М. С. Зайцев, Д. А. Абезин

МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В данной статье рассматриваются меры, которые применяются таможенными органами при выявлении и расследовании ими административных правонарушений в области таможенного дела (нарушении таможенных правил), предусмотренных главой 16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Эти меры играют важную роль в механизме административной ответственности, оказывая необходимое воздействие на нарушителей, в том числе при осуществлении таможенными органами своей деятельности по производству по делам об административных правонарушениях. В связи с этим анализируются нормы главы 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, делается вывод о некоторых пробелах и неточностях в конкретных статьях данной главы. Проводится сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и других государств — участников Таможенного союза. Авторы предлагают внести ряд дополнений в некоторые статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях для более эффективного их применения.

Ключевые слова: административное наказание, административное правонарушение, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, таможенные органы, Таможенный союз.

M. S. Zaitsev, D. A. Abezin

MEASURES APPLIED BY THE CUSTOMS AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION TO ENSURE THE PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE OFFENCES

The given article deals with the measures applied by the Customs authorities to ensure the proceedings on administrative offences while investigating and solving administrative offences involved in Customs procedures (violating the customs rules) prescribed in Chapter 16 of the Administrative Code of the Russian Federation. These measures play an important part in the administrative responsibility mechanism providing the necessary impact on offenders, including the proceedings on administrative offences carried out by the Customs authorities. Therefore the authors analyze the norms of Chapter 27 of the Administrative Code of the Russian Federation and conclude that there are some gaps and inaccuracies in the particular articles of the given Chapter.

Also the authors make a comparative analysis of the legislation of the Russian Federation and other countries — participants of the Customs Union. The authors propose to make a number of supplements to the mentioned articles of the Administrative Code of the Russian Federation for their more effective application.

Key words: administrative punishment, administrative offence, measures to ensure administrative offence proceeding, Customs authorities, the Customs Union.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, установленные главой 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) [1] являются мерами административного принуждения. Они выполняют важные правоохранительные функции: необходимы для пресечения административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении, защиты прав участников производства по делу, установления личности нарушителя. Кроме того, они применяются к лицам, не совершившим правонарушение (при досмотре транспортных

средств для обеспечения безопасности других лиц). *В отличие от административного наказания, эти меры характеризуются отсутствием правонарушения как основания их применения и вины тех лиц, в отношении кого они применяются* [2].

В статьях главы 27 КоАП РФ установлено, что таможенные органы могут применять следующие меры: доставление, административное задержание, досмотр транспортного средства, оценку стоимости изъятых вещей и других ценностей, задержание судна, доставленного в порт РФ, и т. д.

В ситуациях, когда могут выявляться виды правонарушений, перечисленные в п. 12 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, таможенные органы вправе

составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных не только нормами главы 16 КоАП РФ, но и не относящихся собственно к таможенному делу, например в области эксплуатации транспорта, предпринимательской деятельности и др. В связи с этим в процессе деятельности таможенными органами приходится применять меры обеспечения в делах об административных правонарушениях других категорий, а не только в сфере нарушения таможенных правил.

Такую меру, как *доставление* (ст. 27.2 КоАП РФ), таможенные органы применяют в отношении лиц, совершивших административное правонарушение в сфере таможенного дела (нарушении таможенных правил), а также в случаях, если административное правонарушение совершено во внутренних морских водах, территориальном море.

П. Н. Сафоненков справедливо отмечает, что в этой части законодательства есть пробел, поскольку данная статья не определяет конкретных сроков осуществления доставления, что может привести к умышленному «затягиванию» процесса и нарушению прав и законных интересов лиц, подлежащих доставлению, и предлагает установить предельные сроки — до трех часов, а в случае неблагоприятных погодных условий — до 12 часов [3].

