

P.N. Safonenkov

THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE COERCIVE MEASURES IN THE CONTEXT OF VIOLATION OF CUSTOMS REGULATIONS

Pavel Safonenkov – a senior lecturer at the Department of Customs Law, Russian Customs Academy, PhD in Law, Lyubertsy, Moscow region; e-mail: pavelsafonenkov@mail.ru.

The article examines statutory and legal framework with regard to the application of administrative coercion measures when customs regulations are violated. Relevant problematic issues dealing with the activity of customs authorities in the cause of implementing the said measures have been described. The research is based on general philosophical, general scientific and special-legal research methods. As a result of the analysis of administrative legislation of the Customs Union member-states the author draws a conclusion that customs authorities of these countries use similar approaches and principles of application of measures of administrative coercion. However the national legislation of the said countries has some specific features and disparities which prevent customs authorities of the member states from uniform application of administrative coercion measures.

On the basis of the results of the research the author comes to the conclusion that the shortcomings of legislation which regulates the application of measures aimed at ensuring proceedings on administrative offence cases are closely connected with the matters of ensuring rights, freedoms and property interests of natural persons and legal entities who are subject to measures and that they need to be eliminated.

Keywords: administrative coercion; customs authorities; violation of customs regulations; ensuring measures; punitive measures.

П.Н. Сафоненков

ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ ПРИ НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ

Павел Николаевич Сафоненков – старший преподаватель кафедры таможенного права Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, г. Люберцы Московской обл.; e-mail: pavelsafonenkov@mail.ru.

В статье рассмотрены нормативно-правовые основы применения административного принуждения при нарушении таможенных правил, описаны актуальные проблемные вопросы деятельности таможенных органов при применении указанных мер. В исследовании применялись общеправовые, общенаучные и специально-юридические методы. В результате анализа административного законодательства государств – членов Таможенного союза автор делает вывод о наличии в этих государствах общих подходов и принципов применения таможенными органами мер административного принуждения. В то же время национальное законодательство данных государств имеет ряд особенностей и несоответствий, не позволяющих единообразное применение мер административного принуждения таможенными органами государств – членов Таможенного союза.

В результате проведенного исследования автор делает вывод, что недостатки законодательства, регламентирующего применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, сопряжены с вопросами обеспечения прав, свобод и имущественных интересов физических и юридических лиц, в отношении которых названные меры применяются, и требуют устранения.

Ключевые слова: административное принуждение; таможенные органы; нарушение таможенных правил; меры обеспечения; меры наказания; проблемные вопросы.

В целом массив нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность таможенных органов по применению административного принуждения, составляют акты национального законодательства, акты наднационального законодательства, подзаконные акты.

Согласно ст. 6 Таможенного кодекса таможенного союза (далее – ТК ТС) одной из задач таможенных органов является выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений (далее – АП) в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза (п. 8 ч. 1).

В свою очередь, п. 8 ч. 1 ст. 12 Федерального закона РФ от 27.10.2011 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» предусмотрена такая функция таможенных органов РФ, как осуществление административного производства по делам об АП в области таможенного дела.

Обратим внимание, что большинство дел об АП, возбуждаемых уполномоченными приказом ФТС России от 02.12.2014 г. № 2344 должностными лицами таможенных органов России, безусловно, приходятся на 16 главу КоАП РФ (статьи 16.1-16.24), которой установлены нормы административной ответственности за нарушения таможенных правил (далее – НТП) [6]. В то же время, в своей деятельности таможенные органы, как правило, выявляют и административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 7.12 (ч. 1), 14.10, 15.25, 20.25 (ч.1) КоАП РФ [1; 2; 3; 6].

Осуществляя производство по делам об АП, уполномоченные должностные лица таможенных органов РФ вправе применять административно-процессуальные меры принуждения – меры обеспечения производства, такие как:

- доставление (*практика показывает, что должностные лица таможенных органов нередко фактически применяя данную меру обеспечения при выявлении нарушения таможенных правил и препровождении физического лица в служебное помещение таможенного органа, как*

правило, не фиксируют это установленным образом);

- административное задержание (*как показывает практика, такая мера обеспечения производства, как правило, должностными лицами таможенных органов РФ не применяются*);

- личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице, а также осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 28.3 КоАП РФ);

- изъятие вещей и документов;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

Применение должностными лицами таможенных органов такой меры обеспечения производства, как привод законного представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об АП, законного представителя несовершеннолетнего лица либо физического лица привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, предусмотрено ч. 3 ст. 29.4, п. 8 ч. 1 ст. 29.7 КоАП РФ, из которых следует, что такая мера обеспечения не применяется на стадии возбуждения дела об АП, а применяется только на стадии рассмотрения дела.

Отметим, что осуществлять привод по делам о АП должностные лица таможенных органов самостоятельно не вправе, а вправе – должностные лица органов внутренних дел во исполнение соответствующего определения должностного лица таможенного органа или постановления судьи, которые руководствуются положениями Инструкции о порядке осуществления привода, утвержденной Приказом МВД России от 21.06.2003 г. № 438 (*привод физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля, как показывает практика, практически не применяется та-*

моженными органами).

