Ким Николай Игоревич. Совершенствование правового регулирования назначения административных наказаний в области таможенного дела: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Ким Николай Игоревич;[Место защиты: Российская таможенная академия].- Люберцы, 2015.- 182 с.

Введение

**Глава 1. Соотношение публичных и частных интересов при назначении административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил): теоретико-правовой анализ 18**

1.1. Генезис института административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела (нарушение таможенных правил) 18

1.2. Соблюдение баланса публичных и частных интересов как принцип правового регулирования административной ответственности в области таможенного дела 32

1.3. Реализация публичных и частных интересов участников таможенных правоотношений в системе административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела 49

**Глава 2. Механизм применения административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела 64**

2.1. Нормативное регулирование административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела 64

2.2. Органы, должностные лица, применяющие административные наказания в области таможенного дела: понятие, виды, правовой статус 89

2.3. Административно-юрисдикционная деятельность по назначению административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела 104

**Глава 3. Развитие системы административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела и практики их назначения .. 116**

3.1. Совершенствование законодательного регулирования системы административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела 116

3.2. Практические рекомендации по назначению административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела 131

Заключение 141

Список использованных источников

* [Соблюдение баланса публичных и частных интересов как принцип правового регулирования административной ответственности в области таможенного дела](http://www.dslib.net/admin-pravo/sovershenstvovanie-pravovogo-regulirovanija-naznachenija-administrativnyh-nakazanij-v.html#6151981)
* [Реализация публичных и частных интересов участников таможенных правоотношений в системе административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела](http://www.dslib.net/admin-pravo/sovershenstvovanie-pravovogo-regulirovanija-naznachenija-administrativnyh-nakazanij-v.html#6151982)
* [Органы, должностные лица, применяющие административные наказания в области таможенного дела: понятие, виды, правовой статус](http://www.dslib.net/admin-pravo/sovershenstvovanie-pravovogo-regulirovanija-naznachenija-administrativnyh-nakazanij-v.html#6151983)
* [Практические рекомендации по назначению административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела](http://www.dslib.net/admin-pravo/sovershenstvovanie-pravovogo-regulirovanija-naznachenija-administrativnyh-nakazanij-v.html#6151984)

## Соблюдение баланса публичных и частных интересов как принцип правового регулирования административной ответственности в области таможенного дела

В качестве наказания за совершение контрабанды предусматривалась конфискация товаров с взысканием штрафа в размере их стоимости. При этом если предметы контрабанды обнаружены «в промышленных и торговых предприятиях, принадлежащих юридическим лицам, к ответственности привлекаются физические лица, непосредственно совершившие контрабанду» (статья 171). При неуплате штрафа физическим лицом взыскание обращалось на имущество предприятия.

Размер штрафа мог быть уменьшен по решению «особых комиссий» при таможнях в составе управляющего таможней (председатель), а также представителей местных органов Объединенного государственного политического управления при Совете народных комиссариатов СССР, а также народного комиссариата финансов.

За повторное совершение контрабанды в течение трех лет, помимо штрафа и конфискации, Таможенный кодекс СССР 1928 года предусматривал «административную высылку».

При соучастии в контрабанде нескольких лиц штраф налагался на них совместно и с солидарной друг за друга ответственностью (статья 169).

Данная норма, несмотря на ее очевидную необходимость, также отсутствует в современном законодательстве об административных правонарушениях, что создает значительные трудности при привлечении к административной ответственности за нарушения таможенных правил, совершенные в соучастии (например, за недекларирование неделимой вещи, перемещаемой в сопровождаемом багаже двумя физическими лицами).

Таможенный кодекс 1928 года впервые устанавливает срок давности привлечения к ответственности за совершение контрабанды - три года10.

Иные правонарушения («нарушения таможенных постановлений»), к числу которых отнесены неостановка средства транспорта в таможенном учреждении, непредставление вагонных листов, багажных и пассажирских списков, вскрытие груза без ведома таможенного учреждения, повреждение пломб и ряд других, предусматривали наложение штрафа на виновных физических лиц. При невозможности установления таких лиц штрафу подвергалась соответствующая организация.