В части 2 ст. 27.2 КоАП РФ указано что «доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок». Доставление необходимо для того, чтобы сотрудники таможенных органов составили протокол об административном правонарушении в случаях, когда его невозможно составить на месте. При этом важно отметить, что сроки осуществления доставления могут зависеть от разных факторов: личности нарушителя; характера и обстоятельств совершения конкретного административного правонарушения; расстояния от места совершения административного правонарушения до места расположения таможенного органа; условий конкретной местности, где совершено правонарушение; состояния дорог и климата, которые различаются в разных регионах РФ [3].

На сроки доставления влияет такое обстоятельство, как место совершения административного правонарушения. Так, если это произошло не на сухопутной территории РФ, а во внутренних морских водах или территориальном море (административные правонарушения, указанные в ч. 2 ст. 8.17—8.20, ч. 2 ст. 11.7.1 КоАП РФ, производство по которым предусматривает задержание судна, доставленного в порт РФ (ст. 27.13.1 КоАП РФ)), доставление судна в порт РФ, а лиц, совершивших правонарушение, в

служебное помещение таможенного органа в порту РФ в целях составления протокола или иностранного судна в порт РФ, открытый для иностранных судов (это еще одна проблема, осложняющая процесс доставления), может занять время. Если же административное правонарушение совершено на незначительном расстоянии от места расположения таможенного органа, тогда доставление может быть осуществлено быстро.

Отсутствие в тексте закона четких сроков доставления создает правовую неопределенность в этом важном с точки зрения обеспечения прав участников административного производства вопросе. При этом необходимо исходить из правовых позиций Конституционного Суда РФ, изложенных в Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П: нормы законов должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными, не допускающими расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения, «чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации» [4].

В связи со сказанным выше представляется целесообразным закрепить в ст. 27.2 КоАП РФ конкретные сроки осуществления доставления, для чего дополнить ч. 2 ст. 27.2 следующим предложением: *«Доставление должно быть осуществлено в срок, не превышающий трех часов, а при неблагоприятных погодных условиях и с учетом особенностей местности в срок, не превышающий 12 часов».*

Важно отметить, что в отличие от доставления для административного задержания установлены конкретные сроки его осуществления. Согласно ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ срок административного задержания не может превышать трех часов, т. е. это время, достаточное для составления протокола об административном правонарушении. Но в случае совершения административного правонарушения в области таможенного дела ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ устанавливает более длительный срок для задержания лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, — до 48 часов. Это может объясняться следующими причинами: неповиновением лица законным требованиям и распоряжениям сотрудников таможенных органов и оказанием им сопротивления; подделкой документов нарушителем; совершением лицом административных правонарушений, влекущих наказание в виде административного ареста или административного выдворения иностранного

гражданина или лица без гражданства за пределы РФ; установлением личности нарушителя [5].

Предусмотренные ст. 27.7—27.9 КоАП РФ такие меры, как *личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов*, а также *досмотр транспортного средства*, преследуют разные цели: обеспечение безопасности других лиц, обеспечение транспортной безопасности, при проведении антитеррористических мероприятий или в ситуации, если при физическом лице либо в транспортных средствах, помещениях, на территориях, принадлежащих юридическим лицам, могут находиться орудия совершения или предметы административного правонарушения, документы, вещественные доказательства и т. д. Эти меры особенно важны, поскольку именно в процессе досмотра транспортных средств обнаруживается большая часть товаров, незаконно перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза. Следует согласиться с точкой зрения Е. В. Труниной о том, что одной из проблем в этой сфере является значительное количество правовых актов, инструкций Федеральной таможенной службы РФ, регулирующих данные правоотношения. Порядок осуществления таких мер, как досмотр транспортных средств и таможенный досмотр, имеет свою специфику, которая может быть обусловлена различными обстоятельствами, например объектом, местом, видом транспортного средства либо этапом таможенного контроля. Однако такие особенности не должны становиться причиной появления множества правовых актов, имеющих один предмет регулирования — проведение таможенного досмотра. В связи с этим возникает необходимость унификации данных правовых норм [6].

По нашему мнению, в ч. 3 ст. 27.9 КоАП «Досмотр транспортного средства» нужно внести коррективы. Так, в ней указывается, что досмотр транспортного средства может производиться в отсутствие владельца в случаях, не терпящих отлагательств, но в то же время отсутствуют разъяснения, в каких именно ситуациях применяется данная мера. Мы считаем, в ч. 3 данной статьи необходимо отметить, что в отсутствие владельца досмотр транспортного средства производится в целях обеспечения безопасности других лиц, обеспечения транспортной безопасности, при проведении антитеррористических мероприятий, возникновении угрозы для окружающей среды, а также если в транспортном средстве могут

находиться запрещенные к перевозке предметы, например оружие, боеприпасы, взрывные устройства, взрывчатые и наркотические вещества, товары, запрещенные к ввозу на территорию Российской Федерации и Таможенного союза, и т. д.

Такие меры, как *изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей* (предусмотренные статьями 27.10, 27.14 КоАП РФ соответственно), осуществляются таможенными органами, если эти объекты являются предметами или орудиями совершения правонарушения в случаях совершения правонарушения, влекущего административное наказание в виде конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения для обеспечения исполнения данного вида наказания, если оно в дальнейшем будет назначено судом (например, за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 16.1 КоАП РФ «Незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки», за которое предусмотрен данный вид наказания). Арест товаров транспортных средств и иных вещей осуществляется в случае невозможности их изъятия. Указанные меры применяются не только к лицам, которые совершили административное правонарушение и уклоняются от выполнения своих обязанностей, но и в некоторых случаях к иным лицам, причастным к правонарушению. Так, изъятие товаров и транспортных средств, ввезенных на таможенную территорию Таможенного союза в обход таможенного контроля, может производиться в отношении лица, которому данный товар был передан для реализации [7].

Важно отметить, что согласно ст. 168 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» в отношении незаконно ввезенных на территорию РФ товаров таможенные органы вправе осуществлять изъятие. Таким образом, в случае если в соответствии с КоАП РФ или Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации данные товары не были изъяты и на них не был наложен арест, то они подлежат изъятию таможенными органами и должны рассматриваться как находящиеся под таможенным контролем [8]. При этом необходимо разграничивать формы таможенного контроля, предусмотренные законодательством Таможенного союза, которые являются мерами административного принуждения, и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, установленные КоАП РФ.

Установленная ст. 27.11 КоАП РФ оценка стоимости изъятых вещей и других ценностей необходима для установления размера причиненного административным правонарушением ущерба в случае, если за него предусматривается административный штраф, исчисляемый в величине, кратной стоимости изъятых вещей. Для товаров личного пользования, которые перемещаются физическими лицами через таможенную границу Таможенного союза, учитывается таможенная стоимость, установленная главой 49 Таможенного Кодекса Таможенного союза. Согласно ст. 361 Таможенного Кодекса Таможенного союза «Таможенная стоимость товаров для личного пользования определяется на основании заявленной физическим лицом стоимости таких товаров, подтвержденной оригиналами документов, содержащих сведения о стоимости товаров для личного пользования» [9]. В случае необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

В соответствии со ст. 27.13.1 КоАП РФ таможенные органы вправе осуществлять задержание судна, доставленного в порт РФ, при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 8.17—8.20, ч. 2 ст. 11.7.1 КоАП РФ, т. е. правонарушений в области охраны окружающей среды, совершенных во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или открытом море, а также связанных с несоблюдением мер по обеспечению безопасности судоходства. Согласно ст. 27.14 и 27.14.1 КоАП РФ таможенные органы осуществляют арест судна, доставленного в порт РФ.

