

УДК 342.92

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-65-69

ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ НАЗНАЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАКАЗАНИЯ В ВИДЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ТАМОЖЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

КОБЗАРЬ-ФРОЛОВА

Маргарита Николаевна*

✉ margokfmm@yandex.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, Москва, 117418, Россия

Аннотация. В механизме правового регулирования административной ответственности за нарушения таможенного законодательства ТС ЕАЭС имеют место пробелы, в частности, в теории и практике назначения административного наказания в виде предупреждения, которые необходимо устранить. Методологическую основу работы составляет диалектический метод и базирующаяся на нем система общенаучных и частных научных методов. Для достоверности исследования были использованы логический метод, метод научного анализа, метод синтеза, метод аналогии, методы обобщения и описания полученных данных и другие методы исследования. Для научного обсуждения представлена система особенностей административного наказания в виде предупреждения, показана его направленность. Предлагается авторское определение понятия «административное наказание в виде предупреждения».

Ключевые слова: административное правонарушение, ответственность, наказание, нарушение таможенного законодательства, предупреждение, таможенные органы, Таможенный союз Евразийского экономического союза, таможенное дело.

Problems of Theory and Practice of the Imposing of Administrative Punishment in the Form of a Warning for Violation of the Customs Legislation of the Customs Union of the Eurasian Economic Union

Kobzar-Frolova Margarita N.**

✉ margokfmm@yandex.ru

69 Novocheremushkinskaya str., Moscow, 117418, Russia

Abstract. In the mechanism of legal regulation of administrative responsibility for violations of the customs legislation of the Customs Union of the Eurasian Economic Union there are legal gaps, in particular, in theory and practice, the imposition of administrative punishment in the form of a warning that must be eliminated. The methodological basis of the work is the dialectical method and the system of general scientific and particular scientific methods based on it. For the reliability of the study, the logical method, the method of scientific analysis, the method of synthesis, the analogy method, the methods of generalizing and describing the obtained data, and other methods of investigation were used. For scientific discussion the system of features of administrative punishment is presented in the form of a warning, its direction is shown. The author's definition of the concept of "administrative punishment in the form of a warning" is proposed.

Keywords: administrative offense, responsibility, punishment, violation of customs legislation, warning, customs authorities, Customs Union of the Eurasian Economic Union, customs business.

* Профессор кафедры административного права Российского государственного университета правосудия, главный научный сотрудник отдела административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

** Professor of the Department of Administrative Law at the Russian State University of Justice, Chief Researcher of the Division of Administrative-Legal Research of the Russian State University of Justice, Doctor of Legal Sciences, Professor.

Административная ответственность за правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) наступает в связи с нарушением таможенного законодательства Таможенного союза (далее – ТС) Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), а также законодательства о таможенном деле Российской Федерации.

Анализируя статистику нарушений таможенного законодательства Таможенного союза ЕАЭС, а также законодательства о таможенном деле Российской Федерации, к сожалению, приходится констатировать, что количество правонарушений не снижается. В 2016 г. таможенными органами возбуждено 80 355 дел об административных правонарушениях, что на 6 % меньше аналогичного показателя 2015 г. (85 523). Однако в 2015 г. этот показатель превысил количество административных правонарушений, совершенных в 2014 г. Из общего количества дел, возбужденных в 2016 г., более 53 % приходится на физических лиц, 41 % – на юридических лиц, более 5 % – на должностных лиц, около 0,4 % – на неустановленных лиц. Наибольшее количество дел об административных правонарушениях возбуждено по фактам недекларирования либо недостоверного декларирования товаров (35 %) (от общего количества возбужденных), несоблюдения запретов или ограничений (17 %), а также нарушения валютного законодательства Российской Федерации и др.¹