Таможенный кодекс СССР 1964 года, помимо видов таможенных правонарушений и соответствующих им наказаний, уже содержит значительное число процессуальных норм, устанавливающих порядок привлечения к ответственности11. Впервые размер штрафов, налагаемых за нарушения таможенного законодательства, дифференцирован для граждан (не более 50 рублей за контрабанду и не более 10 рублей за прочие нарушения) и должностных лиц (не более 100 рублей за контрабанду и не более 50 рублей за прочие нарушения). Конфискация в качестве меры ответственности за контрабанду теперь распространяется не только на незаконно перемещенные товары, но и на «перевозочные и другие средства, предназначенные для перемещения предметов контрабанды через государственную границу СССР или их сокрытия» .

В целом следует констатировать, что в вопросах юридической ответственности Таможенный кодекс СССР 1964 года сохраняет преемственность по отношению к предшествующим законодательным актам.

Таможенный кодекс СССР 1991 года, принятый в условиях начинающейся либерализации внешней торговли, уже предусматривал принципиально иные подходы к ответственности за таможенные правонарушения. Так, статья 83 названного Кодекса содержит указание, что «лица, совершившие нарушение таможенных правил, подлежат ответственности в соответствии с настоящим Кодексом, а в части, не регулируемой им, - в соответствии с законодательством Союза ССР и республик об административных правонарушениях». Таким образом, система ответственности за нарушения таможенных правил встроена в общую систему административной ответственности.

Понятие контрабанды полностью отнесено к сфере действия уголовного законодательства. В то же время, в Кодексе установлена ответственность за отдельные правонарушения, совершенные характерными для контрабанды способами, но не обладающие достаточной общественной опасностью для отнесения их к числу преступных (статья 98 «Недекларирование предметов или декларирование их не своим наименованием», статья 95 «Перемещение предметов через таможенную границу СССР помимо таможенного контроля» и ряд других)

К числу наиболее значимых новелл Таможенного кодекса СССР 1991 года относятся постатейная регламентация видов таможенных правонарушений с дифференциацией наказаний в зависимости от степени общественной вредности каждого конкретного противоправного деяния, а также то обстоятельство, что к числу субъектов правонарушений отнесены как граждане и должностные лица, так и предприятия и организации14.

За совершение отдельных правонарушений, характеризующихся незначительной общественной вредностью (например, статьи 85 «Неостановка транспортного средства», 88 «Воспрепятствование допуску должностного лица таможенного органа СССР к предметам, находящимся под таможенным контролем»), предусмотрено наказание в виде предупреждения. Кроме того, введена норма, позволяющая освободить лицо от ответственности при малозначительности совершенного нарушения таможенных правил.

## Реализация публичных и частных интересов участников таможенных правоотношений в системе административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела

Очевидно, что основная роль предупреждения заключается именно в самом факте привлечения к административной ответственности, поскольку по своим правовым последствиям оно ничем не отличается от иных видов наказаний. Так, «при вынесении предупреждения наступает срок, в течение которого виновное лицо считается подвергнутым административному наказанию (в соответствии со статьей 4.6 КоАП РФ срок составляет один год со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания)» . При повторном совершении однородного противоправного деяния, рассматривается в качестве отягчающего обстоятельства, влекущего применение к правонарушителю более строгих видов наказания.

Так, еще Б.В. Дрейшев отмечал, что предупреждение как вид административного наказания может применяться только при соблюдении таких обстоятельств как совершение административного правонарушения впервые и без участия иных лиц, незначительность, положительная характеристика личности правонарушителя, наличие обстоятельств, смягчающих ответственность, и отсутствие обстоятельств, отягчающих ответственность, а также если минимальный размер штрафа, предусмотренного альтернативной санкцией, не соответствует тяжести противоправного деяния и имущественному положению правонарушителя .

Безусловно, поскольку назначение административного наказания в виде предупреждения не влечет претерпевание правонарушителем каких-либо лишений материального характера, бесконечное применение предупреждения к лицу, совершающему правонарушения, не способствует достижению профилактической функции административной ответственности. Данное обстоятельство послужило поводом к внесению в 2010 году изменений в конструкцию статьи 3.4 КоАП РФ: Федеральным законом РФ от 27 июля 2010 года №239-Ф3 указанная статья дополнена частью второй, согласно которой «Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии 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 природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба».