Что касается залога за арестованное судно, предусмотренного ст. 27.18 КоАП РФ, некоторые ученые считают эту меру удачным решением законодателя, так как при ее применении, с одной стороны, наблюдается оптимальная степень принуждения, с другой — одновременное соблюдение конституционных прав лица, в отношении которого ведется производство по делу. Иными словами, залог за арестованное судно не лишает правонарушителя возможности владения, пользования, распоряжения судном, но при этом ограничивает свободу его действий риском имущественных затрат и одновременно обеспечивает эффективное производство по делу об административном правонарушении. Однако важно отметить, что размер залога зависит от размера штрафа за совершенное правонарушение либо от причиненного ущерба, либо от стоимости самого судна. Учитывая это, А. Ю. Соколов справедливо подчеркивает, что при

отсутствии верхнего размера суммы залога за арестованное судно правоприменитель не должен устанавливать неоправданно высокие суммы залога в связи с недопустимостью превращения данной меры обеспечения производства в меру наказания [10]. В связи с этим представляется необходимым дополнить ст. 27.18 КоАП РФ и установить максимальную сумму залога за арестованное судно с учетом размера штрафа за совершенное правонарушение, а также размера причиненного правонарушением ущерба и стоимости судна.

Установленная ст. 27.15 КоАП РФ такая мера, как *привод*, так же, как доставление, применяется к лицам, совершившим правонарушения, либо к лицам, уклоняющимся от явки по делу о нарушении таможенных правил, участниками производства по которому они являются.

Временный запрет деятельности, закрепленный в ст. 27.16 КоАП РФ, применяется только при совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.15 КоАП РФ «Нарушение правил оборота веществ, инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ», поскольку за него для юридических лиц установлено наказание в виде административного приостановления деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ). Согласно ст. 28.8 КоАП РФ в этом случае таможенные органы немедленно после составления протокола об административном правонарушении и о временном запрете деятельности обязаны передать дело на рассмотрение в суд. Это связано с тем, что только суды могут назначать за указанное правонарушение такое наказание, как приостановление деятельности. Вместе с тем в законодательстве отсутствуют указания на то, каким должен быть максимальный срок временного запрета деятельности. Мы считаем, что он должен определяться судом с учетом обстоятельств совершенного правонарушения. Временный запрет деятельности применяется в исключительных случаях и предшествует такому наказанию, как административное приостановление деятельности, обеспечивая в дальнейшем его исполнение (ч. 1 ст. 27.16 КоАП РФ), и для предотвращения наступления вредных последствий от административного правонарушения, связанного с деятельностью нарушителя, если предотвращение указанных в ч. 1 данной статьи обстоятельств другими способами невозможно. О применении временного запрета деятельности составляется протокол по форме, образец которой установлен Федеральной таможенной службой Российской Федерации [11].

Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в законодательстве других государств Таможенного союза несколько иное, чем в российском. Так, в Республике Беларусь предусмотрена мера в виде наложения ареста на имущество, которое не является предметом правонарушения, в целях обеспечения исполнения взыскания административного штрафа. При этом в Республике Беларусь, а также в Республике Казахстан законодательство регламентирует порядок обжалования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Отсутствие таких норм в КоАП РФ, по нашему мнению, является серьезным недостатком. Вместе с тем в плане обжалования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в ст. 27.18 КоАП РФ указывается только то, что решение судьи в форме определения о применении залога за арестованное судно может быть обжаловано согласно главе 30 КоАП РФ. В связи с этим считаем необходимым дополнить главу 27 КоАП РФ аналогичной нормой, предоставляющей возможность обжалования в судебном порядке применения остальных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Некоторые авторы справедливо считают, что в целях эффективного производства по делам об административных правонарушениях в условиях функционирования Таможенного союза нужна унификация норм законодательства об административной ответственности, в частности Российской Федерации, Беларуси и Казахстана. Например, по мнению Л. В. Константиновой, следует ввести в КоАП РФ институт соучастия, когда к ответственности наряду с исполнителем привлекаются организатор и пособник правонарушения, как это прямо предусмотрено в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях, и институт покушения, закрепленный в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях и Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Кроме того, нужно согласиться с точкой зрения Л. В. Константиновой о возможности соединения в одном административном процессе дел о нескольких административных правонарушениях, совершенных одним и тем же лицом и подведомственных одному органу. Это может упростить производство по делам особенно с учетом огромного количества совершаемых административных правонарушений, в том числе в области таможенного дела. Предлагается установить единые сроки давности привлечения к административной ответственности и

