

УДК 342.951  
DOI 10.52452/19931778\_2021\_3\_85

## **О ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ПРИ ВОЗБУЖДЕНИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ ПОСЛЕ ВЫПУСКА ТОВАРОВ**

© 2021 г.

*Д.С. Зеленев*

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

education52@yandex.ru

*Поступила в редакцию 18.08.2020*

На основе анализа нормативной базы, научных исследований и практики деятельности таможенных органов раскрываются основные проблемные вопросы возбуждения дел об административных правонарушениях как по результатам проведения таможенного контроля после выпуска товаров, так и на этапе выбора объектов для таможенного контроля. Представлен анализ международного опыта привлечения к административной ответственности лиц за нарушения таможенных правил, предлагаются основные пути решения данных проблем.

*Ключевые слова:* таможенный контроль после выпуска, административные правонарушения, сроки давности, малозначительность нарушения.

В Российской Федерации законодательство о таможенном регулировании является весьма динамичным. Данное обстоятельство обусловлено не только постоянно изменяющейся экономической и политической обстановкой на мировой арене, но и широким спектром задач, возложенных на таможенные органы России, и выполняемых ими функций, причем в ряде случаев смежных с задачами и функциями иных федеральных органов исполнительной власти. В этой связи возникает необходимость регулярной оптимизации механизмов правового регулирования таможенной деятельности.

Векторы указанных изменений бывают диаметрально противоположными, образуют правовые коллизии и вынуждают таможенные органы постоянно балансировать между необходимостью осуществления всестороннего контроля на высоком качественном уровне с целью обеспечения экономической и иных видов безопасности и созданием условий, которые способствовали бы упрощению и ускорению проведения таможенных операций в отношении перемещаемых через таможенную границу Евразийского экономического союза товаров и транспортных средств.

Для поддержания данного баланса таможенными органами используется система управления рисками, которая призвана реализовать основной принцип проведения таможенного контроля – принцип выборочности, заключающийся в выборе не только объектов таможенного контроля, но и применяемых в отношении данного объекта форм таможенного контроля (мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля), которые были бы адекватны степени

угрозы и позволили наиболее оптимально и эффективно применять ресурсы таможенных органов. Выбор объектов для проведения в отношении них таможенного контроля осуществляется на основе анализа риска по определенным индикаторам риска.

Обозначенные в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) основные цели использования таможенными органами системы управления рисками заключаются в обеспечении высокой эффективности проводимого на всех этапах таможенного контроля и сосредоточении особого внимания на областях риска с высоким уровнем, т.е. сосредоточении усилий должностных лиц на выявлении особо опасных нарушений (контрабанда наркотиков, запрещенных веществ и пр.) и выявлении фактов неуплаты (в том числе умышленного уклонения от уплаты) таможенных платежей в крупных размерах.

Так, к примеру, исходя из системной трактовки положений статьи 55 ТК ЕАЭС, если таможенными органами выявлен факт неуплаты таможенных пошлин, налогов, а также специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, которая не превышает в совокупности сумму, эквивалентную пяти евро по курсу валют, действующему на день применения курса валют (день регистрации декларации на товары, день выявления факта незаконного перемещения товаров), обязанность по уплате таможенных пошлин, налогов у лица прекращается.

Аналогичные положения, подразумевающие освобождение лица от уплаты таможенных сборов в отношении товаров, общая таможенная стоимость которых менее двухсот евро по офи-

циальному курсу, установленному ЦБ РФ, который действовал на момент регистрации таможенной декларации таможенным органом, содержатся в статье 47 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1].

Что касается административных правонарушений, выявленных по результатам таможенного контроля, то дело здесь обстоит несколько иначе.

Конечно, в соответствии с действующим законодательством у лица существует возможность избежать административного наказания. Так, статьей 2.9 КоАП РФ предусмотрена возможность освободить от административной ответственности лиц, совершивших такое нарушение, при малозначительности этого административного правонарушения и в качестве профилактической меры ограничиться устным замечанием.

Однако в данном случае такое решение остается на усмотрение судьи либо должностного лица, уполномоченного решать дело об административном правонарушении. Объективных критериев, аналогичных положениям ТК ЕАЭС и нормам законодательства о таможенном регулировании, в КоАП РФ не содержится.

Анализ судебных решений показал, что при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам рекомендовано исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Примечательно, что малозначительность административного правонарушения имеет место только в случае отсутствия существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

Необходимо отметить, что статья 2.9 КоАП РФ не содержит оговорки о ее неприменении к каким-либо составам правонарушений (материальным либо формальным). Так, лицу, совершившему административное правонарушение, не может быть отказано в квалификации данного АП в качестве малозначительного только лишь на том основании, что соответствующей диспозицией статьи, содержащейся в Особенной части КоАП РФ, установлена ответственность за неисполнение какой-либо обязанности (например, предоставление отчетности в таможенный орган в установленный срок) и не ставится в зависимость от наступления каких-либо негативных последствий [2, 3]. Все это необходимо учитывать при квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного.