Кроме названных мер, таможенными органами РФ также могут быть применены: задержание судна, доставленного в порт РФ, арест судна, доставленного в порт РФ, залог за арестованное судно, а также временный запрет деятельности,

С некоторыми особенностями, установленными национальным законодательством Республики Беларусь и Республики Казахстан, аналогичные меры обеспечения производства применяются и таможенными органами названных государств.

Анализируя деятельность таможенных органов, следует обратить внимание на проблемы применения должностными лицами таможенных органов мер обеспечения производства, в том числе связанных с недостаточностью правового регулирования данных вопросов. Заметим, что обеспечение прав должностных лиц таможенных органов нуждается в более качественном правовом регулировании, недостатки же законодательства, регламентирующего применение мер обеспечения, в свою очередь, сопряжены с вопросами обеспечения прав, свобод и имущественных интересов физических и юридических лиц, в отношении которых названные меры применяются.

Е.И. Сидоровым проводились исследования, в результате которых было установлено процентное соотношение применения должностными лицами таможенных органов мер обеспечения производства от общего количества возбужденных дел об АП.

Результаты следующие:

- изъятие вещей и документов (ст. 27.10 – 27.11 КоАП РФ) – 85%;
- досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ) – 40%;
- доставление (ст. 27.2 КоАП РФ) – 15%;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ) – 5% [9. С. 66].

Проведенные нами исследования [7. С. 68–72] также подтверждают выводы Е.И. Сидорова.

Более того, анализируя материалы дел об административных правонарушениях,

нами было установлено, что должностные лица таможенных органов, применяя такие меры обеспечения производства, как арест товаров, транспортных средств и иных вещей и изъятие вещей и документов, зачастую не понимают принципиальной разницы между ними [5].

Е.И. Сидоровым достаточно подробно были изложены проблемные вопросы применения мер обеспечения по делам об АП [9. С. 72]. Приведем примеры некоторых из них:

- недостатки законодательства, требующие уточнения некоторых норм;
- отсутствие механизма обжалования;
- отсутствие критериев обоснованности и законности применения мер обеспечения производства;
- отсутствие единообразного подхода таможенных органов (их должностных лиц), а также судебных надзорных органов к толкованию отдельных положений законодательства в исследуемой области;
- недостаточная четкость правовой регламентации порядка и оснований применения административного задержания, ввиду чего данная мера практически не используется (а строго говоря, не оформляется) в правоприменительной практике.

Вместе с тем, Е.И. Сидоров замечает, что в правоприменительной практике таможенных органов также не установлено фактов нарушения процессуального оформления такой меры обеспечения производства, как доставление, несмотря на то, что она не оформляется в 90% случаях применения; во многих таможенных органах не оборудованы в соответствии с установленными Правительством РФ требованиями комнаты для административно задержанных; в ряде случаев не соблюдается процессуальный порядок отмены изъятия вещей и документов и/или ареста товаров и транспортных средств [9. С. 151].

Заметим также, что порядка отмены изъятия вещей и документов, а также ареста товаров и транспортных средств не предусмотрено законодательством РФ ранее, чем на стадии рассмотрения дела. Согласно ч. 3 ст. 29.10 КоАП РФ, фактически единственный процессуальный доку-

мент, который может отменить названные меры обеспечения производства, – вступившее в законную силу постановление по делу, что вряд ли является правильным, ввиду того, что в правоприменительной практике уполномоченных органов не исключены факты выявления необоснованного применения мер обеспечения, о которых идет речь, и целесообразность их отмены с точки зрения обеспечения прав лиц, в отношении которых данные меры применяются, до стадии рассмотрения дела (к примеру, вышестоящим административным органом или должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело), на наш взгляд, не вызывает сомнений.

Говоря о таких мерах административного принуждения, как меры наказания, отметим, что по делам о НТП (16 глава КоАП РФ) таможенные органы вправе применять следующие меры наказания: административный штраф; предупреждение; конфискация орудий и/или предметов совершения административного пра-

вонарушения.

Статистические данные по применению указанных мер административного наказания по делам об АП, находившихся в производстве таможенных органов Российской Федерации в 2010–2014 годах [6], приведены в таблице.

Аналогичные виды наказаний за нарушения таможенных правил (таможенные правонарушения) предусмотрены и законодательством Республики Беларусь (14 глава КоАП РБ, содержащая 19 статей) и Республики Казахстан (26 глава КоАП РК, содержащая 40 статей), при этом предупреждение и штраф в государствах – членах Таможенного союза могут налагаться непосредственно таможенными органами, а решение о конфискации принимается только судами.