Уточнение условий применения административного предупреждения сопровождалось введением указанного вида наказания сразу в 35 составов административных правонарушений (в главах 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 19). Как отмечает А.В. Кирин, данным обстоятельством «с лихвой были компенсированы «потери» от изъятий из Кодекса этого наказания, осуществленных за все предыдущие годы» .

Однако, несмотря на то, что в целом сфера применения административного предупреждения в КоАП РФ с принятием Федерального закона РФ от 27 июля 2010 года №239-Ф3 расширена, в части ответственности за административные правонарушения в области таможенного дела это привело к значительному сужению возможностей назначения данного вида наказания.

Так, анализ практики привлечения таможенными органами виновных лиц к административной ответственности свидетельствует о следующем. Содержащаяся в части 2 статьи 3.4 КоАП РФ формулировка о возможности применения административного наказания в виде предупреждения только за впервые совершенные правонарушения отличается неоднозначностью. Так, понятие «впервые совершенное административное правонарушение» более не содержится в иных нормах КоАП РФ, при этом закон не раскрывает данного понятия. При таких условиях представляется неопределенным: - считается ли лицо, ранее совершившее административное правонарушение, по которому истек срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (статья 4.6 КоАП РФ), впервые совершившим правонарушение (или же факт привлечения к ответственности в течение всего срока жизни гражданина либо существования юридического лица исключает применение к нему предупреждения); должны ли учитываться при решении вопроса о невозможности применения к лицу административного наказания в виде предупреждения правонарушения, совершенные до вступления в силу части 2 статьи 3.4 КоАП РФ; может ли считаться впервые совершенным правонарушением административный проступок, совершенный лицом, в отношении которого ранее вынесено постановление о прекращении дела об административном правонарушении в связи с малозначительностью совершенного деяния (однако событие и состав административного правонарушения материалами дела доказаны).

Ответы на данные вопросы представляют чрезвычайную важность применительно к системе административных наказаний в области таможенного дела. Из числа нарушений таможенных правил предупреждение может быть назначено за совершение противоправных деяний, предусмотренных статьями 16.5, 16.10, 16.15 и частью 3 статьи 16.23 КоАП РФ. При этом в последних двух случаях 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 при таких условиях имевший место ранее факт привлечения к ответственности за аналогичное правонарушение может чрезмерно увеличить наказание за совершенные правонарушения.

При этом факт повторного совершения однородного противоправного деяния в соответствии со статьей 4.3 КоАП РФ уже является обстоятельством, отягчающим административную ответственность, что само по себе может повлечь применение более строгих видов административного наказания.

## Органы, должностные лица, применяющие административные наказания в области таможенного дела: понятие, виды, правовой статус

Анализ процессуальных документов по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела также показывает, что на сегодняшний день единообразная практика учета смягчающих и отягчающих обстоятельств при привлечении к административной ответственности отсутствует.

Так, высшими судебными инстанциями России дана различная трактовка положениям пункта 2 части 1 статьи 4.3 КоАП РФ: Верховный Суд указывает, что при отнесении совершенного административного правонарушения к числу повторных «однородными» могут быть названы правонарушения, имеющие единый родовой объект посягательства (пункт 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 года № 5), в то время как Высший Арбитражный Суд рассматривает в качестве однородных лишь правонарушения, ответственность за совершение которых предусмотрена одной статьей Особенной части КоАП РФ (пункт 19.1 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда от 02 июня 2004 года № 10).

Безусловно, подобные разночтения не способствуют формированию единообразной практики привлечения к административной ответственности. При этом более обоснованной все же представляется позиция Верховного Суда России, поскольку единство родового объекта посягательства вытекает из самого понятия «однородные правонарушения». Более того, в ряде случаев смежные составы административных правонарушений в области таможенного дела расположены в различных статьях главы 16 КоАП РФ. Так, на наш взгляд, при назначении наказания по части 3 статьи 16.2 КоАП РФ за представление недействительных документов, которые могли послужить основанием к несоблюдению запретов и ограничений, совершение ранее указанным лицом правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 16.3 КоАП РФ (несоблюдение установленных запретов и ограничений), является более важным обстоятельством, характеризующим субъекта правонарушения, нежели наличие фактов привлечения его к ответственности за недекларирование (часть 1 статьи 16.2 КоАП РФ).

К тому же, в зависимости от характера совершенного проступка, судья либо должностное лицо таможенного органа вправе не признать совершение однородного правонарушения отягчающим обстоятельством.

