и нечетко. Так, Порядок не регламентирует полно итоги рассмотрения письменных обращений граждан. В частности, помимо указанных в п. 15 Порядка решений, по результатам рассмотрения обращений граждан могут быть приняты и иные решения: об отказе в рассмотрении; о прекращении рассмотрения; о возврате заявителю и др. Например, по результатам рассмотрения поступивших в ФТС России в 2015 году 7 587 письменных обращений граждан было принято 256 положительных решений, отказано на основании законодательства Российской Федерации о таможенном деле и права ЕАЭС в 221 случае, даны разъяснения 6 779 заявителям, 2 169 обращений направлены на исполнение в региональные таможенные управления и сторонние организации по принадлежности, принято 106 информационных писем, не требующих письменного ответа [8].

В качестве примера подробного описания результатов рассмотрения письменных обращений граждан следует привести Инструкцию о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации [9], п. 4.14 которой закрепляет, что по итогам рассмотрения обращения может быть принято одно из следующих решений:

“удовлетворено” – приняты меры к полному или частичному восстановлению прав и законных интересов заявителя;

“удовлетворено повторное обращение” – принято решение об удовлетворении обращения, в котором обжалуются ответы соответствующей прокуратуры и/или по которому принималось решение об отказе в удовлетворении ранее поданного обращения, а также по которому подтвердились факты волокиты и небрежности при рассмотрении предыдущего обращения, независимо от принятого по существу обжалуемых вопросов решения;

“отклонено” – требования заявителя, изложенные в обращении, признаны необоснованными;

“разъяснено” – разъяснены вопросы правового характера, в том числе при отсутствии в обращении просьб об удовлетворении каких-либо требований или ходатайств либо если к моменту рассмотрения обращения по нему уже принято решение компетентным органом;

“принято иное решение” – оставлено без решения, возвращено заявителю, приобщено к материалам надзорного (наблюдательного) производства, прекращена переписка;

“направлено” – направлено в течение 7 дней со дня регистрации для разрешения в другую прокуратуру, другое ведомство, другую организацию по принадлежности.

Представляется, что подобную конкретизацию итогов рассмотрения обращения применительно к системе таможенных органов РФ целесообразно включить в Порядок.

Далее, Порядок не регламентирует административную процедуру продления сроков рассмотрения обращения, хотя значимость данной процедуры не вызывает сомнений. Уместно отметить, что упомянутая Инструкция в п. 5.8. устанавливает, что в случае проведения дополнительной проверки, запроса материалов и в других исключительных случаях срок разрешения обращений продлевается прокурором либо его заместителем с одновременным уведомлением заявителя о продлении срока рассмотрения и характере принимаемых мер, но не более чем на 30 дней. П. 5.9. Инструкции предусматривает составление ходатайства о продлении срока проверки по обращению, а также содержит требование к его содержанию, сроку составления, согласования. Аналогичные положения применительно к системе таможенных органов РФ также представляется уместным отразить в Порядке.

Пункт 18 Порядка предусматривает согласование проекта ответа на обращение. Между тем данная процедура может закончиться не только согласованием, но и возвращением проекта ответа на доработку должностному лицу, ответственному за подготовку ответа. Поэтому во избежание нарушения сроков

рассмотрения обращения, указанную административную процедуру следует детализировать.

Безусловно положительной оценки заслуживает предусмотренный Порядком широкий перечень форм принятия обращений граждан: лично; по телефону; в письменном виде на почтовый адрес ФТС России, таможенного органа; в письменном виде факсимильной связью; в форме электронного документа на официальный сайт ФТС России в сети Интернет; в форме электронного документа на адрес электронной почты ФТС России, таможенного органа. Приказом ФТС России от 13 августа 2014 г. № 1525 «О создании автоматизированной системы сетевого справочного телефонного узла ФТС России по работе с устными обращени-

ями граждан и организаций» создана система, при помощи которой реализуется возможность приема, регистрации и перевода в реальном режиме времени обращений граждан в устной форме в региональные таможенные управления, таможни, непосредственно подчиненные ФТС России, ФОИВ и иные государственные органы. Как показывает статистика данная форма обращений граждан за последние годы стала особо востребованной. Так, если в 2014 году ФТС России обработано 6192 звонка, то в 2015 году уже 18 563 звонка [10]. Представляется, что нормы, касающиеся приема и дальнейших административных действий с обращениями граждан в устной форме, должны найти в Порядке соответствующую регламентацию.