На практике складывается следующая ситуация, при которой, даже при условии мало-

значительности нарушения – минимальной суммы неуплаченных таможенных платежей, должностным лицам таможенных органов (различных структурных подразделений) необходимо провести весь комплекс мероприятий и действий в рамках административного производства и только после этого принять решение о прекращении дела об АП по малозначительности.

Речь не идет о тех случаях, когда вменяемое правонарушение обладает высокой степенью общественной опасности и, как следствие, влечет потенциальную угрозу охраняемым правом общественным отношениям, например, когда объектом посягательства правонарушения, ответственность за которое установлена статьей 16.3 КоАП России, являются правоотношения, связанные с ввозом товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза или в Российскую Федерацию, соблюдение правовой основы которых (соблюдение ограничений при ввозе товаров) непосредственно влияет на экономическую безопасность Российской Федерации и подразумевает наложение достаточно крупного административного штрафа.

Фактический ущерб характерен только для материальных составов административных правонарушений, включающих в себя помимо противоправного действия или бездействия обязательное наступление в результате их совершения общественно опасных (вредных) последствий в виде материальных потерь, в нашем случае – неуплата таможенных платежей.

При этом необходимо отметить, что в среднем трудозатраты на административное производство при крупном нарушении и при малозначительном практически сопоставимы (по количеству подготавливаемых процессуальных документов и совершаемых действий), а конечная экономическая эффективность существенно отличается. Так, например, в соответствии с положениями ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ, за заявление декларантом при таможенном декларировании товаров недостоверных сведений об этих товарах, если такие сведения явились или могли явиться причиной для уклонения от уплаты таможенных пошлин, налогов или для занижения их размера, такие действия влекут наложение административного штрафа на граждан и юридических лиц в размере от одной второй до двукратной суммы подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов. Так, если сумма экономического ущерба составила одну тысячу рублей, то даже двукратный штраф (которые, исходя из практики, назначаются довольно редко) не перекрывает издержек, связанных с административным производством (оплата почтовых и прочих расходов, оплата технических расходов, оплата труда сотрудников и пр.).

В связи с чем целесообразнее было бы сосредоточить основные усилия в рамках административных расследований на нарушениях с крупным ущербом путем применения риск-ориентированного подхода.

Вместе с тем изучение проектов изменений нормативных актов, и в частности КоАП РФ, показало, что в обновленную редакцию КоАП РФ не стали включать правила, по которым планировали привлекать за совершенные нарушения представителей бизнеса с учетом и на основе риск-ориентированного подхода.

Законодотворцами изначально планировалось: если нарушение влечет низкий, умеренный, средний или значительный риск причинения вреда охраняемым законом ценностям, наказывать юридических лиц, а также индивидуальных предпринимателей будут только по результатам проведенных контрольных мероприятий [4].

Данное противоречие, в том числе его экономическую составляющую, по мнению автора, возможно решить путем внесения изменений в действующие нормативные акты, регламентирующие порядок привлечения лиц к административной ответственности, и формирования нового, упрощенного порядка наложения административных наказаний, без проведения административных расследований, в случае малозначительности нарушения и при согласии лица, совершившего данное правонарушение, с этим нарушением.

Еще одним противоречием между таможенным контролем после выпуска товаров и возбуждением дел об административном правонарушении, которое возможно отнести к проблемным, является то, что в соответствии с положениями ТК ЕАЭС таможенный контроль после выпуска товаров может проводиться до истечения трех лет со дня наступления обстоятельств, указанных в пунктах 7–15 статьи 14 ТК ЕАЭС.

Вместе с тем за нарушение таможенных правил статьей 4.5 КоАП РФ давность привлечения к ответственности составляет 2 года. Ранее этот срок для таможенных нарушений составлял 1 год. Необходимо отметить, что на данное противоречие уже указывалось в научных трудах различных авторов [5, 6].

Именно поэтому на практике нередко случается, когда после завершения проверочных мероприятий срок привлечения лица, нарушившего таможенные правила, к административной ответственности уже истекает, что противоречит одному из фундаментальных принципов – неотвратимости наказания.

Изучение международного опыта, в частности сроков давности, установленных для привлечения к административной ответственности лиц за нарушения таможенных правил в госу-

дарствах – членах ЕАЭС, показало, что такие сроки являются весьма различными.