В ходе диссертационного исследования соискателем проанализировано 1346 постановлений о назначении административного наказания по делам об административных правонарушениях, вынесенных таможнями и судами Дальневосточного региона в 2011, 2012 и 2013 годах по частям 1 и 2 статьи 16.1, части 1 статьи 16.2 КоАП РФ.

Проведенный анализ показывает, что в абсолютном большинстве случаев при вынесении постановлений о назначении наказания судами и таможенными органами вопрос о наличии либо отсутствии обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность, рассмотрен (только в 4 % постановлений данное требование закона проигнорировано). Как следствие, 96 % постановлений о назначении наказания содержит сведения о наличии либо отсутствии обстоятельств, перечисленных в статьях 4.2 и 4.3 КоАП РФ.

В то же время, результаты рассмотрения этого вопроса нередко не находят своего отражения в размере назначенной санкции.

Так, согласно статье 4.3 КоАП России перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность, является закрытым, а иные обстоятельства, не упомянутые в указанной статье, не могут быть признаны в качестве отягчающих. Формально соблюдая это правило, судебные органы, тем не менее, зачастую применяют к правонарушителям максимальное наказание, не мотивируя свое решение надлежащим образом.

Так, анализируя практику рассмотрения дел об административных правонарушениях по части 1 статьи 16.2 КоАП РФ (недекларирование товаров по установленной форме), необходимо отметить следующее. Санкция части 1 статьи 16.2 КоАП РФ предусматривает возможность наложения административного штрафа на граждан и юридических лиц в размере от одной второй до двукратного размера стоимости товаров, явившихся предметами правонарушения, с их конфискацией или без таковой либо конфискацию предметов правонарушения. Таким образом, установленная законодателем мера ответственности за данное противоправное деяние во всяком случае пропорциональна тяжести совершенного проступка, вследствие чего размер наказания за каждое конкретное правонарушение определяется исходя из обстоятельств, характеризующих условия совершения правонарушения, а также личность виновного.

Всего по делам об административных правонарушениях, которые возбуждены таможенными органами Дальневосточного региона по части 1 статьи 16.2 КоАП РФ, в 2012 и 2013 годах, вынесено 3 440 постановлений о привлечении к ответственности. Наказание в виде штрафа с конфискацией товара (то есть наиболее высокая мера ответственности за данное правонарушение) применялось судами 97 раз (около 2,8 % от общего числа). Однако изучение указанных постановлений показало, что лишь каждое пятое постановление мотивировано наличием отягчающих обстоятельств (в частности, тем, что лицо привлекается к административной ответственности повторно), тогда как в 40 % случаев судами констатировалось наличие смягчающих и отсутствие отягчающих обстоятельств. Еще в 35 % случаев как смягчающих, так и отягчающих обстоятельств не имелось (Приложение 1; Рисунки 5, 6).

Кроме этого, из общего числа изученных постановлений, которыми виновному лицу судом назначен административный штраф в максимальном либо в близком к максимальному размере, то есть равный величине от однократной до двукратной стоимости предмета правонарушения (18 постановлений), только в каждом третьем случае (6 дел) правонарушение совершено повторно.

С другой стороны, таможенными органами, несмотря на наличие отягчающих обстоятельств, как правило, назначается наименьшее наказание. Так, по результатам изучения массива дел об административных правонарушениях выделено 61 постановление о назначении наказания, согласно которому при рассмотрении дела установлено наличие отягчающего обстоятельства в виде повторного совершения однородного административного правонарушения в период, предусмотренный статьей 4.6 КоАП РФ, при одновременном отсутствии смягчающих обстоятельства.

## Практические рекомендации по назначению административных наказаний за правонарушения в области таможенного дела

Прежде всего, необходимо отметить, что для соблюдения требований закона при рассмотрении дел об административных правонарушениях (в условиях ограниченных сроков, установленных главой 29 КоАП РФ) необходимо, чтобы на предшествующих стадиях производства по делу таможенным органом были получены все необходимые сведения, от которых зависит принятие законного и обоснованного решения. В этих целях в ходе административного расследования либо при составлении протокола об административном правонарушении должны быть совершены следующие процессуальные действия:

1) Запрос в территориальных подразделениях Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, ГИБДД либо налоговых органов сведений о наличии у лица, в отношении которого ведется производство по делу, соответственно, недвижимого имущества, транспортных средств, счетов в кредитных учреждениях.