Библиография:

1. ФТС России подвела итоги работы с обращениями граждан за 2006 год // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3894
2. Таможенная служба Российской Федерации в 2007 году. Ежегодный сборник // Официальный сайт ФТС России. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845
3. Обзор обращений граждан в ФТС России за 1 квартал 2016 года // URL: http://reception.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=156:-1-2016-&catid=52:-----2016--&Itemid=57
4. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. N 95. 05.05.2006.
5. Трунина Е.В. Порядок обжалования решений и действий (бездействия) таможенных органов РФ и их должностных лиц при предоставлении государственных услуг: современное состояние и пути совершенствования // Таможенное дело. 2015. № 4. С. 45.
6. Трунина Е.В. Административные процедуры в деятельности таможенных органов РФ: теоретико-прикладное исследование: монография. – Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права. 2013. 214 с.
7. Определение Приморского краевого суда от 29 сентября 2015 года // СПС «КонсультантПлюс»
8. Таможенная служба Российской Федерации в 2015 году // URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845
9. Приказ Генпрокуратуры России от 30.01.2013 N 45 (ред. от 09.12.2015) "Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации" // Законность. № 4. 2013.
10. Официальный сайт ФТС России // URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845

References (transliterated):

1. FTS Rossii podvela itogi raboty s obrashcheniyami grazhdan za 2006 god // Ofitsial'nyi sait FTS Rossii. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=3894
2. Tamozhennaya sluzhba Rossiiskoi Federatsii v 2007 godu. Ezhegodnyi sbornik // Ofitsial'nyi sait FTS Rossii. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845
3. Obzor obrashchenii grazhdan v FTS Rossii za 1 kvartal 2016 goda // URL: http://reception.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=156:-1-2016-&catid=52:-----2016--&Itemid=57
4. Federal'nyi zakon ot 02.05.2006 № 59-FZ (red. ot 03.11.2015) «O poryadke rassmotreniya obrashchenii grazhdan Rossiiskoi Federatsii» // Rossiiskaya gazeta. N 95. 05.05.2006.
5. Trunina E.V. Poryadok obzhalovaniya reshenii i deistvii (bezdeistviya) tamozhennykh organov RF i ikh dolzhnostnykh lits pri predstavlenii gosudarstvennykh uslug: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya // Tamozhennoe delo. 2015. № 4. S. 45.
6. Trunina E.V. Administrativnye protsedury v deyatel'nosti tamozhennykh organov RF: teoretiko-prikladnoe issledovanie: monografiya. – Volgograd: Izdatel'stvo Volgogradskogo instituta ekonomiki, sotsiologii i prava. 2013. 214 s.
7. Opredelenie Primorskogo kraevogo suda ot 29 sentyabrya 2015 goda // SPS «Konsul'tantPlyus»
8. Tamozhennaya sluzhba Rossiiskoi Federatsii v 2015 godu // URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845
9. Prikaz Genprokuratury Rossii ot 30.01.2013 N 45 (red. ot 09.12.2015) "Ob utverzhenii i vvedenii v deistvie Instruksii o poryadke rassmotreniya obrashchenii i priema grazhdan v organakh prokuratury Rossiiskoi Federatsii" // Zakonnost'. № 4. 2013.
10. Ofitsial'nyi sait FTS Rossii // URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845