Так, в Республике Казахстан сроки давности составляют всего два месяца со дня совершения (а при длящемся АП – со дня обнаружения) АП. В Российской Федерации в соответствии с положениями ст. 4.5 КоАП РФ сроки давности за нарушение таможенных правил составляют 2 года со дня совершения либо обнаружения АП (в случае длящегося АП). Наиболее длительные сроки давности привлечения к административной ответственности установлены в Республике Беларусь и составляют 3 года со дня совершения АП и 6 месяцев со дня его обнаружения контролирующими органами.

При этом необходимо отметить, что, несмотря на столь короткие сроки давности, в Республике Казахстан, в отличие от Республики Беларусь и Российской Федерации, существует институт приостановления течения срока давности привлечения лиц к административной ответственности [7].

Самым простым способом разрешения указанного противоречия, по мнению автора, является изменение положений статьи 4.5 КоАП РФ в части изменения срока давности привлечения к административной ответственности за нарушение таможенных правил, в соответствии с положениями ТК ЕАЭС, регламентирующими сроки проведения таможенного контроля.

Однако анализ последних изменений административного законодательства показывает, что в настоящее время идет активная его либерализация и смягчение ответственности в отношении всех субъектов правонарушений в области таможенного регулирования. Например, по ч. 3 ст. 16.2, ст. 16.7 КоАП РФ нижний предел административного штрафа для юридических лиц был снижен в два раза со ста до пятидесяти тысяч рублей, ст. 16.4 нижний предел штрафа для граждан снижен с однократной незадекларированной суммы наличных денежных средств до одной второй. Аналогичные изменения произошли в статье 16.20 КоАП РФ – от одного размера стоимости товаров до одной второй. По отдельным составам нижний предел штрафа был снижен в четыре раза (ст. 16.15 КоАП РФ), а в отдельных случаях и вовсе был заменен предупреждением (ст. 16.1, 16.8, 16.11, 16.12, 16.14 КоАП РФ).

Несомненно, перечень проблем, с которыми сталкиваются таможенные органы в профессиональной деятельности, достаточно велик, однако разрешение указанных проблемных вопросов позволит в значительной степени повысить эффективность деятельности таможенных органов Российской Федерации по обеспечению экономической безопасности нашего государства.

*Список литературы*

1. Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
2. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 (ред. от 21.12.2017) «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».
4. Обзор: «Как изменился проект КоАП РФ: обзор новой редакции» // СПС «Консультант Плюс».
5. Сальникова А.В. Проблемы защиты прав на объекты интеллектуальной собственности: таможенный аспект // ИС. Промышленная собственность. 2018. № 1. С. 53–58.
6. Ким П.И. Совершенствование правового регулирования назначения административных наказаний в области таможенного дела: Дис. ... канд. юрид. наук. Люберцы, 2014. 182 с.
7. Письмо ФТС России от 20.03.2013 № 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»).

**ON PROBLEMATIC ISSUES WHEN INITIATING CASES OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS BASED ON THE RESULTS OF CUSTOMS CONTROL AFTER THE RELEASE OF GOODS**

*D.S. Zelenov*

Based on the analysis of the regulatory framework, scientific studies and practice of customs authorities, the article reveals the main problematic issues in the initiation of cases of administrative violations, both as a result of customs control after the release of goods, and at the stage of selecting objects for customs control. An analysis of international experience in bringing individuals to administrative responsibility for violations of customs rules is presented, and the main ways to solve these problems are suggested.

*Keywords:* customs control after release, administrative offenses, statute of limitations, insignificance of the violation.

*References*

1. Federal Law № 289-FL of 03.08.2018 (as amended on 08.06.2020) «On customs regulation in the Russian Federation and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation».
2. The resolution of the Plenum SAC RF dated 02.06.2004 № 10 (ed. by 21.12.2017) «On some issues arising in the judicial practice in cases on administrative offences».
3. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation dated 24.03.2005 № 5 (edition of 19.12.2013) «On some issues that arise in the courts when applying the Code of Administrative Offences of the Russian Federation».
4. Review: «How the draft Administrative Code of the Russian Federation has changed: a review of the new edition» // Legal reference system «ConsultantPlus».
5. Salnikova A.V. Problems of protection of intellectual property rights: customs aspect // IP. Industrial property. 2018. № 1. P. 53–58.
6. Kim P. I. Improving the legal regulation of the appointment of administrative penalties in the field of customs: Dissertation of the Candidate of Legal Sciences. Lyubertsy, 2014. 182 p.
7. Letter № 18-12/11516 of the Federal Customs Service of Russia dated 20.03.2013 «On the direction of the review» (together with the «Review of the legislative framework for bringing persons to administrative responsibility in the Member States of the Customs Union after the entry into force of the Customs Code of the Customs Union»).