В то же время за отдельные административные правонарушения, отнесенные к компетенции таможенных органов, законодательством государств – участников Таможенного союза предусмотрены и иные виды административного наказания

Виды наказаний, применяемые по делам об административных правонарушениях, находившихся в производстве таможенных органов в 2010–2014 годах

Вид наказания \ Год	2010	2011	2012	2013	2014
предупреждение (количество дел об АП)	5265	5095	6370	5915	4469
административный штраф (количество дел об АП / на сумму)	52286 / 149,5 млрд руб.	48160 / 92,1 млрд руб.	55068 / 138,9 млрд руб.	54497 / 193 млрд руб.	55944 / 323,6 млрд руб.
конфискация орудия совершения и/или предметов административного правонарушения (количество дел об АП / на сумму)	9170 / 939,9 млн руб.	10686 / 772,5 млн руб.	12638 / 1 млрд руб.	11807 / 1,4 млрд руб.	13612 / 4,8 млрд руб.
административный штраф с конфискацией орудия совершения и/или предметов административного правонарушения (количество дел об АП / на сумму)	1445 / 286,8 млн руб.	1476 / 573 млн руб.	1733 / 300 млн руб.	2044 / 543 млн руб.	2236 / 11,3 млрд руб.
административный арест	42	23	11	11	23
обязательные работы	-	-	-	-	15

Источник: таблица составлена на основании данных «Обзоров правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 годы» [6].

(взыскания). К примеру, в Республике Казахстан – приостановление действия лицензии на определенный вид деятельности, лишение права управления транспортным средством на срок один год (по решению суда) и др. В Республике Беларусь – взыскание стоимости предмета АП (принудительное обращение в собственность государства денежной суммы, составляющей стоимость предмета АП), лишение права заниматься определенной деятельностью, которые применяются исключительно по решению суда. В России – дисквалификация и административное приостановление деятельности (исключительно по решению суда) [4].

Заметим, что административное законодательство всех государств – членов Таможенного союза содержит общий немаловажный принцип, согласно которому лицо не освобождается от исполнения обязанности, за неисполнение которой было назначено административное наказание (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, ст. 7.1 КоАП РБ; ст. 40 КоАП РК).

Проведенный анализ нормативно-правовых основ и деятельности таможенных органов при применении административного принуждения позволяет согласиться с выводом Ч.В. Тедтоева о том, что «полномочия таможенных органов в большей своей части составляют права по применению мер административного принуждения, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений в данной сфере и привлечение лиц, их совершивших, к административной ответственности» [10].

В то же время, следует заметить, что таможенные органы вправе применять меры административного принуждения не только с целью предупреждения и пресечения административных правонарушений и административного наказания виновных лиц (привлечения к ответственности), но также и для обеспечения выполнения субъектами таможенных правоотношений обязанностей, установленных таможенным законодательством, за которые не предусмотрена административная ответственность (например, в ряде случа-

ев – исключение лиц из соответствующих таможенных реестров).

Анализ административного законодательства государств – членов Таможенного союза в целом свидетельствует о наличии в Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан общих подходов и принципов, используемых таможенными органами при применении мер административного принуждения. В то же время, национальное законодательство данных государств имеет ряд особенностей и несоответствий, не позволяющих единообразное применение мер административного принуждения таможенными органами государств – членов Таможенного союза.

ЛИТЕРАТУРА

1. Письмо ФТС России от 05.04.2007 г. № 18-12/12653 «О направлении обзора правоохранительной деятельности за 2006 год» // Федеральная таможенная служба России. Архив. URL: www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view...id (дата обращения: 09.09.2015).

2. Письмо ФТС России от 24.03.2009 г. №18-12/12454 «О направлении обзора правоохранительной деятельности» // Федеральная таможенная служба России. Архив. URL: www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view...id (дата обращения: 09.09.2015).

3. Письмо ФТС России от 02.03.2010 г. № 18-12/9559 «О направлении обзора правоохранительной деятельности за 2009 год» // Федеральная таможенная служба России. Архив. URL: www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view...id (дата обращения: 09.09.2015).

4. Письмо ФТС России от 20 марта 2013 г. № 18-12/11516 «О направлении обзора» (вместе с «Обзором законодательных основ привлечения лиц к административной ответственности в государствах – членах Таможенного союза после вступления в силу Таможенного кодекса Таможенного союза») // Федеральная таможенная служба России. Архив. URL: www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view...id (дата обращения:

09.09.2015).

5. Письмо Центральной оперативной таможни от 20.12.2010 г. № 11-09/17728 «О выявленных недостатках» // Федеральная таможенная служба России. Архив. URL: www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view...id (дата обращения: 09.09.2015).

6. Обзоры правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 годы // Федеральная таможенная служба России: [сайт]. URL: www.customs.ru (дата обращения: 09.09.2015).

7. Сафоненков П.Н., Зубач А.В. Обеспечение прав участников производства по делам об административных правонару-

шениях в области таможенного дела: монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2013.

8. Сафоненков П.Н., Зубач А.В., Сафоненкова О.А. Административная юрисдикционная деятельность таможенных органов. М.: Юрайт, 2014.

9. Сидоров Е.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела: дис. ... канд. юрид. наук / Российская таможенная академия. М., 2008.

10. Тедтоев Ч.В. Меры административного принуждения, применяемые таможенными органами: дис. канд. юрид. наук. М., 2001. 197 с.