приостановления сроков давности привлечения к административной ответственности для кодексов об административных правонарушениях всех вышеперечисленных государств — участников Таможенного союза [12].

По нашему мнению, в главу 27 КоАП РФ необходимо внести дополнение, указывающее на то, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут быть обжалованы участниками производства по делу в судебном порядке (согласно положениям главы 30 КоАП РФ по аналогии со ст. 27.18 КоАП РФ).

На основе изложенного выше для более эффективного применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в том числе в целях защиты прав участников производства по делу об административном правонарушении, а также для оптимизации деятельности таможенных органов в условиях функционирования Таможенного союза, в данной сфере необходима унификация административного законодательства государств — участников Таможенного союза. В главу 27 КоАП РФ нужно внести ряд корректив:

1. В статье 27.2 установить максимальные сроки осуществления доставления с учетом всех указанных нами ранее обстоятельств.

2. В статье 27.9 перечислить, в каких случаях, не терпящих отлагательства, может быть произведен досмотр транспортного средства в отсутствие его владельца.

3. В статье 27.18 установить максимальную величину залога за арестованное судно в зависимости от штрафа, ущерба, причиненного правонарушением, и стоимости судна, чтобы избежать злоупотреблений со стороны органов и должностных лиц, рассматривающих дело.

4. Дополнить статью 27.16 положением о том, что срок временного запрета деятельности должен определяться судом с учетом причиненного ущерба и обстоятельств совершенного административного правонарушения.

5. В главу 27 добавить примечание следующего содержания: «Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут быть обжалованы в порядке согласно положениям главы 30 настоящего Кодекса».

6. Поддержать законодательные предложения Е. В. Труниной об унификации правовых норм, регулирующих правила проведения таможенного досмотра.

7. Поддержать законодательные предложения Л. В.Константиновой об установлении единых сроков давности привлечения к административной ответственности и приостановления сроков давности, а также о соединении в одном процессе нескольких дел об административных правонарушениях, совершенных одним и тем же лицом и подведомственных одному органу, для упрощения производства по делам об административных правонарушениях.

Список библиографических ссылок

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ (ред. от 28.12.2016, с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // СЗ РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24—32: постатейный науч.-практ. комментарий / под общ. ред. Б. В. Россинского. М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. I—II. 688 с.
3. Сафоненков П. Н. Актуальные вопросы применения мер обеспечения производства по делам о нарушении таможенных правил // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 548—554.
4. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
5. Сидоров Е. И. Проблемы применения ареста товаров и транспортных средств как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 59—62.
6. Трунина Е. В., Федасова Ю. В. О некоторых направлениях совершенствования правового регулирования таможенного досмотра // Таможенное дело. 2014. № 1. С. 7—10.
7. Сидоров Е. И. Место и значение мер обеспечения производства по делам о нарушении таможенных правил в административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 779—787.
8. Таможенный кодекс Таможенного союза: приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17 (ред. от 08.05.2015, с изм. и доп. от 12.08.2015) // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.
9. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // СЗ РФ. 29.11.2010. № 48. Ст. 6252.
10. Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: моногр. М.: Норма, 2015. 320 с.
11. О внесении изменений в КоАП России: письмо Федеральной таможенной службы РФ от 1 августа 2005 г. № 18-12/26211. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».
12. Константинова Л. В. Законодательство об административных правонарушениях государств — членов Таможенного союза в части производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции таможенных органов // Административное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 1187—1194.