Однако эти данные нельзя полностью соотносить с недобросовестностью участников таможенных отношений. Об этом, в частности, свидетельствует правоприменительная практика судов. Судами по исковым требованиям физических и юридических лиц, в отношении которых возбуждено дело о привлечении к административной ответственности, отменяется от 70 до 80 % постановлений, вынесенных таможенными органами. Таким образом, можно предположить, что в механизме законодательного регулирования административной ответственности за нарушения таможенного законодательства ТС ЕАЭС имеют место пробелы, которые необходимо устранить. Рассмотреть в рамках одной статьи все проблемы привлечения к административной ответственности за нарушения таможенного законодательства ТС ЕАЭС не представ-

ляется возможным. Остановимся на отдельных проблемах, связанных с установлением такого вида административного наказания, как предупреждение.

Санкции за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза ЕАЭС закреплены в главе 16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Главой предусмотрены наказания в виде предупреждения, административного штрафа, конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения.

На официальном сайте Федеральной таможенной службы Российской Федерации размещена информация о проведенных в 2016 г. мероприятиях контроля, а также выявленных правонарушениях и привлечении виновных физических и юридических лиц к административной ответственности². За нарушение таможенного законодательства ТС ЕАЭС, а также законодательства о таможенном деле Российской Федерации в 2016 г. были назначены следующие виды наказаний: административные штрафы – по 54 208 делам на сумму свыше 113,5 млрд рублей; конфискация орудий совершения и/или предметов административного правонарушения – по 14 901 делу на сумму 26,3 млрд рублей; предупреждения – по 6 336 делам; административный штраф с конфискацией орудий совершения и/или предметов административного правонарушения – по 2 105 делам на сумму более 562,6 млн рублей.

Поскольку ст. 20.25 КоАП РФ предусматривает, что неисполнение предписаний исполнительного органа власти и/или суда (уклонение от исполнения административного наказания) влечет за собой более суровую кару в отношении правонарушителя, учитывая ее положения, впервые к отдельным деликвентам применялись такие виды наказания, как обязательные работы – по 29 делам, административный арест – по 8 делам (в 2015 г. – по 14 делам).

Хотелось отметить, что наложение административного наказания за нарушения таможенного законодательства ТС ЕАЭС в виде предупреждения имеет свои специфические особенности. Согласно правилам ст. 3.4 КоАП РФ предупреждение – это мера административного

¹ О ходе реализации мер по противодействию коррупции в Федеральной таможенной службе. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=17264&Itemid=2392

² URL: <http://www.customs.ru/>

наказания, которая выражается в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение только тогда будет являться мерой ответственности, если наказание в виде предупреждения будет вынесено органом исполнительной власти и/или судом в письменной форме.

Предупреждение, обладая «наименьшим правоограничительным потенциалом» [2, с. 163], выражается в официальном порицании физического или юридического лица. Очевидно, что основная роль наложения административного наказания в виде предупреждения заключается в самом факте привлечения к административной ответственности.

Предупреждение как вид административного наказания может применяться только к лицам в целом, являющимся добросовестными участниками отношений, с низким порогом риска совершения правонарушений. Назначение административного наказания в виде предупреждения не влечет претерпевания лицом каких-либо лишений материального и иного характера. Между тем является заблуждением, что наложение взыскания в виде предупреждения не несет правовых последствий. Как раз правовые последствия этого вида наказания (предупреждение) ничем не отличаются от последствий, наступающих при наложении иных видов наказаний. Например, при наложении наказания в виде предупреждения действуют общие правила ст. 4.6 КоАП РФ, устанавливающие для всех лиц, к которым применялись любые виды административных наказаний, годичный срок, в течение которого виновное лицо считается подвергнутым административному наказанию: «Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления». По смыслу и сути положений ст. 4.6 КоАП РФ истечение годичного срока дает основание признать лицо не подвергнутым административному наказанию. То есть лицо, в отношении которого применялась мера ответственности, не находится в состоянии наказанности. Однако это не дает основания считать лицо не подвергавшемуся адми-

нистративному наказанию. В законе нет об этом прямого указания.