2) Истребование в учетно-регистрационных подразделениях таможенных органов сведений о фактах привлечения лица, в отношении которого ведется производство по делу, к административной ответственности, по которым не истек срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

3) Опрос лица, в отношении которого ведется производство по делу (при привлечении к ответственности юридического лица - его законного представителя), в ходе которого подлежат выяснению следующие обстоятельства: - отношение лица к совершенному правонарушению (в том числе раскаяние лица в содеянном либо непризнание вины и несогласие с квалификацией его действий (бездействия) как административного правонарушения); - причины и условия совершенного правонарушения (в том числе не явилось ли совершение правонарушения следствием стечения тяжелых личных или семейных обстоятельств); - при привлечении к ответственности женщины - беременность либо наличие малолетнего ребенка. административное правонарушение, содействия органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении, в установлении обстоятельств, подлежащих установлению по делу об административном правонарушении, является обстоятельством, смягчающим административную ответственность.

В дальнейшем, назначение административного наказания за совершенное нарушение таможенных правил в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении (после установления события и состава правонарушения, а также проверки отсутствия иных обстоятельств, которые в соответствии со статьей 24.5 КоАП РФ исключают производство по делу), должно включать в себя логическую последовательность действий, которые, по мнению сосискателя, выглядят следующим образом.

Так, при анализе способа совершения противоправного деяния необходимо учитывать, что, к примеру, вовлечение в совершение правонарушения третьих лиц, а также использование при совершении правонарушения заведомо подложных документов свидетельствуют о повышенной общественной вредности нарушения таможенных правил, в связи с чем подобные обстоятельства должны усиливать меру административной ответственности к виновному лицу.

При назначении административного наказания также необходимо оценить причины совершенного правонарушения, к числу которых могут относиться как технические ошибки либо противоправные действия третьих лиц (что свидетельствует о незначительной тяжести совершенных проступков), так и осознанное желание правонарушителя занизить сумму подлежащих уплате таможенных пошлин и налогов либо уклониться от исполнения иных обязанностей перед таможенными органами, а также то обстоятельство, что при законном перемещении товаров через таможенную границу они не были бы выпущены таможенным органом виду их несоответствия требованиям таможенного законодательства. При таких обстоятельствах выявленное правонарушение характеризуется как более тяжкое, что должно найти отражение в размере назначенного виновному лицу наказания. 2) Изучение личности виновного (часть 2 статьи 4.2 КоАП РФ). При этом при характеристике личности лица, совершившего правонарушение, особое внимание следует уделять отношению лица к допущенному им нарушению. 3) Анализ имущественного (и финансового) положения лица, привлекаемого к ответственности (части 2 и 3 статьи 4.2 КоАП РФ).

Наибольшую важность решение данного вопроса приобретает в том случае, когда, исходя из санкции за совершенное правонарушение, лицо подлежит штрафу в значительном размере либо конфискации предметов правонарушения (например, при недекларировании крупной партии товаров). На этапе рассмотрения уполномоченным должностным лицом таможенного органа должна быть дана оценка сведениям о наличии у лица, привлекаемого к ответственности, объектов недвижимого имущества и транспортных средств, за счет которых может быть погашен административный штраф.

Рассмотрение вопроса о наличии обстоятельств, смягчающих административную ответственность. 1) Анализ объяснений лица, привлекаемого к административной ответственности (данных при рассмотрении дела об административном правонарушении либо на предшествующих стадиях производства по делу) на предмет признания своей вины и раскаяния в совершении правонарушения. 2) Анализ имеющихся материалов дела на предмет наличия сведений: - о добровольном прекращении правонарушителем противоправного деяния; - о добровольном сообщении в таможенный орган о совершенном правонарушении; - об устранении вредных последствий совершенного правонарушения (в зависимости от существа нарушения таможенных правил об этом может свидетельствовать подача лицом таможенной декларации на ранее незадекларированные товары, уплата причитающихся таможенных платежей, получение документов, подтверждающих соблюдение запретов и ограничений 135 при перемещении товаров, завершение ранее не завершенной таможенной процедуры). 3) Анализ имеющихся материалов дела в целях установления факта оказания лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, содействия таможенному органу в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию.