

# ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ПРИМЕНЕНИЮ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

*Юсифов Сабухи Зияд Оглы*  
Магистрант,  
ГКОУ ВПО "Российская  
таможенная академия"

## FEATURES OF ADMINISTRATIVE REGULATION OF COERCIVE ADMINISTRATIVE MEASURES THAT ARE USED BY CUSTOMS AUTHORITY

*S. Jusifov*

### Annotation

The features of administrative regulation of administrative coercive measures that are used by customs authority of the Russian Federation in the Eurasian Economic Union are presented in the article.

**Keywords:** customs authority, administrative coercive measures, the Eurasian Economic Union, administrative process, customs violations, administrative jurisdiction, customs control, source of law.

### Аннотация

В статье приведены сформулированные автором особенности правового регулирования административного производства по применению таможенными органами Российской Федерации мер административного принуждения в условиях функционирования Евразийского экономического союза.

### Ключевые слова:

Таможенные органы, меры административного принуждения, Евразийский экономический союз, административное производство, нарушения таможенных правил, административно-юрисдикционный процесс, таможенный контроль, источники права.

**С** 1 января 2015 г. начало функционировать новое интеграционное объединение – Евразийский экономический союз (далее – ЕАЭС), договор о котором был подписан 29 мая 2014 г. Основную роль в становлении Евразийского союза и полноценном функционировании Таможенного союза и Единого экономического пространства в рамках ЕврАзЭС, которые предшествовали ЕАЭС, сыграло взаимодействие таможенных органов государств-членов интеграции. Таможенные органы России, Белоруссии и Казахстана вносят значительный вклад в обеспечение экономической безопасности своих стран и ЕАЭС в целом. В соответствии с действующим Таможенным кодексом Таможенного союза (далее – ТК ТС)[1] таможенные органы осуществляют широкий спектр функций, куда входит выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в области таможенного дела, контроль и надзор в данной сфере, фискальная и правоохранительная функции. В соответствии со ст. 6 ТК ТС таможенные органы обеспечивают на таможенной территории таможенного союза решение следующих задач, среди которых в рамках данного исследования обратим внимание на следующие: обеспечение исполнения таможенного законодательства таможенного союза и иного законодательства государств-членов ТС, контроль за исполнением которого возложен на таможенные органы; обеспечение в пределах своей

компетенции мер по защите национальной безопасности государств-членов таможенного союза, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды, а также в соответствии с международным договором государств – членов таможенного союза – мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу валюты государств – членов таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков; обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности на таможенной территории таможенного союза в пределах своей компетенции; выявление, предупреждение и пресечение административных правонарушений и преступлений в соответствии с законодательством государств-члена ТС.

В настоящее время в связи с функционированием Таможенного союза и коренными изменениями в уголовном законодательстве РФ, связанными с таможенными преступлениями, роль административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов неуклонно возрастает. Следует отметить, несмотря на либерализацию административного и таможенного законодательства, количество административных правонарушений остается значительным [2, с. 779].

Е.В. Трунина отмечает, что борьба с таможенными правонарушениями составляет важнейшую часть функции таможенных служб по обеспечению экономической безопасности государства. Криминализация внешнеэкономической деятельности продолжает оставаться негативным фактором, несущим в себе значительную угрозу [3, с. 33].

В соответствии с ч.3 ст. 7 ТК ТС таможенные органы государств-членов ТС ведут административный процесс (осуществляют производство) по делам об административных правонарушениях (далее – АП) и привлекают лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством государств-членов Таможенного союза. Одним из указанных актов российского законодательства является Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. №809 [4], согласно которому функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов РФ, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

Как показывает анализ практики ФТС России за 9 месяцев 2014 г. было возбуждено 59 471 дело об АП. При этом в 2014 г. по делам об административных правонарушениях принято 56 809 решений, из них должностными лицами таможенных органов 36 447 решений, судом или иным уполномоченным органом – 20 362 решения. Назначено наказаний по 54 669 делам об АП на общую сумму около 283 млрд рублей. По сравнению с аналогичным периодом 2013 года повысилась эффективность исполнения постановлений по делам об АП в общем количестве поступивших на исполнение постановлений по сумме взысканных административных штрафов (с 25 % до 32%) [5].

Наибольшее количество дел возбуждается по так называемым "контрабандно" образующим составам, которые представляют наибольшую угрозу экономической безопасности России, например, по статье 16.2 КоАП РФ "Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров" в 2011 было возбуждено – 21957 дел или 30% от общего количества дел, в 2012 г. – 21555 или 27% от общего количества дел, за 2013 г. – 22593 или 28% от общего количества дел. Наряду с этим по статье 16.3 КоАП РФ "Несоблюдение запретов и (или) ограничений на ввоз товаров на таможенную территорию Таможенного союза или в РФ и (или) вывоз товаров с таможенной территории Таможенного союза или из РФ" в 2011 г. возбуждено 6727 дел или 9% от общего количества дел, в 2012 – 8960 или 11% от общего количества дел, в 2013 – 10602 или 13% от общего количества дел. Предметами административных правонарушений чаще всего являлись автотранспортные средства, табак, валюта, алкогольная продукция текстильные материалы и изделия, оружие и боеприпасы, а также мясная продукция [6].

Рассмотрим систему административно-правового регулирования производства по делам об АП в области таможенного дела и производства по применению мер административного принуждения.

Порядок производства по делам о нарушении таможенных правил (далее – НТП) регламентирован нормами Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [7]. КоАП РФ устанавливает общие условия производства, порядок применения мер обеспечения, круг лиц, участвующих в производстве по делу и в его рассмотрении, их права и обязанности, доказательства, порядок производства процессуальных действий, порядок исполнения наказаний. Производство по делам об НТП является разновидностью производства по делам об АП [8, с. 12], "регламентируется нормами административно-процессуального законодательства и нормами таможенного законодательства, и представляет собой деятельность таможенных органов, направленную на разрешение дел о НТП и применении административно-принудительных мер" [9, с. 21]. Таким образом, рядом ученых (Е.И. Сидоров, О.В. Гречкина, Ч.В. Тедтоев [10, с. 2] и другие) подчеркнута особое место, которое занимает применение мер административного принуждения в деятельности таможенных органов по выявлению, расследованию и предотвращению совершения НТП.

В ходе производства по делам об НТП перед должностными лицами таможенных органов стоят следующие задачи, сформулированные в КоАП РФ: своевременное, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законодательством, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению АП, предупреждение правонарушений. Для решения указанных задач, как отмечает Е.И. Сидоров, в распоряжении таможенных органов есть, в том числе, целый арсенал мер административного принуждения [11, с. 929].

Глава 27 КоАП РФ регламентирует в частности применение одного из самых востребованных должностными лицами таможенных органов видов мер административного принуждения – мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Меры обеспечения производства по делам о НТП следует определить как деятельность уполномоченных должностных лиц таможенных органов по применению установленных законодательством мер административного принуждения на основании и в порядке, которые предусмотрены нормами административного права, в целях пресечения АП и создания необходимых условий для ведения юрисдикционного производства, рассмотрения дел и их разрешения в соответствии с законом.

Необходимо констатировать, что в качестве основных признаков мер обеспечения производства по делам об НТП можно назвать следующие:

- ◆ властный, односторонний принудительный, многофункциональный характер применяемых мер, связанных с временным ограничением прав и свобод гражданина и имущественных интересов физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела;

- ◆ применение мер обеспечения производства только в случаях установления события правонарушения и возбуждения дела об административном правонарушении уполномоченными должностными лицами таможенных органов, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями;

- ◆ процессуальное оформление результатов принятых мер обеспечения производства с соблюдением установленных законом оснований и условий их применения;

- ◆ меры обеспечения производства по делам об НТП позиционируются как самостоятельная группа мер государственного административного принуждения [2, с. 779].

В зависимости от обстоятельств дела, а также в случае необходимости должностные лица таможенных органов имеют право применять следующие меры обеспечения производства по делам об АП в области таможенного дела: доставление (ст. 27.2 КоАП РФ); административное задержание (ст. ст. 27.3 – 27.6 КоАП РФ); личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ); осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ); досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ); изъятие вещей и документов (ст. ст. 27.10 – 27.11 КоАП РФ); задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. КоАП РФ 27.13.1); арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14 КоАП РФ); арест судна, доставленного в порт Российской Федерации (ст. 27.14.1 КоАП РФ); привод физического лица (ст. 27.15 КоАП РФ); временный запрет деятельности (ст. ст. 27.16 – 27.17 КоАП РФ) применяется только при возбуждении дела по ст. 6.15 КоАП РФ ("Нарушение правил оборота веществ, инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ").

Наиболее распространенными мерами обеспечения производства за нарушение таможенных правил являются: изъятие вещей и документов (товаров и транспортных средств); досмотр транспортного средства; физическое лицо, в отношении которого ведется производство о нарушении таможенных правил в соответствии с п. 2 ст. 27.5 КоАП РФ, может быть подвергнуто административному задержанию на срок до 48 часов.

Меры обеспечения производства используются по многим статьям, а, как показывает практика, по 17 статьям главы 16 КоАП РФ, которые предусматривают назначение такого административного наказания, как "конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения", применяются практически всегда. Например, по статье 16.2 КоАП РФ "Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров", которая относится к так называемым "контрабандно" образующим составам и является самой распространенной. В связи с этим, при производстве по данным делам эффективно использовались такие меры обеспечения, как изъятие вещей и документов (товаров и транспортных средств) и арест товаров, транспортных средств и иных вещей [2, с. 783].

Необходимо выделить следующие особенности производства по применению мер административного принуждения таможенными органами. Как отмечает Е.И. Сидоров, сущность этих мер "заключается в том, что они представляют собой урегулированные нормами административного права процессуальные действия таможенных органов и их должностных лиц принудительного характера, а также способы реализации прав и исполнения процессуальных обязанностей граждан и иных должностных лиц. Их применение осуществляется субъектами административно-процессуальных отношений, им присуща особая процессуальная форма. Под такой формой принять понимать законодательно установленный порядок деятельности участников производства по делам о нарушении таможенных правил. Основания применения данных мер, как правило, включают три составляющие: юридическую, фактическую, процессуальную. Нормативным основанием является административная норма, которая определяет возможность применения каждой меры при наличии обстоятельств и условий, при которых она может реализовываться. Фактическим основанием применения указанных мер служит совершение правонарушения либо подозрение в его совершении; процессуальным – наличие возбужденного производства по делу об АП [12, 19–20].

Следующим источником административно-правового регулирования применения мер административного принуждения таможенными органами является Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" [13], который устанавливает, что при реализации данных мер обеспечения производства по делам об НТП должностные лица таможенных органов могут в соответствии с законодательством применять физическую силу и специальные средства.

**Таким образом, к первой группе источников** административно-правового регулирования относятся федеральные законы Российской Федерации (кодифицированный – КоАП РФ; Федеральный закон о таможенном

регулировании).

**Второй группой источников** административно-правового регулирования производства по применению таможенными органами мер административного принуждения являются Постановления Правительства РФ, регламентирующие различные аспекты применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В соответствии с упомянутым ранее Постановлением Правительства РФ № 809, ФТС России разрабатывает и утверждает формы разрешения на владение и пользование имуществом плательщика таможенных пошлин, налогов, на которое наложен полный арест, и на владение, пользование и распоряжение имуществом плательщика таможенных пошлин, налогов, на которое наложен частичный арест (п.5.2.51); форму протокола об аресте имущества плательщика таможенных пошлин, налогов (п. 5.2.52); форму постановления об отмене ареста имущества плательщика таможенных пошлин, налогов (п. 5.2.53); порядок хранения в таможенных органах изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами АП, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении, до рассмотрения такого дела (п. 5.2.119). Кроме того, согласно, п. 5.18. указанного Постановления ФТС России обеспечивает исполнение постановлений уполномоченных органов по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, для чего также применяются меры административного принуждения.

Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 [14] регламентирует условия содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц в соответствии с 27.6 КоАП РФ. Порядок сдачи для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче, в порядке ст. 27.10 КоАП РФ урегулирован Постановлением Правительства РФ от 19.11.2003 № 694 [15]. В развитие положений ч. 6 ст. 27.13.1 и ч. 2 ст. 27.14.1 КоАП РФ было принято Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1452 "О хранении, содержании, обеспечении безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещении владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа" (вместе с "Правилами хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа") [16]. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2013 г. № 430 "О переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота и об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции" [17] принято во исполнение поло-

жений ч. 12 ст. 27.10 КоАП РФ.

**К третьей группе источников** административно-правового регулирования производства по применению таможенными органами мер административного принуждения относятся приказы ФТС России. Так, в целях реализации положений ч. 2 ст. 23.7, ч. 4 ст. 28.3, ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ в таможенных органах установлен перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание.

Во исполнение ч. 9 ст. 27.10 КоАП РФ был издан Приказ ФТС РФ от 18.12.2006 № 1339 (ред. от 25.05.2010) [18], утверждающий порядок хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях.

Помимо приказов ФТС России (ГТК РФ) относительно применения отдельных положений КоАП России и наиболее проблемных вопросов, требующих разъяснения, были изданы Письма. Так, в Письме ГТК РФ от 24.03.2003 № 17-12/12422 [19] разъяснен порядок составления отдельного протокола изъятия при применении должностными лицами таможенных органов ст. 27.10 КоАП РФ, а также уточняется соотношение ареста и изъятия товаров и транспортных средств. Письмо ГТК РФ от 17.05.2002 № 01-06/19136 [20] "О применении статей 28.5, 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" разъясняет порядок определения стоимости товаров в целях расчета штрафа по п. 1 ст. 16.2 КоАП РФ с применением в этих целях п. 2 ст. 27.11 КоАП РФ. В заключении хотелось бы упомянуть Письмо ФТС РФ от 19.09.2006 № 05-11/32575 "О должностных лицах, уполномоченных составлять протоколы об АП по ст. 20.25 КоАП России" [21], поскольку именно в протоколе об АП должностное лицо таможенных органов обязано отразить применяемые меры административного принуждения.

Подводя итог анализа системы административно-правового регулирования производства по применению таможенными органами мер административного принуждения, можно прийти к выводу, что она состоит из трех элементов: КоАП РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных нормативно-правовых актов ФТС России. Положения КоАП РФ о применении указанных мер (в частности о мерах обеспечения производства по делу об административном правонарушении, а именно: административное задержание, изъятие вещей и документов, задержание судна, доставленного в порт РФ, арест судна, доставленного в порт РФ) детализированы в соответствующих Постановлениях Правительства РФ. Значительную часть источников составляют нормативные акты ФТС России, которые были приняты в целях установления единого порядка осуществления некоторых мер админи-

стративного принуждения таможенными органами при производстве по делам о нарушении таможенных правил.

**Проведенное исследование позволило сформулировать следующие выводы:**

1. Не все из приведенных в КоАП РФ мер административного принуждения входят в административную юрисдикцию таможенных органов.

2. Система административно-правового регулирования производства по применению таможенными органами мер административного принуждения включает в се-

бя федеральные законы РФ (кодифицированные – КоАП РФ, и ФЗ–311), постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные правовые акты ФТС России.

3. Соотношение понятий "меры административно-правового принуждения в области таможенного дела", "меры административного принуждения, применяемые таможенными органами", "меры обеспечения производства по делам о нарушении таможенных правил" можно раскрыть следующим образом: использование результатов различных форм таможенного контроля в ряде случаев является основанием для применения мер обеспечения производства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Таможенный кодекс Таможенного союза от 27.11.2009 № 17 (Федеральный закон от 2 июня 2010 г. № 114–ФЗ "О ратификации Договора о Таможенном кодексе Таможенного союза") // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 23. Ст. 2796.
2. 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.
3. Трунина Е.В. Таможенные органы – субъекты обеспечения безопасности государства: задачи, приоритетные направления // Современное право. 2010. №4.
4. Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2013 г. №809 "О Федеральной таможенной службе". Официальный сайт Правительства РФ. URL:<http://www.ips.pravo.gov.ru/?searchres=&bpas=cd00000&text>
5. ФТС России в 2014 г.: события и факты. Официальный сайт ФТС России. <http://www.customs.ru/iNdex.php?option=com> (дата обращения: 10.01.2015).
6. Информационно-аналитический обзор правоохранительной деятельности таможенных органов (за 2011 – 2013 годы). // Архив ФТС России.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001. № 195–ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
8. Хомяков, Л.Л. Административная ответственность за правонарушения в области таможенного дела: учебное пособие / Л.Л. Хомяков, М.Ю. Карпеченков, Е.И. Сидоров. М.: Издательство Российской таможенной академии, 2009.
9. Гречкина, О.В. Административное производство по делам о нарушении таможенных правил: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004.
10. Тедтоев, Ч.В. Меры административного принуждения, применяемые таможенными органами: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
11. Сидоров, Е.И. Предмет доказывания и доказательства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела // Административное и муниципальное право. 2014. № 9.
12. Сидоров, Е.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела: монография / Е.И. Сидоров, Л.Л. Хомяков. М.: Российская таможенная академия, 2009.
13. Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311–ФЗ "О таможенном регулировании в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 48. Ст. 6252.
14. Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 "Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц" // Российская газета. 2003. № 211.
15. Постановление Правительства РФ от 19.11.2003 № 694 "Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче". Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://www.pravo.gov.ru/?searchres=&bpas=cd00000&textp> (дата обращения: 10.01.2015).
16. Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1452 "О хранении, содержании, обеспечении безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещении владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа". Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://www.pravo.gov.ru/?searchres=&bpas=cd> (дата обращения: 10.01.2015).
17. Постановление Правительства РФ от 22 мая 2013 г. № 430 "О переработке или уничтожении изъятых из незаконного оборота и об уничтожении конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции". Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://www.pravo.gov.ru/?searchres=&bpas=cd00000&textpres> (дата обращения: 10.01.2015).
18. Приказ ФТС РФ от 18.12.2006 № 1339 "О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях" // Российская газета. 2007. № 107.
19. Письмо ГТК РФ от 24.03.2003 № 17–12/12422 "О некоторых вопросах применения отдельных положений разделов I и IV КоАП России" // Архив ФТС России.
20. Письмо ГТК РФ от 17.05.2002 № 01–06/19136 "О применении статей 28.5, 27.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" // Архив ФТС России.
21. Письмо ФТС РФ от 19.09.2006 № 05–11/32575 "О должностных лицах, уполномоченных составлять протоколы об АП по ст. 20.25 КоАП России" // Архив ФТС России.