Этот факт вызывает проблемы правоприменительной практики. Информация о том, что лицо подвергалось административному наказанию, заносится в базу данных таможенных органов. Каков срок хранения такой информации, вопрос остается открытым. Должны ли подлежать удалению из информационной базы данные о привлечении лица к административной ответственности в виде предупреждения после истечения годичного срока? Имеются точные данные о том, что сбор и анализ информации об участниках таможенных отношений (декларантах) осуществляется для целей распределения их по группам риска и осуществления контроля³. Информация о том, что физическое лицо или организация подвергались административному наказанию в виде предупреждения, также является основанием для отнесения таких лиц в группу с повышенным риском. И нет разъяснений ни от законодателя, ни от Федеральной таможенной службы Российской Федерации о том, что эта информация не может учитываться при совершении лицом повторного или аналогичного правонарушения и применения к нему повышенной меры ответственности. В соответствии с правилами, установленными в КоАП РФ, это административный штраф. Хотелось бы отметить, что вступивший в силу с 1 июля 2017 г. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза⁴ тоже не дает ответа на поставленный вопрос.

Второе. Никто не отменял действие правила о повторности совершения однородных деликтных посягательств. Так, повторное совершение однородного противоправного деяния рассматривается в качестве отягчающего обстоятельства, влекущего применение к правонарушителю более строгих видов наказания (ст. 4.3 КоАП РФ).

В части 2 ст. 3.4 КоАП РФ указано, что предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения. Квалификационными признаками являются: отсутствие причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций

³ Таможенный кодекс Таможенного союза. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/>

природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба. Законодательным пробелом является то, что в КоАП РФ нет указания на то, что значит «первые совершенное административное правонарушение» в контексте применения такого вида наказания, как предупреждение. Нарушение законодательства ЕАЭС, совершенное впервые после истечения годичного срока, предусмотренного ст. 4.6 КоАП РФ, или несовершение правонарушения никогда ранее. Такое уточнение требуется для целей правоприменительной практики.

Не менее важным является вопрос о том, может ли считаться впервые совершенное физическим или юридическим лицом правонарушение, в отношении которого ранее вынесено постановление о прекращении дела об административном правонарушении в связи с малозначительностью совершенного деяния (если событие и состав административного правонарушения материалами дела доказаны).

Из числа нарушений таможенных правил предупреждение может быть назначено за совершение противоправных деяний, предусмотренных ч. 3 ст. 16.1, ст. 16.5, ч. 2 ст. 16.6, ст.ст. 16.8, 16.10, 16.11, чч. 3 и 5 ст. 16.12, ст.ст. 16.14, 16.15, ч. 3 ст. 16.19 и ч. 3 ст. 16.23 КоАП РФ. При этом в ряде случаев специальными субъектами административных правонарушений являются лица, осуществляющие деятельность в области таможенного дела (таможенные представители, владельцы складов временного хранения и прочие), то есть лица, на постоянной основе вступающие в правоотношения с таможенными органами. Очевидно, что очередное административное правонарушение таких лиц при условии привлечения ранее к административной ответственности повлечет усиление меры ответственности в соответствии с правилами ст. 4.3 КоАП РФ.

Имеется мнение, что ограничение, указанное в ч. 2 ст. 3.4 КоАП РФ, о применении административного наказания в виде предупреждения является чрезмерным, поскольку на безальтернативной основе лишает должностное лицо, рассматривающее дело об административном правонарушении, возможности применить наименьший из предусмотренных законом видов наказаний даже при наличии достаточных смягчающих обстоятельств.

Например, минимальный штраф за представление в таможенный орган отчетности, со-

державшей недостоверные сведения (ст. 16.15 КоАП РФ), составляет для юридического лица пять тысяч рублей. Учитывая, что зачастую ошибки в отчетности носят технический характер и не имеют *dolus malus*, целесообразным будет назначение административного наказания в минимальном размере – предупреждение. Очевидно, если лицо ранее привлекалось к административной ответственности, повторное применение одного вида наказания законодатель исключает.

Возможно, именно подобное ужесточение и закономерно следующее за этим снижение роли предупреждения как меры административной ответственности побудило законодателя к введению в действие ст. 4.1.1, согласно которой являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, и юридическим лицам, а также их работникам за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ, административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение. Однако, несмотря на императивный характер данной нормы, судебная практика показывает, что за полгода действия ст. 4.1.1 (с августа 2016 г. по январь 2017 г.) по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ (то есть за недекларирование) административное наказание в виде предупреждения назначено только по 5 делам. При этом всего судами за этот период рассмотрено с назначением наказания 605 дел в отношении юридических лиц, из которых, согласно статистике, лица, ранее привлекавшиеся к ответственности, составляют не более трети. Фактически ст. 4.1.1 наделила суды и правоприменительные органы еще одним дискреционным полномочием, контроль реализации которого чрезвычайно затруднен [1, с. 113].

Таким образом, можно сделать вывод, что правовое регулирование применения предупреждения как вида ответственности за административные правонарушения таможенного законодательства ЕАЭС характеризуется рядом недостатков, требующих устранения.

Уместно заметить, что административная ответственность за нарушения таможенного

законодательства ТС ЕАЭС направлена на создание условий для предупреждения нарушений в сфере таможенного дела (нарушения таможенных правил); влияет на волю и сознание участников отношений, побуждая их действовать в рамках правовой нормы; имеет пресекающее воздействие; является карой, устанавливает для нарушителей законодательства ТС ЕАЭС некие лишения материального и иного характера; побуждает не допускать и не повторять виновные деяния, поскольку за правонарушение, совершенное повторно, следует более жесткая мера ответственности; несет профилактическую направленность и др.

В статье 3.1 КоАП РФ законодательно закреплено, что административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Однако административные наказания в области таможенного дела имеют ряд особенностей: они применяются к лицам, на которых таможенным законодательством возложено исполнение определенных обязанностей; имеют экономическое выражение, стимулируя к правопорядку путем наделения законопослушных лиц конкурентными преимуще-

ствами перед правонарушителями; могут быть выражены в сумме, кратной стоимости товаров, являющихся предметом административного правонарушения, а также сумме неуплаченных таможенных пошлин и налогов; применяются с повышенным сроком давности привлечения к административной ответственности, который увеличен до 3 лет с момента совершения правонарушения, и др. А при длящемся административном правонарушении сроки начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения [1].

Предлагается авторское определение понятия «административное наказание в виде предупреждения» – это установленная КоАП РФ мера административной ответственности за совершение нарушения таможенного законодательства Таможенного союза Евразийского экономического союза, выражающаяся в официальном порицании физического или юридического лица, признанного виновным в совершении нарушения таможенных правил, и применяемая таможенным органом и/или судом в целях обеспечения правопорядка в области таможенного дела и предупреждения совершения новых правонарушений.

Список литературы

1. Ким Н. И. Совершенствование правового регулирования назначения административных наказаний в области таможенного дела : дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2014. 182 с.
2. Макарейко Н. В. Реализация системы административных наказаний в экономической сфере // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2006. № 1–2. С. 162–168.

References

1. Kim N. I. *Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya naznacheniya administrativnykh nakazanii v oblasti tamozhennogo dela*. Dis. kand. yurid. nauk [Improving the Legal Regulation of the Appointment of Administrative Penalties in the Field of Customs. Cand. Legal Sci. Dis.]. Lyubertsy, 2014. 182 p.
2. Makareiko N. V. *Realizatsiya sistemy administrativnykh nakazanii v ekonomicheskoi sfere* [Implementation of the System of Administrative Punishments in the Economic Sphere]. *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskii zhurnal – Business In Law. Economical Legal Journal*, 2006, no. 1–2, pp. 162–168.